

Finanzinstrumente im EFRE – Potenziale, Beschränkungen, Nutzungsmöglichkeiten

Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung
des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramms



Niedersachsen

Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



GEFRA

In Kooperation mit



Sonderuntersuchung 3 im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms Niedersachsen

Finanzinstrumente im EFRE – Potenziale, Beschränkungen, Nutzungsmöglichkeiten

Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung

Bremen, Hamburg, November 2019

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Die Rationalität von Finanzinstrumenten als Förderinstrumente	6
2.1	Projektförderung durch Finanzinstrumente	6
2.2	Fonds und Fondsmanagement.....	11
2.3	Wirkungslogik und potenzielle Wirkungen	18
2.4	Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	22
3.	Erfahrungen mit dem Einsatz von Finanzinstrumenten im Rahmen des OP	28
3.1	Der MikroSTARTer-Fonds Niedersachsen	28
3.1.1	Beschreibung des Finanzinstruments.....	29
3.1.2	Struktur, Outputs und erste Ergebnisse der Förderung.....	32
3.1.3	Umsetzungsstand des Fonds	45
3.1.4	Erwartungen an das Instrument und bisherige Erfahrungen	47
3.2	Der Fonds NBeteiligung III	49
3.2.1	Beschreibung des Finanzinstruments.....	49
3.2.2	Outputs und Ergebnisse der Förderung.....	53
3.2.3	Umsetzungsstand des Fonds	55
3.2.4	Bisherige Erfahrungen mit dem Instrument.....	57
3.3	Der Innovationsfonds.....	59
3.3.1	Beschreibung des Finanzinstruments.....	59
3.3.2	Gründe für die Aussetzung	60
3.4	NSeed – Beteiligungen für Start-ups	63
3.4.1	Beschreibung des Finanzinstruments.....	64
3.4.2	Gründe für die Einführung	65
3.5	Zwischenfazit	66
4.	Erfahrungen mit Finanzinstrumenten in anderen Regionen	68
4.1	Überblick Finanzinstrumente in Deutschland.....	69
4.2	Stand der Umsetzung der Finanzinstrumente.....	74
4.2.1	Fondsebene	74
4.2.2	Outputs und Ergebnisse der Förderung.....	77
4.3	Innovationsförderung und Kombination von Darlehen und Zuschüssen	81
4.4	Mikrokredite.....	84
4.4.1	Mikrokreditangebote im Vergleich.....	84
4.4.2	Effekte von Mikrokredit-Programmen	86
4.4.3	Ausgewählte Entwicklungen und Empfehlungen zum Einsatz von Mikrokrediten	89

4.1	Ausgewählte Referenzen aus anderen Regionen.....	92
5.	Zusammenfassung und Fazit: Die Eignung von Finanzinstrumenten als Instrument der Wirtschaftspolitik in Niedersachsen	95
	Anhang 1: Übersicht Mikrokreditprogramme.....	103

1. Einleitung

Finanzinstrumente werden in den Strukturfonds und dabei vor allem im EFRE in den letzten Förderperioden immer umfassender eingesetzt. Sie werden von der Europäischen Kommission als kostengünstigere und marktorientierte Instrumente befürwortet und unterstützt;¹ und auch die in dieser Beziehung einschlägige Literatur sieht deutliche Vorteile von Finanzinstrumenten („to do more with less“)². Dem Instrumententyp wird eine Reihe von Vorteilen zugeschrieben: So soll das eingesetzte Kapital bei revolvingem Einsatz erhalten bleiben und wieder in der Wirtschaftsförderung eingesetzt werden, die Förderung wird damit nachhaltiger.³ Außerdem wird erwartet, dass sich der Aufwand für die Unternehmen gegenüber einer direkten Förderung reduziert. Zudem soll durch das Fondsmanagement bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung eingebracht werden. Gleichzeitig werden Finanzinstrumente als Formen der rückzahlbaren Förderung in der politischen und administrativen Praxis aber (weiter) mit kritischem Blick gesehen; die Einführung und die Steuerung von Finanzinstrumenten werden als aufwändig und schwierig beschrieben.

Mit der anstehenden Strategieentwicklung und Programmerstellung für die kommende Förderperiode stellt sich daher die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten von Finanzinstrumenten. Diese Situation bildet den Hintergrund für die vorliegende Sonderuntersuchung. Zentrale Fragestellung ist, welche Möglichkeiten Finanzinstrumente als Förderinstrumente der Wirtschafts- und Regionalpolitik und insbesondere des EFRE in Niedersachsen bieten.

Zur Untersuchung dieser Frage werden zunächst die Funktionslogik von Finanzinstrumenten und zentrale Implikationen dieser Logik aufbereitet (Kap. 2). Grundlage sind verschiedene Publikationen und einige wenige empirische Studien sowie die Erfahrungen der Autoren mit Finanzinstrumenten. Das Kapitel schließt mit einer Bewertung der Potenziale und Beschränkungen des Instrumentariums im Allgemeinen.

Die bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse von Finanzinstrumenten in Niedersachsen werden im dritten Kapitel aufbereitet. Neben den konkreten förderpolitischen Outputs und

¹ Vgl. Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises.

² Vgl. Dabrowski (2015): 'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU Cohesion Policy's financial instruments for urban development", *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 2/1, S. 73-96.

³ Vgl. Wislade / Michie (2017). *Financial Instruments in Practice: Uptakes and Limitations*, S. 11.

der Entwicklung der Fonds wird dabei auch auf Erfahrungen der Akteure mit dem Instrument eingegangen.

Kapitel 4 erweitert den Blick und bereitet Ergebnisse aus anderen deutschen Bundesländern auf. Dabei werden zunächst die Umsetzung der Finanzinstrumente – differenziert nach bestimmten Typen und Einsatzbereichen – als auch konkrete Konzepte und Förderansätze dargestellt. Eine Vertiefung erfolgt insbesondere für Innovationsdarlehen und Mikrokredite. Zudem werden einige Instrumente aus anderen Ländern mit interessanten Ansätzen und einer guten Umsetzung als Referenzen für eine Weiterentwicklung des Instrumentariums in Niedersachsen vorgestellt.

Abschließend wird die Eignung von Finanzinstrumenten insgesamt und für spezifische Förderbereiche für den EFRE in Niedersachsen zusammengefasst und bewertet. Dabei werden auch die zukünftigen Rahmenbedingungen (EU-Strukturfonds 2021-2027) berücksichtigt. Nach derzeitigem Stand wird u.a. die Kombination von Zuschuss- und Finanzinstrumenten vereinfacht.

2. Die Rationalität von Finanzinstrumenten als Förderinstrumente

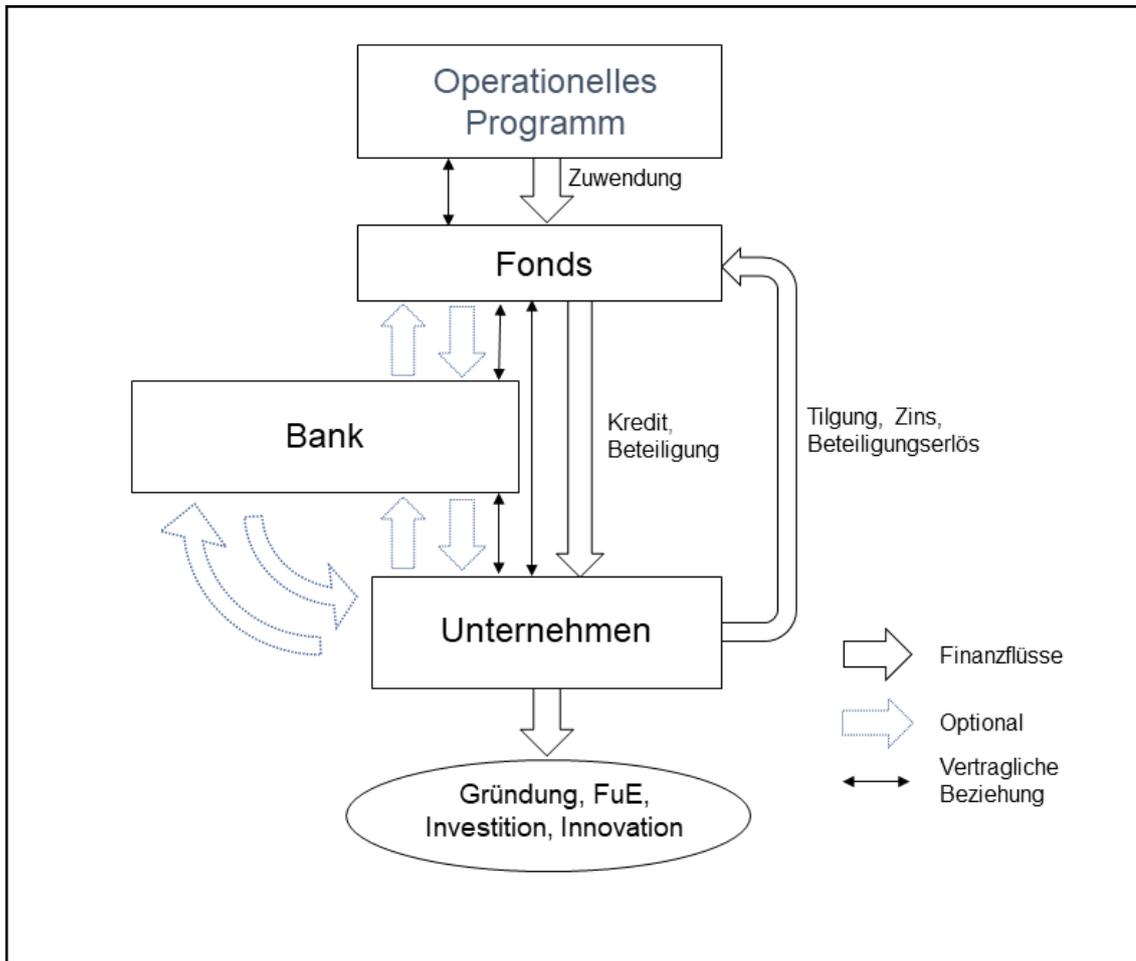
Finanzinstrumente folgen als Instrumente einer rückzahlbaren Förderung einer spezifischen Funktionsweise, die Auswirkungen auf die Eignung als Förderinstrument hat. Im Folgenden werden sowohl für die Förderebene als auch für die Fondsebene zunächst die Funktionsweise kurz skizziert (gesondertes Textfeld) und dann die wesentlichen Implikationen erläutert. Danach werden mögliche Wirkungsweisen und potenzielle Wirkungen von Finanzinstrumenten skizziert. Abschließend werden die zentralen Eigenschaften von Finanzinstrumenten als Förderinstrumente zusammengefasst und kurz bewertet.

2.1 Projektförderung durch Finanzinstrumente

Finanzinstrumente stellen eine spezifische Form einer rückzahlbaren Förderung dar. Andere Formen sind verschiedene Finanzierungen von der KfW, von Landesförderinstituten und von weiteren Einrichtungen (Bürgschaftsbanken, Mittelständische Beteiligungsgesellschaften, Risikokapitalgeber der öffentlichen Hand). Die entsprechenden Programme können sehr hohe Volumina aufweisen.⁴ Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Funktionsweise von Finanzinstrumenten (s. Kasten) und die wesentlichen Eigenschaften einer Förderung über Finanzinstrumente.

⁴ Bundesweit wurden z.B. im Jahr 2018 im Rahmen des KfW-Unternehmerkredits Darlehen im Umfang von 2,45 Mrd. Euro und im Rahmen des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits in Höhe von 2,89 Mrd. Euro ausgereicht. Vgl. KfW (2019a): Förderreport KfW Bankengruppe.

Abbildung 2.1: Förderstruktur von Finanzinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

Funktionsweise der Förderung

Durch Finanzinstrumente werden Finanzierungen an Endbegünstigte / Fördernehmer ausgereicht. Die Finanzierungen werden in Form von Krediten (Unternehmenskredite, Mikrokredite, Konsortialdarlehen), Beteiligungen (offene und stille Beteiligungen), Nachrangdarlehen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften vergeben und vertraglich geregelt. Wichtige Gestaltungsmöglichkeiten der Finanzierungen sind Zielgruppe, Zinssatz und Entgelte, Sicherheiten und Beteiligungsanteile.

Zur Umsetzung eines Finanzinstruments wird ein Fonds eingerichtet (s.u.). Dieser Fonds oder der Träger des Fonds erhält die aus dem OP bewilligten Mittel in der Regel als Zuwendung.

Aus dem Fonds werden Finanzierungen direkt an die Endbegünstigten vergeben oder über eine Geschäftsbank ausgereicht. Bei Beteiligung einer Geschäftsbank können die Vertragsbeziehungen zweigeteilt - zwischen Förderinstitut und Geschäftsbank sowie zwischen Geschäftsbank und Endbegünstigten - gestaltet werden.

Endbegünstigte können grundsätzlich natürliche und juristische Personen sein. Im Wesentlichen sind die Fördernehmer private Unternehmen (einschl. Gründungen), in deutlich geringerem Umfang öffentliche Unternehmen.⁵ Zentrale Zielgruppen bei den privaten Unternehmen sind Gründungen (einschl. Start-ups), junge Unternehmen, innovierende Unternehmen und investierende Unternehmen.

Die Finanzierungen werden in unterschiedlichen Formen zurückgezahlt: Teils bestehen feste Laufzeiten und Rückzahlungsvolumen (Kredite, Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen), teils ist der Rückzahlungszeitpunkt und die Höhe nicht festgelegt und unsicher (offene Beteiligungen). Rückflüsse bestehen aus Tilgungen, Kapitalrückzahlungen, Zinsen, Gewinnbeteiligungen und anderen Erträgen. Ggf. werden die Finanzierungen um weitere private oder öffentliche Mittel ergänzt.

Die Begleitung der einzelnen Finanzierungen erfolgt durch das Fondsmanagement oder die intermediären Geschäftsbanken in Abstimmung mit dem Fondsmanagement. Der Umfang variiert nach Finanzierungsvolumen und umfasst im Kern die Anträge, Rückzahlungen mit zugehörigen Meldungen, die Jahresabschlüsse sowie einen Endnachweis der Endbegünstigten. Die Monitoringanforderungen des Operationellen Programms werden in der Regel durch das Fondsmanagement auf Grundlage der genannten Quellen getragen.

Leistungsstörungen, Ausfälle und Abschreibungen werden entsprechend bankwirtschaftlicher Verfahren und entsprechend des Haushaltrechts behandelt. Ausfälle gehen zu Lasten des Fonds oder zu Lasten der beteiligten Geschäftsbank.

⁵ Begünstigte bzw. Endbegünstigte und deren Projekte sind nicht auf private Unternehmen und nicht auf die Gruppe der Unternehmungen begrenzt. Rückzahlbare Förderung kann z.B. auch für die Unterstützung von Infrastrukturen mit öffentlichen Trägern eingesetzt werden. Im Wesentlichen werden die rückzahlbare Förderung und Finanzinstrumente aber im privaten Sektor eingesetzt. Einen Überblick liefert Kap. 4. Vgl. Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises, S. 5f.

Rückzahlbare Förderung

Zentraler Mechanismus von Finanzinstrumenten ist die Rückzahlung der Fördermittel. Aus der Art der Förderung ergeben sich mehrere grundsätzliche Eigenschaften von Finanzinstrumenten:

- Die Förderung kann nach der Rückzahlung erneut eingesetzt werden; sie erfolgt revolvierend.⁶ Die **Wiederverwendung** bei EFRE-Finanzinstrumenten ist dabei zunächst (bis mindestens acht Jahre nach Ende der Förderperiode) an die im Operationellen Programm dargestellten Förderzwecke gebunden. Zwischen erster Verwendung der Mittel durch Bindung in einem Finanzinstrument und der Wiederverwendung liegt die Laufzeit der Finanzierungen, sowohl Ausreichung der Mittel als auch Rückflüsse und Wiederverwendung erfolgen dabei sukzessive über die Laufzeit des Finanzinstruments. Das wiederverwendbare Mittelvolumen hängt wesentlich von der Investitionsstrategie des Finanzinstruments ab. Rückflüsse (Tilgungen, Verkaufserlöse) erhöhen dieses Volumen, Ausfälle und Kosten reduzieren es.
- Die Rückzahlbarkeit erfordert von den Projekten positive Erträge mindestens in Höhe der ausgereichten Finanzierungen / Fördermittel. Damit erfolgt eine **Selektion** sowohl durch die Antragsteller als auch durch die finanzierende Stelle bei den geförderten Vorhaben: Es besteht ein hoher Anreiz, nur langfristig tragfähige Projekte mit ausreichend hoher finanzieller Rendite auszuwählen.⁷ Die Projektauswahl kann dabei durch die Investitionsstrategie und die Finanzierungsvereinbarung geregelt werden (allgemeine Vorgaben, Kennziffern zu Bonitätsschwellen, Vorgaben zu Fallzahlen, Vereinbarungen zum Bewilligungsverfahren etc.).
- Finanzinstrumente sind damit nur eingeschränkt geeignet für Politikfelder mit Projekten, die in einzelwirtschaftlicher Betrachtung nicht rentabel sind. Zudem sollten potenzielle Erträge auch als Einnahmen zur Verfügung stehen. Ggf. müssen dafür Erträge monetarisiert und zugeordnet werden (z.B. Einsparungen bei Energiekosten). Allerdings kann

⁶ Diese Eigenschaft ist zentral für eine positive Bewertung der Finanzinstrumente der Förderperiode 2007-2013 in der Union insgesamt. Vgl. Wislade et al. (2016). Financial Instruments for Enterprises - Final Report: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, S. 13f. Die Rückzahlbarkeit wird auch von den Fonds einsetzenden Stellen als wesentlicher Vorteil gesehen. Vgl. Ward, T (2012): The use of the ERDF to support Financial engineering instruments. Synthesis Report.

⁷ Vgl. Ferrer et al. (2017): Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use, S. 29ff. Vgl. Wislade / Michie (2017). Financial Instruments in Practice: Uptakes and Limitations, S. 10.

die Rentabilitätsschwelle durch kombinierte Förderangebote reduziert werden, etwa durch eine zusätzliche nicht rückzahlbare Unterstützung.

- Insgesamt besteht bei der Projektauswahl ein **Spannungsfeld** zwischen
 - o einer umfassenden Förderung, die auch riskantere oder in betriebswirtschaftlicher Betrachtung vermutlich wenig tragfähige Vorhaben berücksichtigt und
 - o einer eingeschränkten Förderung, die Risiko- und Ausfallwahrscheinlichkeiten reduziert, den Erhalt der Fondsmittel sichert sowie dauerhaft rentable und resiliente Vorhaben bzw. Unternehmen unterstützt.⁸

Die Projektauswahl erfolgt grundsätzlich nach bankwirtschaftlichen Kriterien: Dabei werden auch Projekte selektiert, die nach Einschätzung des Fondsmanagements nicht tragfähig sind. Damit erfolgt eine zusätzliche Qualitätsprüfung und Positivauswahl von beantragten Förderprojekten. Diese Prüfung folgt bankwirtschaftlichen Erwägungen; sie erfolgt insbesondere unter Unsicherheit hinsichtlich zukünftiger Markt- und Unternehmensentwicklungen. Vor allem bei neuen und / oder innovativen Aktivitäten können eine risiko- und rentabilitätsorientierte Bewertung und eine strukturpolitische Bewertung von Projekten divergieren. Durch Regelungen in der Finanzierungsvereinbarung kann diese Divergenz zumindest gemindert werden.

Veränderte Akteurskonstellation

Rückzahlbare und nicht rückzahlbare Förderung erfolgen in Deutschland ganz überwiegend unter Beteiligung von Förderinstituten. Diese haben bei Finanzinstrumenten zumindest erweiterte Funktionen. Grundsätzlich agieren die Förderinstitute bei nicht rückzahlbaren Instrumenten als Dienstleister und sind dabei für die Elemente wie Beratung, Antragsannahme und -prüfung und teilweise auch die Bewilligung sowie weitere Prozessschritte (Auszahlungen, Nachweisführung, Prüfung) zuständig. Die gleiche Funktion können sie bei einer rückzahlbaren Förderung haben. Die Förderinstitute sind dann außerdem die Empfänger der Rückzahlungen und verwalten die zugehörigen Prozesse. Bei Finanzinstrumenten mit einer Fondskonstruktion⁹ erhalten die Förderbanken oft eine weitere Funktion und eine ausgeweitete strategische Position (s. Kap. 4.2).

⁸ Vgl. Kovalis / IfS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm, S. 9ff; Ward (2012): The use of the ERDF to support Financial engineering instruments. Synthesis Report, S. 17f.

⁹ Finanzinstrumente können grundsätzlich auch ohne einen expliziten Fonds eingerichtet werden – in Direktverwaltung der Verwaltungsbehörde EFRE. Als nachgeordnete Dienstleister haben die Förderinstitute

Bei einer rückzahlbaren Förderung (Investitionszuschuss, Gründungszuschuss oder -prämie) wird ein kleinerer Teil der Gesamtfinanzierung der unterstützten Projekte abgedeckt. Weitere Finanzierungsquellen sind notwendig – die wesentlichen sind die Eigenfinanzierung sowie Fremdkapital von Geschäftsbanken (Hausbanken). Die Geschäftsbanken haben dabei nicht nur eine Finanzierungsfunktion; sie informieren und beraten auch zu den Förderinstrumenten und zu weiteren Finanzierungsquellen. Dabei können sie durch die Kopplung an eine Finanzierungszusage hohen Einfluss auf das Verhalten der Zielgruppe haben. Sie sind daher bei größeren Förderprogrammen (größere Gründungen, betriebliche Investitionen, FuE und Innovationen) relevante Akteure.

Bei Finanzinstrumenten kommt den Geschäftsbanken eine ähnliche Rolle zu. Aufgrund der hohen Finanzierungseffekte der Instrumente ist die Bedeutung der Geschäftsbanken für die Finanzierung weniger ausgeprägt. Sie agieren hier aber ebenfalls als informierende und vermittelnde Stelle mit hohem Einfluss. Außerdem wird die rückzahlbare Förderung teilweise im Hausbankenverfahren durchgeführt. Die Hausbanken haben dabei mindestens eine organisatorische Funktion, können als vermittelnde und kreditgebende Stelle agieren, aber auch weitgehenden Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderung ausüben.

Grundsätzlich sind die Geschäftsbanken damit wesentliche Akteure in den Fördersystemen. Ihr Einfluss steigt tendenziell mit dem finanziellen Volumen der unterstützten Projekte, da hier zusätzliche Finanzierungsquellen notwendig werden. Ihr Einfluss ist bei der rückzahlbaren Förderung hinsichtlich der Gesamtfinanzierung niedriger und ergibt sich eher durch die Vermittlung und Organisation der öffentlichen Finanzierung.¹⁰

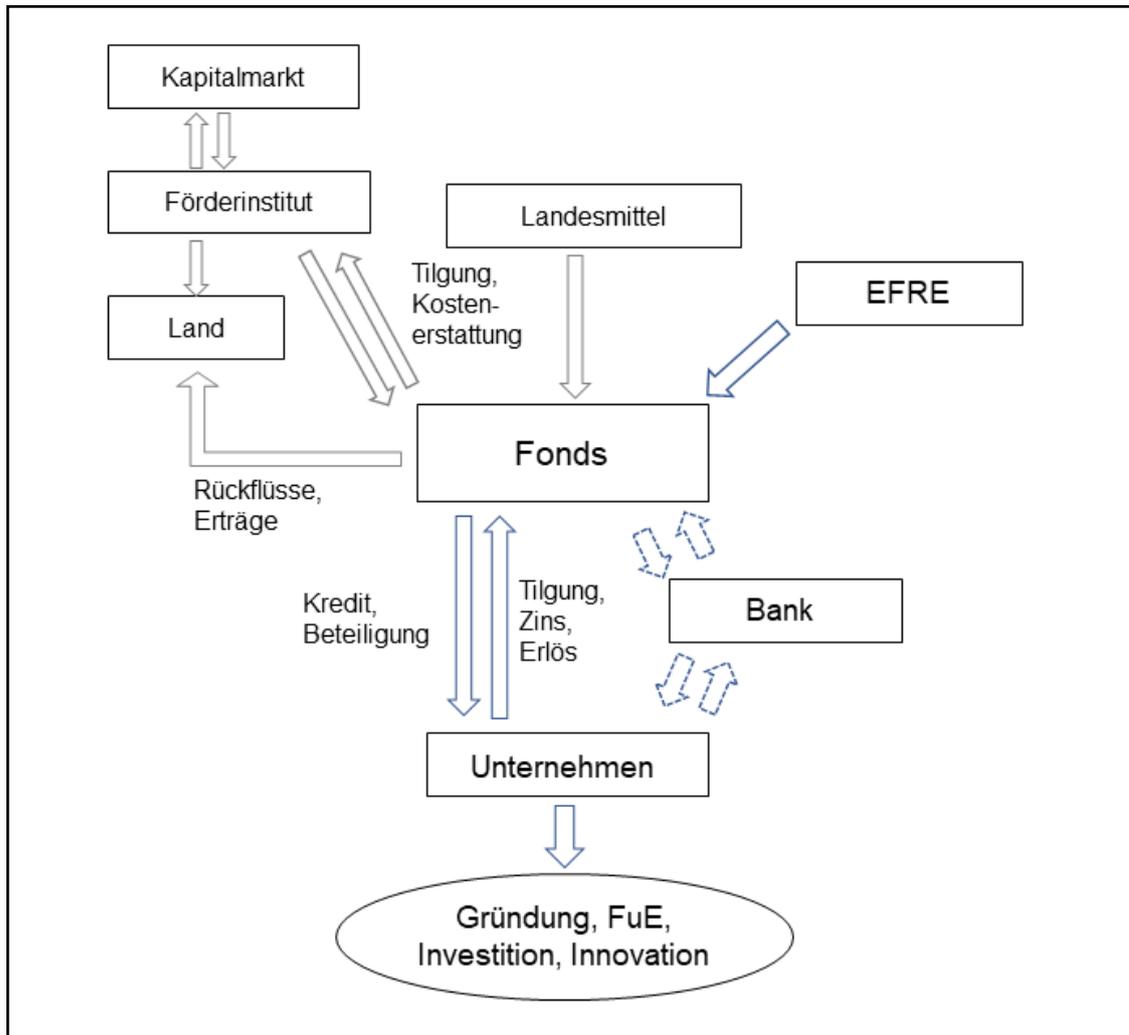
2.2 Fonds und Fondsmanagement

Finanzinstrumente werden in aller Regel über die Einrichtung eines expliziten Fonds mit einem Fondsmanagement implementiert und umgesetzt (s. Kasten). Auf dieser Ebene ist das Vorhaben des Programms definiert und werden die EFRE-Mittel eingesetzt.

dann eine ähnliche Funktion wie bei einer nicht rückzahlbaren Förderung. Diese Form eines Finanzinstruments ist sehr selten und wird im Folgenden nur in einzelnen Aspekten berücksichtigt.

¹⁰ Offene Beteiligungen als spezifische Form der rückzahlbaren Förderung stellen hier eine Ausnahme dar: Wachstumsintensive, innovative Gründungen (Start-ups) als wesentliche Zielgruppe offener Beteiligungen kommen als Kunden von Geschäftsbanken in der Regel nicht in Frage. Dementsprechend ist der Einfluss von Geschäftsbanken auf die Förderung eher gering.

Abbildung 2.2: Förderstruktur von Finanzinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

Implementierung des Instruments

Basierend auf der strategischen Entscheidung im Operationellen Programm und einer spezifischen Ex-Ante-Bewertung wird ein Finanzinstrument eingerichtet. Für die Implementation des Finanzinstruments kann eine Beteiligung an einem Instrument der EIB erfolgen oder eine private juristische Person oder eine öffentliche Bank betraut werden. Zudem kann die Verwaltungsbehörde selbst das Finanzinstrument einrichten und umsetzen. Die Betrauung und Auswahl des Fondsmanagements erfolgt in Deutschland durch eine öffentliche Vergabe oder (überwiegend) durch eine Inhouse-Vergabe an eine Förderbank.

Nach Auswahl des Fondsmanagements wird eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen. Diese enthält u.a. Festlegungen zur Fondsstrategie und den Konditionen des Instruments,

eine Planung der Fondsumsetzung (Fallzahlen u.ä.) sowie Regelungen zur Projektauswahl und Steuerung des Fonds.

Mit der Einrichtung des Fonds werden die geplanten Mittel aus dem Programm für den Fonds bewilligt. Die Bewilligung erfolgt zugunsten des Fonds oder der tragenden Einrichtung (Förderbank). Die nationale Kofinanzierung wird durch Landesmittel dargestellt oder von der tragenden Einrichtung übernommen und dabei ggf. extern finanziert (Kapitalmarkt). Teilweise erfolgt die Kofinanzierung auch über andere Einrichtungen der Wirtschaftsförderung (z.B. Mittelständische Beteiligungsgesellschaften). Grundsätzlich besteht die Möglichkeit auf Ebene des Fonds vollständig privatwirtschaftlich agierende Akteure zu beteiligen. Davon wird nach Kenntnis der Autoren in Deutschland kein Gebrauch gemacht; es sind aber in einigen Fällen weitere, teilprivate, Institutionen beteiligt (Sparkasse, Arbeitgeberverband, Stiftungen).

Das Fondsmanagement setzt das Finanzinstrument um (Auswahl und Vergabe der Finanzierungen, Begleitung, Problembearbeitung, Monitoring, Kontrolle und Prüfung etc.). Das Fondsmanagement muss dabei mit professioneller Sorgfalt, Effizienz, Transparenz und Umsicht vorgehen sowie die Projektauswahl nach transparenten und objektiven Kriterien vornehmen.

Das Fondsmanagement ist grundsätzlich Anteilseigner (EFRE, nationale Kofinanzierung) gegenüber verantwortlich; die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten dabei durch die Finanzierungsvereinbarung geregelt werden. Sie ergeben sich de facto aber auch über die verfügbaren Kompetenzen und Kapazitäten der beteiligten Akteure.

Die tatsächlich entstandenen und belegten Kosten für die Durchführung der Aufgaben (Verwaltungskosten) sind in bestimmten Grenzen erstattungsfähig und können aus dem Fondskapital getragen werden. Sie können außerdem aus den Rückflüssen beglichen werden.

Rückflüsse in den Fonds können für weitere Finanzierungen oder für die Fondsverwaltungskosten genutzt werden. Nach Ablauf des Förderzeitraums können die Rückflüsse, die auf die ESI-Fonds zurückzuführen sind, für einen Zeitraum von mindestens acht Jahren in Einklang mit den Zielen des Operationellen Programms wiederverwendet werden. Diese Wiederverwendung ist durch die Verwaltungsbehörde sicherzustellen. Nach Ablauf des Zeitraums stehen die Mittel dem Land zur freien Verfügung.

Durch die Einrichtung eines fondsgebundenen Finanzinstruments ergibt sich eine spezifische Förderstruktur. Diese hat verschiedene Auswirkungen auf die Förderung.

Das Finanzinstrument als Vorhaben des Programms

Bei Finanzinstrumenten wird der Fonds als das Vorhaben im Sinne der VO 1303/2013 behandelt. Begünstigte ist die Stelle, die das Finanzinstrument eingerichtet hat. Die Regelungen, die auf Vorhaben und Begünstigte abheben, sind damit auf den Fonds und die verantwortliche Stelle gerichtet, nicht auf die eigentliche Zielgruppe (in der Regel Unternehmen). Diese Regelungen umfassen u.a. die Einrichtung von Fördermaßnahmen, die Antrags- und Auswahlprozesse, die Berichterstattung und Nachweisführung sowie Prüfungen und Abschlüsse. Die entsprechenden Anforderungen entstehen beim Fonds und der verantwortlichen Stelle (**„Der Fonds ist das Projekt“**), nicht bei der Zielgruppe.

Das Fondsmanagement als zentraler Akteur

Das **Fondsmanagement wird ein Akteur der Förderung** mit Einfluss auf die Ausrichtung und Steuerung: Das Management steuert grundsätzlich den Fonds mit seiner Strategie (Zielgruppe, Konditionen der Finanzierungen, Kriterien der Vergabe, Risikopolitik, Öffentlichkeitsarbeit u.a.). Das Fondsmanagement wählt zudem die Kredit- und Beteiligungsnehmer aus und trifft die Kredit- und Beteiligungsentscheidung. Das Fondsmanagement entscheidet außerdem über die bankwirtschaftlichen Prozesse des Fonds (Anlage der Fondsmittel, Kostenstrukturen). Das Fondsmanagement agiert dabei im Rahmen und entsprechend der Vereinbarungen mit den Anteilseignern / Mittelgebern, die u.a. in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt werden. Zudem können die Anteilseigner Strukturen und Verfahren zur Abstimmung mit dem Fondsmanagement vorgeben.

Die Position und die Steuerungsmöglichkeiten des Fondsmanagements bzw. der tragenden Einrichtung (i.d.R. das Förderinstitut) ergeben sich zum einen aus den Anforderungen der Verordnungen, die insbesondere die kaufmännische Sorgfalt und Wirtschaftlichkeit betonen. Zum anderen wird die Position durch die Regelungen, die die Anteilseigner definieren, bestimmt. De facto beeinflussen aber auch die **verfügbaren Kapazitäten und Kompetenzen** die Rolle des Fondsmanagements. Hier sind insbesondere ausreichende Fachkompetenzen in den Fachabteilungen und der Verwaltungsbehörde relevant.

Bei einer Implementation eines Finanzinstruments in „direkter Ausführung“¹¹ durch die Verwaltungsbehörde entfällt die Einrichtung eines expliziten Fonds. Bei dieser Variante kann die Verwaltungsbehörde weitere Stellen, u.a. ein Förderinstitut einbeziehen. Dieses agiert

¹¹ Gemäß Artikel 38, Absatz 4, d) der Verordnung (EU) 1303/2013.

dann als Dienstleister mit dem notwendigen bankwirtschaftlichen Wissen und jeweils definierten Zuständigkeiten. Der Unterschied zur oben beschriebenen rückzahlbaren Förderung ist gering.

Bei einer Vergabe nach bankwirtschaftlichen Kriterien sind die Refinanzierungskosten Teil des Preises der Kredite und Beteiligungen (Zinsen, Entgelte). EFRE-Mittel und ggf. Landesmittel kennzeichnen sich für das Fondsmanagement u.a. dadurch, dass sie **keine Finanzierungskosten** verursachen: Anders als Fördermittel, die am Kreditmarkt refinanziert werden, müssen EFRE-Mittel zwar zurückgezahlt, aber nicht verzinst werden. Damit können Finanzierungen für Endbegünstigte von diesen Kostenkomponenten freigehalten werden.

Kofinanzierung der Förderung

Förderinstitute oder andere öffentliche oder private Akteure können bei Finanzinstrumenten die Kofinanzierung von Strukturfondsmittel übernehmen. Das besondere Konstrukt der Förderinstitute (Gewährträgerhaftung) ermöglicht diesen eine Kapitalaufnahme am Kapitalmarkt zu sehr günstigen Konditionen. Mit dieser Kofinanzierung sind folgende Implikationen verbunden:

- Haushaltsmittel des Landes werden eingespart.
- Die Förderinstitute als öffentliche Einrichtung werden Kapitaleigner am Fonds mit entsprechenden Rechten. Insbesondere ist eine vorrangige Vergütung ihres Kapitaleinsatzes möglich.
- Die Kosten der Fremdfinanzierung erhöhen in der Regel die Kosten der Finanzierung bei den Endbegünstigten (Zins, Renditeerwartung) und beeinflussen damit die Attraktivität der Förderung.
- Die Förderinstitute binden mit der Kapitalbereitstellung einen Teil der Ressourcen, die sie aus der Fremdkapitalfinanzierung generieren können. Die entsprechenden Fördermöglichkeiten an anderer Stelle werden beschränkt. Die Fremdfinanzierungsvolumen der Förderinstitute werden wesentlich durch ihre Eigenkapitalausstattung bestimmt. Diese kann wiederum langfristig durch die Rückflüsse aus einer rückzahlbaren Förderung ausgebaut werden.

Administrative Kosten

Die Umsetzung der Förderung ist mit administrativen Kosten verbunden. Diese Kosten fallen teilweise beim Fondsmanagement und den tragenden Förderinstituten an (im folgenden

Fondsverwaltungskosten). Neben den direkten Kosten zählen auch Gemeinkosten, die bei unterstützenden Stellen der Förderinstitute anfallen, zu den Fondsverwaltungskosten.

- Die Fondsverwaltungskosten werden in der Regel in den Jahresabschlüssen, im Monitoring und in der Berichterstattung des Operationellen Programms ausgewiesen und sind damit relativ transparent. Sie sind grundsätzlich Gegenstand der Prüfungen der Vorhaben und der Fördersysteme.
- Es besteht die Möglichkeit, die Fondsverwaltungskosten bis zu einer gewissen Grenze als förderfähige Ausgaben geltend zu machen. Sie werden dann aus dem Fondskapital erstattet. Alternativ können diese Kosten aus den Rückflüssen der Finanzierungen erstattet werden. Insgesamt ist der Landeshaushalt damit von den Fondsverwaltungskosten als Teil der gesamten administrativen Aufwände entlastet.
- Die administrative Effizienz (relative Höhe der Fondsverwaltungskosten bzw. der gesamten administrativen Kosten) ist nach Kenntnis der Autoren bisher nicht umfassend untersucht worden. Die Aussagen von Experten vor allem der Fachverwaltungen deuten darauf hin, dass eine rückzahlbare Förderung tendenziell höhere Kosten als eine nicht rückzahlbare Förderung verursacht.

Unsicherheiten und zusätzlicher Aufwand

Finanzinstrumente werden seit etwa 10 bis 15 Jahren in breiterer Form im EFRE eingesetzt. In einigen Bereichen sind sie dennoch weiterhin relativ neuartige Förderinstrumente. Eine rückzahlbare Förderung unter expliziter Nutzung einer intermediären Einrichtung ist in den administrativen Prozessen und Routinen eher noch wenig integriert. Es bestehen daher Unsicherheiten bei der Einrichtung, Umsetzung und Prüfung von Finanzinstrumenten. Eine Erhebung¹² dazu bei ausgewählten Verwaltungsbehörden hat im Jahr 2012

- die Komplexität der Instrumente,
- der Aufwand die Instrumente einzuführen und
- die mangelnden Erfahrungen

als Probleme aufgezeigt. Diese werden durch die Nutzung und Anpassung bestehender Strukturen und Verfahren reduziert. Durch die unterschiedliche administrative Architektur von Finanzinstrumenten (Rückzahlbarkeit, Fondsebene und -management als Begünstigte)

¹² Vgl. Ward (2012): The use of the ERDF to support Financial engineering instruments. Synthesis Report, S. 15.

sind solche Anpassungen aber nur begrenzt dauerhaft funktional. Die Adaption bestehender Strukturen und Prozesse erfolgt daher in der Regel schrittweise und ist zunächst mit zusätzlichem Aufwand verbunden.¹³ Zu erwarten ist, dass sich durch die Einbindung des Fondsmanagements und die verstärkte Einbindung eines Förderinstituts der mittel- bis langfristig Aufwand auf Seiten der Fach- und Verwaltungsbehörden eher verringert.

Hebeleffekt

Das Verhältnis der eingesetzten öffentlichen Mittel oder der eingesetzten EFRE-Mitteln zu den weiteren Mitteln, die eine Finanzierung umfasst, wird als Hebeleffekt bezeichnet.¹⁴ Zusätzliche Mittel können auf Ebene des Fonds als Kofinanzierung der EFRE-Mittel oder als weitere Fondsmittel zufließen. Sie können zudem auf Ebene der einzelnen Finanzierungen beim Endbegünstigten getätigt werden. Darüber hinaus können Mittel außerhalb der eigentlichen Finanzierung (Kredit, Beteiligung) auf Projekt- oder Unternehmensebene fließen. Je nach Abgrenzung der berücksichtigten Mittel ergeben sich unterschiedliche Hebeleffekte.

Grundsätzlich können durch die öffentliche Finanzierung die Voraussetzungen für weitere Engagements geschaffen oder verbessert werden. Relevante Beispiele sind Unternehmensbeteiligungen, an denen neben dem Finanzinstrument auch private Beteiligungsgeber mitwirken und umfassenden Projektfinanzierungen, bei denen das Finanzinstrument einen Teil des Volumens und eine (ggf. höheren) Anteil des Risikos übernimmt. In vielen Fällen, in denen Finanzinstrumente als Förderinstrumente eingesetzt werden, ist die Bereitschaft privater Investoren, Projekte zu finanzieren aber sehr eingeschränkt. Dies ist als eine Form des „Marktversagens“ eine der Begründungen für die Nutzung von Finanzinstrumenten.¹⁵ In diesen Fällen (Mikrokredite, Gründungsförderung, zum Teil bei der Innovations- und Investitionsförderung, geringe Sicherheiten) ist der Hebeleffekt niedrig oder nicht vorhanden. Der Hebeleffekt steht daher nicht in Zusammenhang mit der Effektivität und Effizienz des Instruments und der Förderung.¹⁶

¹³ Vgl. Ramböll (2017): Begleitende Bewertung des EFRE-Programms BW 2014-2020, Studie zum Einsatz von Finanzinstrumenten, S. 13ff.

¹⁴ Hebeleffekte beschränken sich nicht auf Finanzinstrumente oder eine rückzahlbare Förderung. Eine Zuschussförderung mit relativ niedrigen Förderquoten kann mit erheblichen „Hebeln“ verbunden sein.

¹⁵ Vgl. Wislade / Michie (2017): Financial Instruments in Practice: Uptakes and Limitations, S. 7f.

¹⁶ Sehr hohe Hebeleffekte stellen eher die Additionalität der Förderung in Frage: Wenn der Anteil der öffentlichen Finanzierung im niedrigen Bereich liegt, steigt tendenziell die Wahrscheinlichkeit, dass das Projekt auch ohne Förderung umgesetzt werden würde.

2.3 Wirkungslogik und potenzielle Wirkungen

Förderpolitische Instrumente legitimieren sich aus ihren (erwarteten) Wirkungen. Die potenziellen Effekte von Finanzinstrumenten werden daher im Folgenden systematisiert und beschrieben. Da die Untersuchung in diesem Teil allgemeinen Charakter hat und bisher nur wenige echte Wirkungsanalysen vorliegen, werden an dieser Stelle Wirkungslogiken und potenzielle Wirkungen skizziert.

Zur Effektivität von Finanzinstrumenten liegt bisher nur relativ wenig empirische Evidenz vor: „... it must be highlighted that an ongoing concern raised within the academic literature is a lack of sound evaluation evidence to inform policy makers.“¹⁷ In einem Übersichtsartikel¹⁸ wird die entsprechende Literatur reflektiert. Die Effektivität von Finanzinstrumenten wird dabei vor allem als relative Effektivität im Vergleich zu einer Zuschussförderung und zu Steuersubventionen beleuchtet. Das Fazit: „In sum, grants are increasingly deemed unsuited for certain more developed regions and for certain types of activities, especially on the grounds of their inferior cost-effectiveness compared to financial instruments“¹⁹

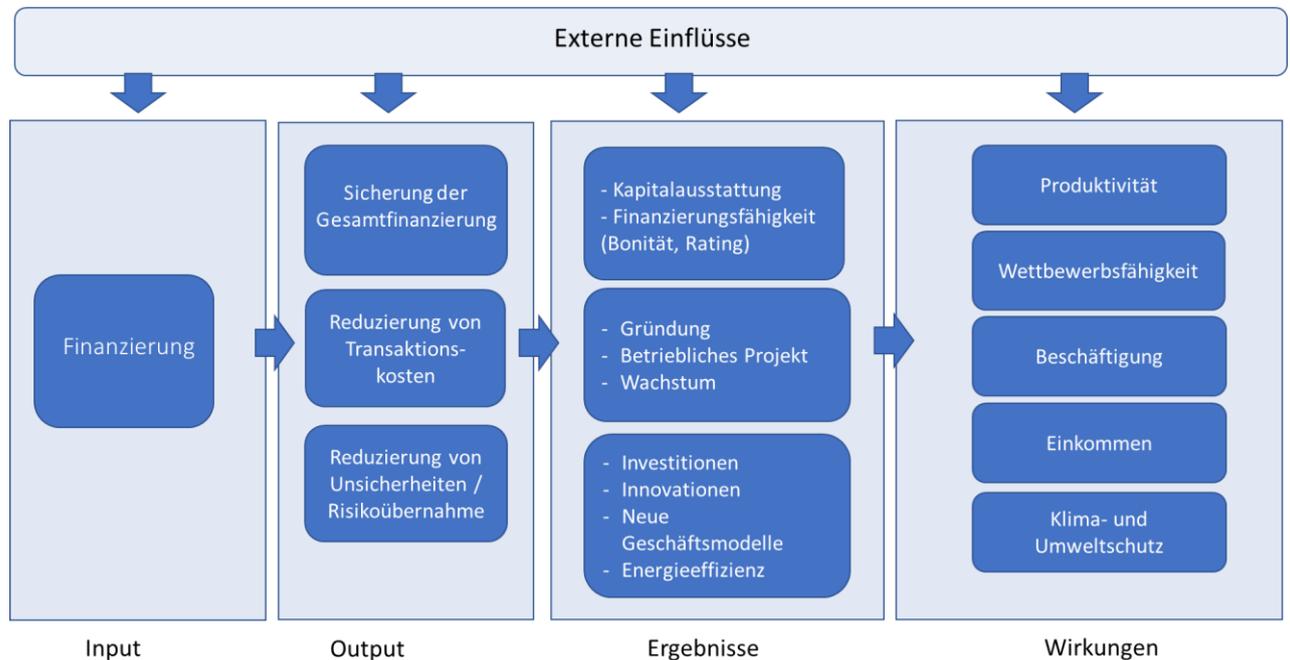
Finanzinstrumente werden hier hinsichtlich ihrer instrumentellen Eigenschaften dargestellt. Wirkungslogik, Ergebnisse und Wirkungen von Finanzinstrumenten können je nach Zielsetzung und Konzeption der konkreten Förderpolitik unterschiedlich sein. Sie können auf „klassische“ Unternehmensaktivitäten wie Investitionen oder Innovationen, auf Unternehmen an sich (Gründungen und Start-ups) oder auf spezifische Themen (erneuerbare Energien, Energieeffizienz) zielen. Grundsätzlich ist aber z.B. auch eine Nutzung beim Ausbau von Infrastrukturen möglich, wenn diese mit Einnahmen verbunden sind (Flächen, Sanierung, Verkehr). Die erwarteten Wirkungen und die Wirkungslogik von Finanzinstrumenten fächern sich dementsprechend auf und sind in Abbildung 2.3 exemplarisch dargestellt. Dabei werden die Wirkungsweisen, Ergebnisse und Wirkungen dargestellt, die derzeit - zumindest in den deutschen Bundesländern - besonders häufig angestrebt werden.

¹⁷ Vgl. Colombo et al (2016): Governmental venture capital for innovative young firms; Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises; Ward, T (2012): The use of the ERDF to support Financial engineering instruments. Synthesis Report.

¹⁸ Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises.

¹⁹ Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises, S. 24.

Abbildung 2.3: Abstrahiertes Wirkungsmodell von Finanzinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Logik von Finanzinstrumenten ist dabei die erste Ebene von Effekten die Finanzierung von Projekten und Unternehmen an sich. Dabei können drei direkte Outputs der bereitgestellten Finanzierung unterschieden werden:²⁰

- Die Gesamtfinanzierung wird gesichert (Liquiditätseffekt). Die Finanzierung hat in aller Regel einen sehr hohen Anteil an den Projektkosten und / oder ermöglicht die Gesamtfinanzierung und das Projekt überhaupt erst. Dieser Effekt steht bei Gründungsfinanzierungen (einschl. Start-ups) oder Unternehmen mit erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten (insbesondere durch fehlende Sicherheiten) im Vordergrund.
- Die Rentabilität des Projekts wird verbessert; das Projekt wird damit beschleunigt, erweitert und / oder qualitativ aufgewertet (Innovationen). Damit wird eine Korrektur suboptimaler Marktprozesse angestrebt. Dieser Wirkungsweg steht bei einer breiten Förderung hinsichtlich volkswirtschaftlicher oder regionalökonomischer Defizite – etwa Investitionen, Innovationen oder Energieeffizienz – im Vordergrund (Rentabilitätseffekt).

²⁰ Vgl. Alecke / Meyer (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) Bremen.

- Durch die Übernahme von Risiken werden Unsicherheiten im privaten Sektor (Geschäftsbanken) reduziert. Es erfolgt dabei eine (Teil-)Finanzierung durch das Finanzinstrument die nach Einschätzung der Marktakteure nicht ausreichend über Sicherheiten abgesichert ist. Damit wird eine Gesamtfinanzierung von Projekten möglich, die durch hohe Unsicherheiten und relativ große Volumina gekennzeichnet sind (Innovationen, Sprunginvestitionen, zweite Gründungsphase).

Die Effekte können einzeln wirksam werden, treten in der Regel aber in Kombination und abhängig voneinander auf. So ist die Risikoübernahme oft mit einem Liquiditätseffekt verbunden; die Finanzierung einer Aktivität oft mit einer Verbesserung der Rentabilität über günstige Konditionen verknüpft.

Bei den weiteren Effekten der Förderung (Ergebnisse) lässt sich eine finanzwirtschaftliche und eine realwirtschaftliche Ebene unterscheiden:

- Durch die Finanzierungen können – je nach ihren Eigenschaften – die Eigenkapitalausstattung und die Finanzierungsfähigkeit verbessert werden. Dies kann direkt durch die Bereitstellung von Eigenkapital oder mezzanine Finanzierungen erfolgen. Indirekt wird die Finanzierungsfähigkeit durch erfolgreiche Projekte und das damit verbundene Eigenkapitalwachstum sowie durch eine positive Kredithistorie verbessert.
- Finanzierung, erhöhte Rentabilität und Risikoübernahme ermöglichen als zentrale Ergebnisse der Förderpolitik z.B. Gründungen, das Unternehmenswachstum oder spezifische betriebliche Projekte wie z.B. Investitionsprojekte, FuE-Projekte oder eine energetische Sanierung.

Auf einer zweiten Ergebnisebene werden dadurch beispielsweise Kapazitäten ausgebaut oder modernisiert, Innovationen oder neue Geschäftsmodelle entwickelt oder die Energieeffizienz erhöht. Über diese Mechanismen werden schließlich die eigentlichen oder übergeordneten volks- oder regionalwirtschaftlichen Zielgrößen beeinflusst, die in der Abbildung insbesondere für eine unternehmensbezogene Förderung aufgenommen sind.

Die Ergebnisse und Wirkungen werden wesentlich durch externe Faktoren beeinflusst. Hier sind zum einen externe Einflüsse zu nennen, die die Förderpolitik generell beeinflussen, wie etwa alternative Förderangebote, die Situation am Arbeitsmarkt (Verfügbarkeit von qualifizierten Beschäftigten, Arbeitslosigkeit), Innovationen oder die Preisentwicklung an den Energiemärkten. Zum anderen existieren externe Einflüsse, die die Wirkungen von Finanzinstrumenten besonders betreffen, wie die Entwicklungen der Kreditmärkte (Zinsniveau, Regulierung der Kreditvergabe, Bankenpolitik).

Grundsätzlich ist die Wirkungslogik von Finanzinstrumenten geprägt durch die Bereitstellung einer umfassenden Finanzierung, die zurückgezahlt wird bzw. aus der Rückflüsse generiert werden. Die Wirkungsweise ist durch diese spezifischen Eigenschaften geprägt:

- Die rückzahlbare Förderung hat in der Regel einen **hohen Förderanteil**: Zumeist werden Projekte vollständig über die Fördermittel finanziert, in einigen Fällen mit einem hohen Anteil (z.B. 80 Prozent), nur in Ausnahmen mit einem relativ geringen Anteil. Damit hat die rückzahlbare Förderung grundsätzlich einen hohen Finanzierungs- und Liquiditätseffekt: Die Finanzierung eines Projekts wird vollständig oder zu einem sehr hohen Anteil ermöglicht. Der Liquiditätseffekt ist umso bedeutender, je schwieriger die Finanzierungssituation der Endbegünstigten ist. Dies gilt z.B. für Gründungen, hoch innovative Unternehmen oder Projekte oder für Unternehmen mit geringen Sicherheiten. Die hohen Finanzierungsvolumen haben auch zur Folge, dass bei gegebenem Mittelansatz im Vergleich zu einer Zuschussförderung mit niedrigen Förderquoten zunächst weniger Projekte (**geringe Reichweite**) unterstützt werden können. Erst auf lange Frist gleicht sich die Reichweite der Förderung mit dem revolvingierenden Einsatz der Fördermittel an.
- Die rückzahlbare Förderung hat – mit einigen Ausnahmen - einen relativ niedrigen Subventionswert. Dieser ergibt sich aus z.B. aus einem verbilligten Zinssatz oder durch eine Risikoübernahme. Daraus ergibt sich grundsätzlich eine geringere **Anreizfunktion** der Förderung. Eine Ausnahme stellen größere offene Beteiligungen an Start-ups oder bestehenden Unternehmen dar. Hier ist der Subventionswert höher, und damit grundsätzlich auch ein höherer Anreiz gegeben. Anders als bei einer Zuschussförderung mit hohem Subventionswert steht der Förderung aber auch ein Verlust von Unternehmensanteilen gegenüber.
- Grundsätzlich ist von einem relativ geringen **Mitnahmeeffekt** auszugehen.²¹ In bestimmten Förderbereichen (Gründungen und Start-ups, innovative Projekte, Unternehmen mit fehlenden Sicherheiten) ist eine Realisierung der Projekte ohne die Finanzierung aus dem Finanzinstrument in vielen Fällen überhaupt nicht oder nur in sehr viel geringerem Umfang möglich; hier sind Mitnahmeeffekte fast ausgeschlossen. Darüber hinaus ist der Anreiz zur Mitnahme bei geringem Subventionswert zum einen tendenziell geringer, zum

²¹ Vgl. ASVAPP (2012): COUNTERFACTUAL IMPACT EVALUATION OF COHESION POLICY: IMPACT AND COST-EFFECTIVENESS OF INVESTMENT SUBSIDIES IN ITALY, Final Report to DG Regional Policy "Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy. Work Package 1: Examples from Enterprise Support" S. 40ff., Kovalis / IfS / MR (2012): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingierende Instrumente im EFRE-Programm. S. 103ff. und S. 184ff. und die dort zitierte Literatur; Alecke / Meyer (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), S. 19ff, S. 51f.

anderen ist die absolute Mitnahme durch den niedrigen Subventionswert relativ niedrig. Mit der Verpflichtung zur Rückzahlung sinkt der Anreiz, Mittel in Anspruch zu nehmen, die nicht tatsächlich benötigt werden.

2.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die folgende Tabelle greift die oben erläuterten zentralen Eigenschaften und ihre grundsätzlichen Auswirkungen auf die „Förderleistung“ von Finanzinstrumenten noch einmal auf. Im Anschluss werden die zentralen Eigenschaften von Finanzinstrumenten noch einmal kurz resümiert. Dabei werden auch erste Voraussetzungen und Ansätze zur konkreten Gestaltung von Finanzinstrumenten skizziert. Dies erfolgt auf Grundlage der Erfahrungen und Einschätzungen der Autoren.

Eigenschaft	Erläuterung	Implikation
Rückfluss der Fördermittel	Die ausgereichten Finanzierungen müssen zurückgezahlt werden (Kredite) oder sind handelbar und werden veräußert (Beteiligungen)	Finanzmittel stehen dem Land mittel- bis langfristig ganz oder teilweise wieder zur Verfügung (Wiederverwendung), zunächst zur gleichen Verwendung, später zur freien Verwendung. EFRE-Mittel gehen in Landesmittel über.
Projektauswahl nach bankwirtschaftlichen Kriterien	Die Projektauswahl ist an der Rückzahlungsverpflichtung / dem potenziellen Erlös orientiert.	<p>Eigen- und Fremdselektion der Projekte hinsichtlich Rentabilität und Risiko. Auswahl von Projekten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens mittelfristig tragfähig sind. Erfolgswahrscheinlichkeit hoch.</p> <p>Grundsätzlich können nur Projekte mit monetarisierbaren Erträgen unterstützt werden (Ausnahme: Kombination von rückzahlbarer und nicht rückzahlbarer Förderung).</p> <p>Spannungsfeld zwischen Risiko und Rentabilität: Die Orientierung an bankwirtschaftlichen Kriterien ist in der Regel mit einer Reduzierung von Unsicherheiten / Risiken verbunden. Die Förderung von riskanten, z.B. sehr innovativen Projekten ist damit grundsätzlich eingeschränkt. Durch entsprechende Vereinbarungen zwischen den Anteilseignern und Verfahrensregeln kann die Projektauswahl bedingt angepasst werden.</p>
Position Förderbank (und ggf. Geschäftsbanken)	Das Fondsmanagement entscheidet im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung und in Absprache mit den Fondseignern über die Investitionsstrategie (einschl. Konditionen), die Projektauswahl und steuert den Fonds.	Bei Finanzinstrumenten mit einer Fondskonstruktion erhalten die Förderbanken oft eine weitere Funktion und eine ausgeweitete strategische Position. Bei der Vergabe über Hausbanken gilt dies auch für die beteiligten Geschäftsbanken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass beide Akteure auch bei anderen Instrumenten deutlichen Einfluss auf die Förderung haben. Der Verantwortungsbereich des Fondsmanagements wird durch die Finanzierungsvereinbarung geregelt und ist daher beeinflussbar. De facto ergibt sich durch die verfügbaren Kapazitäten und Kompetenzen ein Steuerungsfälle.
Kofinanzierung über den Kapitalmarkt	Die Förderinstitute können die Kofinanzierung durch Kreditaufnahme zu günstigen Konditionen stellen	Haushaltsmittel und -liquidität bleiben erhalten. Entsprechende Verfahren entfallen. Förderinstitute werden mit entsprechenden Rechten Anteilseigner am Fonds (z.B. vorrangige Vergütung)
Fondsverwaltungskosten	Die Umsetzung der Finanzinstrumente ist mit spezifischen Aufwänden und Kosten beim Fondsmanagement verbunden. Die Fondsverwaltungskosten sind erstattungsfähig.	<p>Relativ transparente Ausweisung von Verwaltungskosten</p> <p>Fondsverwaltungskosten können aus den Fondsmitteln (oder Rückflüssen) getragen werden, nicht aus dem laufenden Haushalt.</p> <p>Hinweise auf relativ hohe Verwaltungskosten</p>

Eigenschaft	Erläuterung	Implikation
„Der Fonds ist das Projekt“	Ein großer Teil der mit einer Förderung verbundenen administrativen Aufgaben entsteht auf der Ebene des Fonds.	Entlastung der Endbegünstigten (Monitoring, Kontrolle, Prüfung, Abrechnung) zumindest im Vergleich mit einer EFRE-Förderung, auch im Vergleich mit einer Förderung, bei der neben den Fördermitteln zusätzlich Fremdkapital eingesetzt wird (Zuschussförderung GRW, Gründungsförderung über Prämien, Zuschüsse, Teile der Innovationsförderung) Verringerung von Unsicherheiten bei Endbegünstigten (Prüfvorbehalte, Auslegungsfragen) Erhöhte Unsicherheiten bei der Förderadministration (s. unten) Zusätzlicher Aufwand bei den Förderinstitute (s. Verwaltungskosten)
Neuartiges Förderinstrument	Eine rückzahlbare Förderung mit einer Zwei-Ebenen-Struktur unter expliziter Nutzung einer intermediären Einrichtung ist in den administrativen Prozessen und Routinen eine Neuerung.	Unsicherheit bei der Einrichtung, Umsetzung und Prüfung des Förderinstruments. Nutzung bestehender Strukturen und Verfahren, habituelles Verhalten Neuartige Kompetenzen zur Konzeption und Steuerung der Förderung erforderlich Erstaufwand zur Adaption bestehender Strukturen und Prozesse, mittel- bis langfristig geringerer Aufwand
Instrumentelle Effektivität	Projekte in ihrem Umfang und ihrer Auslegung für Rückzahlbarkeit optimiert. Subventionsintensität i.d.R. gering (Zinssubvention, Risikoübernahme, Ausnahme: offene Beteiligung) Überwiegend vollständige oder nahezu vollständige Finanzierung	Relativ geringe Mitnahmeeffekte Geringe Anreizfunktion (geringer Rentabilitätseffekt) Umfassender Finanzierungseffekt Vergleichsweise geringe Reichweite bei Voll- statt Anteilsfinanzierung

Folgende Eigenschaften und Zusammenhänge sind aus Sicht der Autoren dieser Studie besonders relevant:

- Finanzinstrumente ermöglichen in der Regel eine umfassende Finanzierung von gewünschten Aktivitäten, erhöhen gleichzeitig die Rentabilität meist aber nur begrenzt. Sie wirken damit insbesondere in Förderbereichen, in denen eine Förderung notwendige Voraussetzung für die Projektrealisierung ist. Gleichzeitig sind die Mitnahmeeffekte relevant gering; Finanzinstrumente können zudem mittelfristig zu einer Veränderung der Erwartungshaltung an die Förderpolitik hinsichtlich der Subventionsintensität führen. Effizienz und langfristige Effektivität erscheinen damit – bei geringer empirischer Evidenz zu diesen Fragen – vergleichsweise hoch.
- Korrespondierend sind die Anreizeffekte und die Förderreichweite zumindest in der derzeitigen Auslegung von Finanzinstrumenten relativ niedrig. Dies beschränkt die unmittelbare Effektivität. In Politikfeldern, in denen die gewünschte Verhaltensänderung der Zielgruppe eher voraussetzungsreich ist, ist die Anreizwirkung einer rückzahlbaren Förderung ggf. nicht ausreichend hoch.
Eine Steigerung der Anreizwirkung ist grundsätzlich durch hohe Zinssubventionen oder durch eine Kombination mit Zuschüssen möglich. Hohe Zinssubventionen führen beim derzeitigen Zinsniveau tendenziell zu negativen Zinsen und damit zu einer zuschussähnlichen Förderung. Die Kombination von Zuschüssen und rückzahlbaren Finanzierungen ist bei Finanzinstrumenten derzeit grundsätzlich möglich, in der Umsetzung aber relativ aufwändig. Nach den bisherigen Vorschlägen für die Regelung in der nächsten Förderperiode wird eine Kombination einfacher möglich sein.
- Sowohl Mittelgeber als auch Mittelnehmer haben ein großes Eigeninteresse an rentablen und dauerhaft tragfähigen Projekten. Dies führt tendenziell zu einer effektiven Projektauswahl mit hohen langfristigen Fördereffekten. Erfolgt die Projektauswahl nach bankwirtschaftlichen Kriterien, so werden unsicher erscheinende Projekte sowie Projekte in wenig bekannten Technologie- oder Geschäftsfeldern u.ä. tendenziell seltener ausgewählt. Die Eignung von Finanzinstrumenten für bestimmte Förderbereiche (umfassende Innovationen, damit verbundene Sprunginvestitionen, bestimmte Gründungen) ist dann eingeschränkt.
Die Projektauswahl wird grundsätzlich durch die Finanzierungsvereinbarung

geregelt. Hier besteht die Möglichkeit, förderpolitisch motivierte Kriterien oder Auswahlverfahren festzulegen. Die Umsetzung solcher Vorkehrungen erfordert allerdings zusätzliche Kompetenzen und Kapazitäten auf der Seite der Fachverwaltungen. Die Grundausrichtung auf eine Rückzahlbarkeit und damit das Spannungsfeld von Rentabilität und Risiko ist aber eine inhärente Eigenschaft von Finanzinstrumenten.

- Durch die Einbindung eines Fondsmanagements mit der Verantwortung insbesondere für die Fondsstrategie (Förderkonditionen) und die Projektauswahl wird die Steuerung der Förderung tendenziell eingeschränkt. Die administrative und politische Steuerung erfolgt mittelbarer und ist mit größerem Aufwand verbunden. Zwar sind die Verwaltungsbehörde und die beauftragten Fachverwaltungen in der Position von Anteilseigner mit entsprechenden Rechten; de facto erfordert eine ausgeprägte operative Steuerung aber erhebliche Kompetenzen, die bisher nicht in diesem Maße notwendig waren.
- Zumindest im Vergleich zu anderen Formen der Förderung aus einem EFRE-OP, wohl aber auch im Vergleich zu einer umfassenden Zuschussförderung ggf. mit einer begleitenden Bankfinanzierung, ist die administrative Belastung von Endbegünstigten (Gründungen, Unternehmen) bei Finanzinstrumenten deutlich niedriger.
- Die Fondsverwaltungskosten, die bei der Umsetzung der Finanzinstrumente bei den Fondsmanagements anfallen, werden in der Berichterstattung ausgewiesen und sind damit vergleichsweise transparent. (Vergleichende) Analysen zu Implementations- und Verwaltungskosten sind den Autoren nicht bekannt, einzelne Expertenaussagen deuten auf relativ hohe administrative Kosten auf dieser Ebene hin. Andere Ebenen (Fachverwaltung, Endbegünstigte) werden dagegen tendenziell entlastet. Ein Gesamteinschätzung muss daher offenbleiben. Es erscheint aber naheliegend, dass Finanzinstrumente bei kleinvolumiger Unterstützung kaum noch effizient einzusetzen sind.
- Eine Kombination von Finanzinstrumenten und nicht rückzahlbarer Förderung kann eine Alternative in Politikfeldern sein, in denen verbunden mit strukturpolitischen Effekten auch einzelwirtschaftliche Erträge bei der eigentlichen Zielgruppe entstehen. Beispiele sind Energieeffizienzmaßnahmen mit Einsparungen bei Energiekosten, die Flächenentwicklung mit Verkauf / Ver-

pachtung von Grundstücken, wirtschaftsnahe Infrastrukturen, die direkte Relevanz für bestimmte Unternehmen oder Branchen haben (z.B. Hafeninfrastrukturen) oder touristische Infrastrukturen, die zur Attraktivitätssteigerung und Umsatzwachstum in Destinationen führen. Die Nutzung auch von rückzahlbaren Finanzierungskomponenten kann zum einen zu einer Kostensenkung durch eine angepasste Planung und durch Rückflüsse führen. Zum anderen kann eine teilweise Rückzahlungsverpflichtung zu einer bedarfsgerechten Gestaltung der Maßnahmen führen.

Insgesamt bieten die rückzahlbare Förderung im Allgemeinen und Finanzinstrumente im Besonderen ein Förderinstrumentarium mit hohem Potenzial. Insbesondere die Projektauswahl, die geringen Mitnahmeeffekte, die umfassende Finanzierungsfunktion und die Entlastung der Endbegünstigten sprechen nach Ansicht der Autoren für diese Art der Förderung. Begrenzungen und Herausforderungen liegen in dem Spannungsverhältnis einer bankwirtschaftlichen Rentabilitätsorientierung und einer förderpolitischen Risikoausrichtung, der derzeit relativ geringen Anreizwirkung und den de facto eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten.

Wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Nutzung sind daher – neben dem geprüften Bedarf für öffentliche Finanzierungen - eine Finanzierungsvereinbarung mit Regelungen insbesondere zu Zielgruppe, Projektauswahl und Risikopolitik sowie ausreichend hohe Kompetenzen bei den Anteilseignern des Fonds. Insbesondere sind die Erwartungen an die förderpolitische Reichweite einschließlich der Risikobereitschaft zu bestimmen. Außerdem sollten ggf. kooperative Verfahren zur Projektauswahl entwickelt werden. Die einschlägigen Studien weisen dabei durchgehend darauf hin, dass Finanzinstrumente „must be shaped by local local circumstances and needs.“

Wichtige Einsatzfelder sind nahezu alle Felder der Mittelstandspolitik, insbesondere die Unterstützung von Gründungen, Investitionen, Innovationen und Wachstumsprojekten im KMU. Durch die Kombination mit nicht rückzahlbaren Anteilen kann die Anreizwirkung erhöht werden. Außerdem können auch Förderbereiche adressiert werden, in denen Rückflüsse derzeit nur teilweise zu generieren sind.

3. Erfahrungen mit dem Einsatz von Finanzinstrumenten im Rahmen des OP

Als Ausgangspunkt der Untersuchung werden zunächst die bisherige Umsetzung und die bisherigen Outputs betrachtet. Gegenstand einer vertieften Betrachtung sind dann die konkrete Funktionsweise und Wirkfähigkeit. Wesentliche Grundlagen der Untersuchung sind die Auswertung des OP-Monitorings und weitere Daten- und Informationsquellen der Fondsmanagements, Studien zu vergleichbaren Instrumenten in anderen Regionen und Experteninterviews (NBank, Geschäftsbanken, Vertreter aus Kammern und Verbänden).

In das aktuelle Programm wurden drei Finanzinstrumente aufgenommen:

- Der Innovationsfonds, aus dem Darlehen für Innovationsprojekte von Unternehmen vergeben werden sollten,
- der MikroSTARTer-Fonds, der Kredite bis 25.000 Euro an Gründungen und junge Unternehmen vergibt sowie
- der Beteiligungsfonds, der stille und offene Beteiligungen an KMU eingeht.

Der Innovationsfonds wurde nicht umgesetzt, der NSeed-Fonds ist dieses Jahr neu aufgenommen worden. Der Innovationsfonds wird hinsichtlich seiner Umsetzungsprobleme genauer betrachtet, um Funktionsbedingungen für Finanzinstrumente in Niedersachsen zu ermitteln.

3.1 Der MikroSTARTer-Fonds Niedersachsen

Das Ziel der Förderung durch den MikroSTARTer-Fonds ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von niedersächsischen Unternehmen sowie die Schaffung und Sicherung von langfristigen Arbeits- und Ausbildungsplätzen.²²

Bei der Darstellung des MikroSTARTer-Fonds werden zwei Ebenen betrachtet: Die eigentliche materielle Förderung durch Vergabe von Finanzierungen an Endbegünstigte sowie die Ebene des Fonds selbst. Vor der Darstellung der Umsetzung der Förderung und des Fonds an sich wird das Instrument kurz beschrieben.

²² Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern (MikroSTARTer Niedersachsen) des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 28.07.2015

3.1.1 Beschreibung des Finanzinstruments

Der MikroSTARTer Fonds stellt sich einem der größten Probleme bei der Neugründung von Unternehmen, nämlich der Finanzierung. Besonders kleine und mittlere Gründungsvorhaben sind mit dieser Problematik konfrontiert und auf externe Finanzmittel angewiesen. Mit Hilfe des MikroSTARTer-Fonds soll Gründerinnen und Gründern in Niedersachsen der Zugang zu externen Finanzierungsmöglichkeiten erleichtert werden.

Ausgestaltung der Förderung

Es werden Mikrodarlehen in Höhe von 5.000 bis 25.000 Euro für Gründungen im Haupt- und Nebenerwerb vergeben. Die spezifischen Konditionen des Finanzinstruments finden sich in zusammengefasster Form in der nachfolgenden Tabelle.

Tabelle 3.1 Überblick über die Ausgestaltung des MikroSTARTer-Fonds

MikroSTARTer	
Finanzierungsart	Mikrodarlehen
Antragsberechtigte	KMU und freiberuflich Tätige, deren Gründung bevorsteht oder nicht länger als fünf Jahre zurück liegt
Zielgruppe	Natürliche Personen, die die Gründung oder Nachfolge eines Unternehmens in Niedersachsen anstreben, sowie KMU mit einer Betriebsstätte in Niedersachsen, die sich in den ersten fünf Jahren nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit befinden.
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung von Ausgaben, die in Zusammenhang mit dem Vorhaben zur Gründung oder Erweiterung des Unternehmens stehen
Finanzierungsvolumen	mind. 5.000 EUR/maximal 25.000 EUR pro Vorhaben
Fördervoraussetzungen	Die (zukünftige) Betriebsstätte muss in Niedersachsen liegen, es müssen ein schlüssiges Unternehmenskonzept und ein Finanzierungsplan, der die Finanzierungslücke herausstellt, vorgelegt werden, außerdem muss eine erfolgreiche Bonitätsprüfung erfolgen
Laufzeiten	Zwei bis fünf Jahre, bei sechs tilgungsfreien Monaten (in Ausnahmefällen bis zu zwei Jahren)
Zinsen	3,5 Prozent Zinsen pro Jahr fest für die gesamte Kreditlaufzeit
Sicherheiten	Keine Besicherung erforderlich, Gesellschafterbürgschaft bei juristischen Personen
Beihilferechtliche Grundlage	De-minimis

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der NBank.

Die Wirkungsweise des Instruments wird wesentlich durch folgende Elemente bestimmt:

- Verzicht auf Sicherheiten. Sicherheiten sind das zentrale Finanzierungsproblem von KMU und insbesondere von Gründungen.²³ Jungen Unternehmen fehlt die Möglichkeit Kapital und dingliche Sicherheiten zu bilden; größere Gründungen mit Finanzierungsbedarf können regelmäßig nicht durch private Vermögen gesichert werden.
- Direktvergabe ohne Beteiligung von Hausbanken. Im Mikrokreditbereich wird grundsätzlich ein Marktversagen der Bankenwirtschaft konstatiert. Ein wesentlicher Grund sind hohe Transaktionskosten, genauer hohe Fixkosten bei der Kreditvergabe und -betreuung.
- Eine breite Zielgruppe ohne sektorale, regionale oder förderpolitische Einschränkungen.
- Ein relativ günstiger Zinssatz zumindest für Gründungen und sehr junge Unternehmen sowie angesichts des Verzichts auf eine Besicherung.²⁴

Gegenstand der Finanzierung können Investitionen, Betriebsmittel und weitere Kosten der Gründung sein. Durch die Deckelung der Kredite auf 25.000 Euro ist die Zielgruppe auf kleine bis mittlere Gründungen und junge und / oder kleine Unternehmen beschränkt.

Verfahren

Vor Antragstellung muss eine Erstberatung bei einer fachkundigen Stelle in Anspruch genommen werden. Fachkundige Stellen sind vor allem die Kammern, die Beratungsstellen der NBank, sowie Banken und Sparkassen. Die fachkundige Stelle erstellt eine Stellungnahme; für eine positive Kreditentscheidung muss diese das Projekt befürworten.

²³ Vgl. KfW (2019b): KfW-Gründungsmonitor 2019, S.8

²⁴ Der Zinssatz liegt mit 3,5 Prozent niedriger als z.B. in Berlin (4,65 Prozent bis 5,1 Prozent) und höher als z.B. in Brandenburg (1,77 Prozent) und Sachsen (1 Prozent).

Die Antragstellung erfolgt dann über das Onlineportal der NBank und zusammen mit ergänzenden Unterlagen auch im Original bei der NBank. Die Antragsprüfung erfolgt entsprechend bankwirtschaftlicher Kriterien, insbesondere hinsichtlich der fachlichen und kaufmännischen Qualifikation sowie einer positiven Kreditwürdigkeit (keine negative Schufa-Auskunft) des Antragstellers. Neben diesen grundsätzlichen Voraussetzungen existieren zusätzliche qualitative Kriterien zur Beurteilung einer Kredit- bzw. Förderwürdigkeit. Diese beziehen sich auf das Unternehmenskonzept, die Gründerpersönlichkeit und ggf. die bisherige Geschäftsentwicklung.

Die Kreditvergabe und -abwicklung einschließlich der Problembearbeitung erfolgt durch die NBank. Vom Kreditnehmer ist ein Jahr nach Kreditauszahlung der Nachweis zu erbringen, dass das Unternehmen weiterhin existiert. Zudem wird ein Verwendungsnachweis einschließlich eines Sachberichts angefordert.

Fondskonzeption

Zur Umsetzung des Finanzinstruments wurde der Fonds „MikroSTARTer“ eingerichtet. Mit dem Fondsmanagement wurde die NBank betraut. Die finanzielle Ausstattung des Fonds erfolgte durch eine Zuwendung aus dem Operationellen Programm. Die nationale Kofinanzierung erfolgt durch das Land Niedersachsen. Der Fonds wird als separater Verwaltungsbereich innerhalb der NBank geführt.

Grundlagen der Förderung und Kreditvergaben sind die Richtlinie „MikroSTARTer Niedersachsen“, die mit Wirkung zum 01.08.2015 erlassen wurde und bis zum 31.12.2023 befristet ist sowie die Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und der NBank vom 20.08.2015. Die erste Bewilligung aus dem Fonds erfolgte Mitte Oktober 2015.

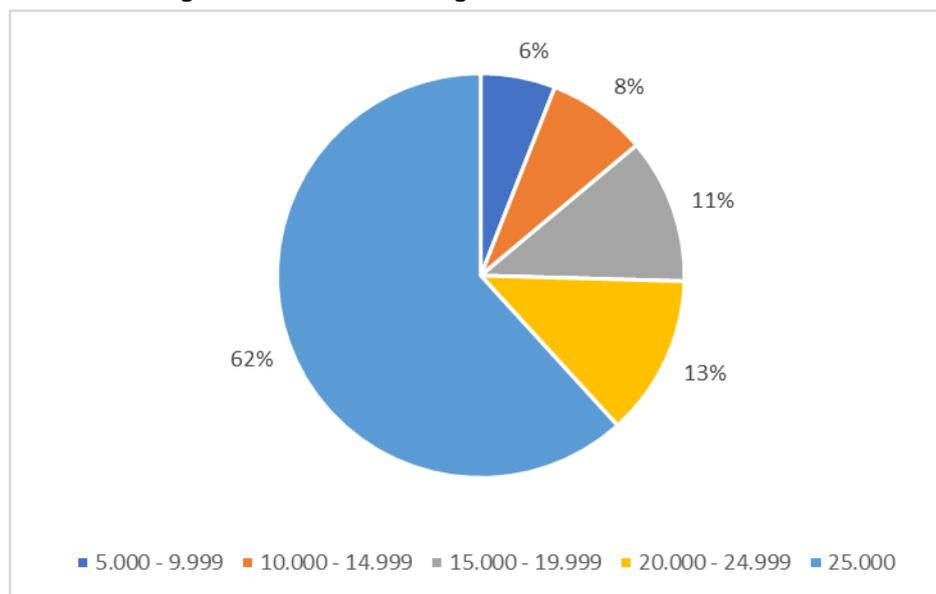
Die Finanzierungsvereinbarung regelt u.a. die Aufgaben des Fondsmanagements, die Prüfung und Kontrolle und die abrechenbaren Verwaltungskosten einschl. von Obergrenzen. Außerdem werden „angestrebte Ergebnisse“ festgelegt und mit Zielwerten quantifiziert (geförderte Unternehmen und Gründungen, Investitionen, Arbeitsplätzen, Verbleibsquoten). Weitere Regelungen betreffen die Governance des Instruments und den Umgang mit Interessenskonflikten. Dabei wird die Unabhängigkeit des Fonds von Seiten der NBank gewährleistet und u.a. die Priorität der Förderrichtlinie festgelegt.

3.1.2 Struktur, Outputs und erste Ergebnisse der Förderung

Der MikroSTARTer-Fonds wird seit Ende 2015 umgesetzt. Insgesamt wurden bisher 805 Darlehen mit einem Umfang von 16,85 Mio. Euro bewilligt. Davon wurden zum Stand 31.12.2018 insgesamt 16,68 Mio. Euro an die Endbegünstigten ausgezahlt.²⁵ Die durchschnittliche Darlehenshöhe liegt bei 20.930 Euro. Sie liegt damit sehr dicht an den Durchschnittswerten in vergleichbaren Mikrokreditprogrammen in anderen Bundesländern.

In 491 der 805 Förderfälle (62 Prozent) wird die Obergrenze von 25.000 Euro als Kredit bewilligt. Dieser Anteil ist relativ hoch; es ist davon auszugehen, dass bei diesen Gründungen und jungen Unternehmen zumindest teilweise ein weiterer Finanzierungsbedarf besteht.

Abbildung 3.1: Anzahl der bewilligten Mikrodarlehen nach Kredithöhen



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

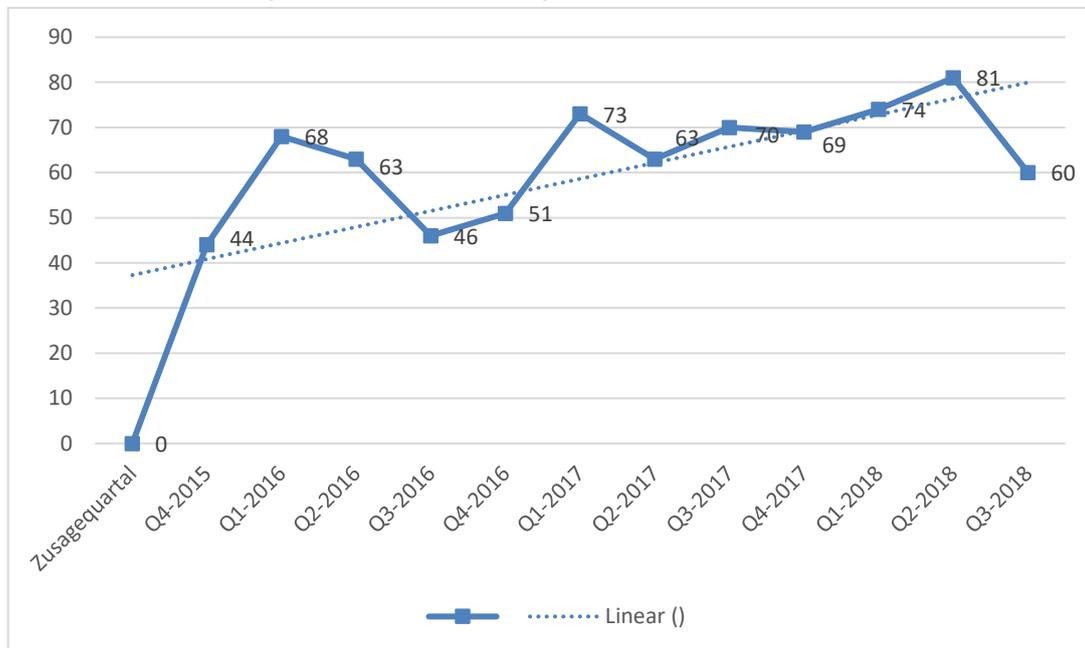
Mit den 805 Mikrokrediten sind 804 Gründungen und junge Unternehmen unterstützt worden.²⁶ Drei von vier Kreditnehmern sind Gründungen (595), ein knappes Drittel davon Gründungen aus der Arbeitslosigkeit. Gut 60 Prozent der Unternehmen sind

²⁵ Datenstand für die folgenden Auswertungen ist soweit nicht anders genannt der 31.12.2018.

²⁶ In einem Fall sind zwei Kredite mit einem Gesamtvolumen von 25.000 Euro bewilligt wurden.

der gewerblichen Wirtschaft, gut ein Viertel dem Handwerk und etwa 13 Prozent den Freien Berufen zuzuordnen (s.u.).

Abbildung 3.2: Anzahl der bewilligten Mikrodarlehen nach Quartalen



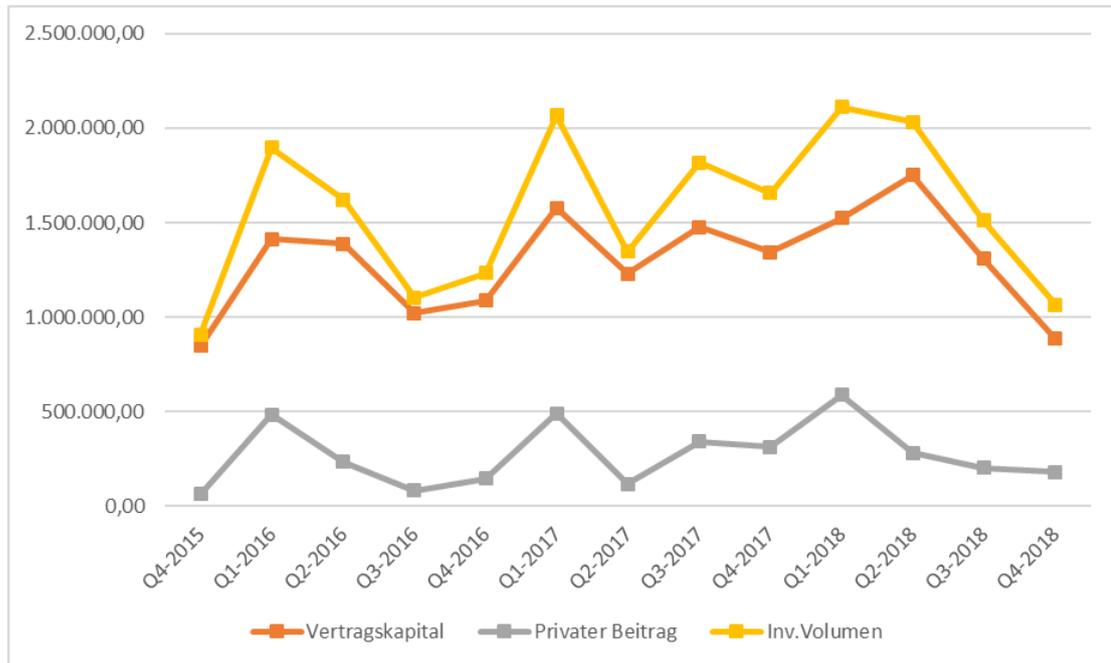
Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Im ersten Jahr der Kreditvergabe (2015, nur viertes Quartal) wurden 44 Darlehen mit einer Darlehenshöhe von insgesamt 0,85 Mio. Euro bewilligt. Im Folgejahr 2016 kam es zu 228 weiteren Bewilligungen in einem Umfang von 4,91 Mio. Euro. 2017 stieg der Zahl der Förderfälle auf 275 Kredite in einem Umfang von 5,63 Mio. Euro. Im Jahr 2018 kamen 258 Darlehen (5,47 Mio. Euro) zur Auszahlung.

Pro Quartal wurden damit im Durchschnitt etwa 62 Darlehen mit einer durchschnittlichen Darlehenssumme von insgesamt 1,3 Mio. Euro bewilligt. Die Trendlinie in Abbildung 3.2 zeigt ein weitgehend stabiles Bewilligungsgeschehen. In längerer Betrachtung ist – zumindest im bisherigen Verlauf – eine leichte Zunahme bei den Bewilligungszahlen der Kredite zu verzeichnen, obwohl die Bewilligungszahlen am aktuellen Rand leicht zurückgegangen sind.

Die Gesamtdarlehenssumme und die gesamten Investitionen folgen grundsätzlich den Kreditbewilligungen. Die durchschnittlichen Kredithöhen schwanken in quartalsweiser Betrachtung zwischen 19.500 und 22.200 Euro, sind im Zeitablauf aber insgesamt sehr stabil.

Abbildung 3.3: Darlehenssumme und Investitionsvolumen nach Quartalen



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

In 294 von den 805 Fällen stellen die Darlehen nur einen Teil des Investitionsvolumens dar. Neben den insgesamt 16,85 Mio. Euro an Mitteln aus den Mikrokrediten wurden durch diese Fälle zusätzlich 3,51 Mio. Euro an weiteren Mitteln aufgewandt. Davon wurden lediglich 117.000 Euro in Form von Fremdkapital eingebracht, während der absolute Großteil des zusätzlichen Investitionsvolumens (3,4 Mio. Euro) aus Eigenmitteln stammt. Eine externe Fremdfinanzierung wurde in nur fünf Fällen genutzt. Die geringe externe Kofinanzierung ist ein deutliches Indiz für die hohe Additionalität der Förderung; sie ist damit ein Indiz für den Bedarf der Unterstützung und relativ geringe Mitnahmeeffekte.

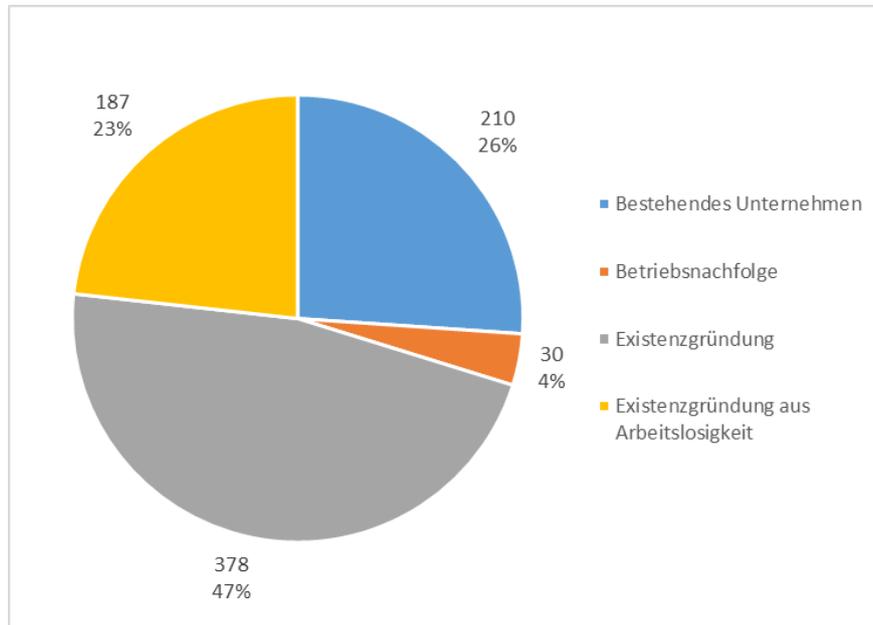
Die Kreditnehmer, die weitere Mittel einsetzen, unterscheiden sich nicht wesentlich von den übrigen Kreditnehmern (ohne weitere Mittel). Die durchschnittliche Kreditsumme ist hier leicht höher (etwa 350 Euro oder 1,7 Prozent) und die Kreditnehmer stammen mit etwas höherem Anteil aus der gewerblichen Wirtschaft und dementsprechend seltener aus dem Handwerk oder den Freien Berufen. Die Unterschiede sind aber wenig ausgeprägt und kaum interpretierbar.

Hoher Anteil an Gründungen, sehr hoher Anteil Kleinstunternehmen

74 Prozent der Mikrodarlehen (595 Existenzgründungen einschließlich 30 Unternehmensnachfolgen und 187 Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit) wurden für

Gründungen bewilligt und eingesetzt. Die übrigen Darlehen wurden für die Festigung von Existenzen aufgewandt.

Abbildung 3.4: Förderfälle nach Finanzierungszweck



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Der Anteil der Gründungen an den Mikrokrediten ist etwa so hoch, wie in vergleichbaren Programmen, zu denen den Autoren Daten vorliegen. Der Anteil der Betriebsnachfolgen ist im Vergleich zu den übrigen Finanzierungszwecken relativ niedrig, im Vergleich zu anderen Programmen – bei insgesamt niedrigen Fallzahlen - aber relativ hoch. Die Verteilung der ausgereichten Kreditvolumen ähnelt der der Förderfälle.

Bei den Bestandsunternehmen handelt es sich zu 95 Prozent um Kleinunternehmen mit bis zu neun Beschäftigten, lediglich in zehn Fällen wurden Kleinunternehmen gefördert.

Ausgeprägter Finanzierungsbedarf bei jungen Bestandsunternehmen

Deutliche Unterschiede ergeben sich bei der durchschnittlichen Kredithöhe je nach Unternehmensstatus: Kredite an Bestandsunternehmen haben im Durchschnitt ein Volumen von 22.350 Euro und liegen damit relativ dicht an der Obergrenze der Kreditvergabe. Gründungen aus der Arbeitslosigkeit erhalten Kredite mit einer durchschnittlichen Höhe von 18.670 Euro, Gründungen insgesamt liegen bei 20.430 Euro.

Statistisch starten Gründungen aus der Arbeitslosigkeit mit einem deutlich niedrigeren Finanzierungsbedarf bzw. -niveau als andere Gründungen. Der Unterschied ist beim MikroSTARTer eher weniger stark ausgeprägt.²⁷ Das höhere Kreditniveau bei Bestandsunternehmen erscheint aufgrund bestehender Geschäftsfelder plausibel, könnte sich aber auch durch geringere Unsicherheiten und entsprechend höhere Zusage-summen bei der Kreditantragsprüfung erklären.

62 Prozent der geförderten Bestandsunternehmen erhalten das maximale Darlehen (25.000 Euro). Es ist davon auszugehen, dass bei einem größeren Teil dieser Kreditnehmer der tatsächliche Finanzierungsbedarf größer ist. Hier scheint die Finanzierung über einen Mikrokredit so attraktiv, dass andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht genutzt werden oder nicht in Frage kommen. Die Unternehmen befinden sich in einer Nachgründungsphase, die häufig durch einen zusätzlichen und erhöhten Finanzierungsbedarf geprägt ist.²⁸

Zwischenstand: 1.265 neue Arbeitsplätze

Zentrales Ziel des MikroSTARTers ist die Unterstützung von Gründungen und jungen Unternehmen bei ihren Gründungs- und frühen Geschäftsaktivitäten. Beschäftigungseffekte sind grundsätzlich erst in mittelbarer, mittel- bis langfristiger Folge erfolgreicher Gründungen zu erwarten und stehen neben anderen potenziellen Effekten (Innovationen, Modernisierung der Wirtschaftsstruktur u.a.). Die Beschäftigungseffekte werden als zentraler wirtschaftspolitischer Indikator beim Monitoring miterfasst. Sie werden zum Zeitpunkt der Antragstellung und ein Jahr nach Kreditvergabe erhoben.

Insgesamt wurden bisher 1.265 Arbeitsplätze in den geförderten Gründungen und jungen Unternehmen geschaffen (Ist-Werte). Dabei sind auch die Förderfälle enthalten, die bisher bewilligt, aber noch nicht zu den tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätzen befragt wurden. Der Vergleich von Plan-Werten (402) und Ist-Werten (917)

²⁷ Vgl. KfW Mittelstands- und Strukturpolitik 2006, Ausgabe 35, S.114

²⁸ Für diese Unternehmensgruppe besteht weiterer Untersuchungsbedarf. Insbesondere kann das Alter zum Zeitpunkt der Finanzierung nach Kredithöhe differenziert werden, um ein Muster beim Finanzierungsbedarf zu identifizieren. Darüber hinaus kann der Gesamtfinanzierungsbedarf bei jungen Bestandsunternehmen / älteren Gründungen ggf. aus den Antragsunterlagen ermittelt werden.

bei abgeschlossenen Vorhaben zeigt, dass die Geschäftsentwicklung von den Antragstellern unterschätzt wird bzw. das zunächst sehr vorsichtige Angaben gemacht werden.²⁹ Zudem erfolgt die Erhebung etwa ein Jahr nach Kreditvergabe; erfasst also nicht die weitere Beschäftigungsentwicklung in den geförderten Gründungen und Jungunternehmen. Es ist damit davon auszugehen, dass die mittelfristigen Beschäftigungseffekte durch das Monitoring deutlich unterschätzt werden.

Legt man die abgeschlossenen Förderfälle und die Ist-Werte nach etwa einem Jahr zugrunde, so werden pro Gründung oder jungem Unternehmen etwa 2,1 Arbeitsplätze geschaffen.

Leistungsstörungen und Ausfälle

In Bezug auf Leistungsstörungen im Kreditverlauf sind folgende Stadien zu unterscheiden:

- Es treten Probleme bei der Rückzahlung der Kredite auf, die durch den Kreditnehmer gemeldet oder für die NBank sichtbar werden. Für diese Probleme können Lösungen gefunden werden – i.d.R. erleichternde Vereinbarungen zu den Ratenzahlungen. Es erfolgt dann keine Vertragskündigung und es findet kein vollständiger Ausfall statt.
- Falls eine solche Lösung nicht gefunden werden kann und die Leistungsstörung bestehen bleibt, wird der Kreditvertrag von der NBank gekündigt. Auch nach Kündigung können Vereinbarungen zur weiteren Kreditabwicklung getroffen werden, der Kredit ist damit nicht endgültig ausgefallen, die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls steigt aber.
- Wenn Kredite nicht zurückgezahlt werden können und Forderungen nicht weiter verfolgt werden, liegen Ausfälle vor, die abgeschrieben werden.

Bis zum 31.12.2018 sind zwei Kredite vollständig ausgefallen, was bezogen auf die Gesamtzahl der bewilligten Kredite (805) einer Ausfallquote von 0,25 Prozent entspricht. Das entsprechende Ausfallvolumen beläuft sich auf 33.681 Euro oder 0,20 Prozent der bewilligten Mikrokreditsumme.

Gekündigt wurden bis zum 31.12.2018 weitere 91 Kredite, was einer Kündigungsquote von 11,3 Prozent entspricht. Die bewilligten Kredithöhen dieser Kündigungen

²⁹ Ähnliche Verhalten sind auch bei der Zuschussförderung, etwa der betrieblichen Investitionsförderung zu sehen.

machen 12,6 Prozent aller bewilligten Kredite (2,1 Mio. Euro) aus. Diese Kredite drohen aber nicht vollständig auszufallen, da zum einen ggf. bereits Tilgungen und Zinsen geleistet wurden und zum anderen weitere Leistungen etwa entsprechend von Ratenvereinbarungen erfolgen.³⁰

Kündigungen und Ausfälle entstehen zumeist aus Insolvenzen und Betriebsaufgaben (z.B. wegen Unwirtschaftlichkeit). Diese sind relativ frühzeitig im Gründungs- und Kreditverlauf zu erwarten.³¹ Die tilgungsfreie Zeit beträgt bei den Mikrokrediten sechs Monate, danach kommt die volle Belastung der Rückzahlung zum Tragen. Es ist daher davon auszugehen, dass Leistungsstörungen, Kündigungen und Ausfälle relativ frühzeitig auftreten.³² Angesichts eines Zeitverlaufs von bisher gut drei Jahren (viertes Quartal 2015 bis 31.12.2018) vermitteln die bisherigen Daten daher nach Auffassung der Autoren grundsätzlich ein belastbares Bild.

Die Analyse der Strukturen der gekündigten Fälle ergibt derzeit noch keine besonderen Muster:

- Entgegen anderer empirischer Ergebnisse und der Erwartungen ist die Kapitalausstattung (Kreditsumme) der Fälle mit Leistungsstörungen (hier gekündigte Fälle) mit etwa 23.400 Euro höher als bei den unproblematischen Verläufen (20.600 Euro).
- Kündigungsfälle sind bei Gründungen (12 Prozent) erwartungsgemäß höher als bei den jungen Bestandsunternehmen (10 Prozent), der Unterschied ist auffällig gering.
- Erstaunlich ist der geringe Anteil von Kündigungen bei Gründungen aus der Arbeitslosigkeit (8 Prozent). Die Fallzahlen sind in dieser differenzierten Betrachtung aber relativ niedrig. Ggf. erklären sich die geringen Kündigungen auch aus gesonderten Unterstützungsleistungen im ersten Gründungsjahr.
- Die Kündigungszahlen sind in der gewerblichen Wirtschaft mit 13 Prozent etwas höher als in den Freien Berufen und im Handwerk (10 Prozent bzw. 8 Prozent). Gerade im Handwerk sind Geschäftsaufgaben und Abbruchraten

³⁰ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich der Anteil der tatsächlichen Ausfälle an den bewilligten Kreditsummen bei endgültig ausgefallenen Verträgen aufgrund der geringen Fallzahlen noch nicht belastbar herleiten.

³¹ Etwa ein Drittel aller Gründungen mit Kapitaleinsatz bis 25.000 Euro beenden ihre Gründung innerhalb der ersten drei Jahre. Die Abbruchraten nehmen dabei über die Zeit ab, sind also in der ersten Zeit am höchsten. Vgl. KfW (2018): KfW-Gründungsmonitor 2018.

³² Bei den beiden endgültigen Ausfällen erfolgte die Ausbuchung jeweils etwa ein Jahr nach Bewilligung der Mikrokredite.

generell sehr niedrig (und angesichts der konjunkturellen Situation im Handwerk derzeit vermutlich besonders niedrig), zudem sind auch hier die Fallzahlen nur bedingt belastbar.

Leistungsstörungen und Ausfälle sind relevant für die Entwicklung des Fonds und des Fondskapitals (und die Kostenstrukturen der Umsetzung), sind aber nicht unmittelbar auf die regionalwirtschaftliche und förderpolitische Leistung des Instruments zu übertragen:

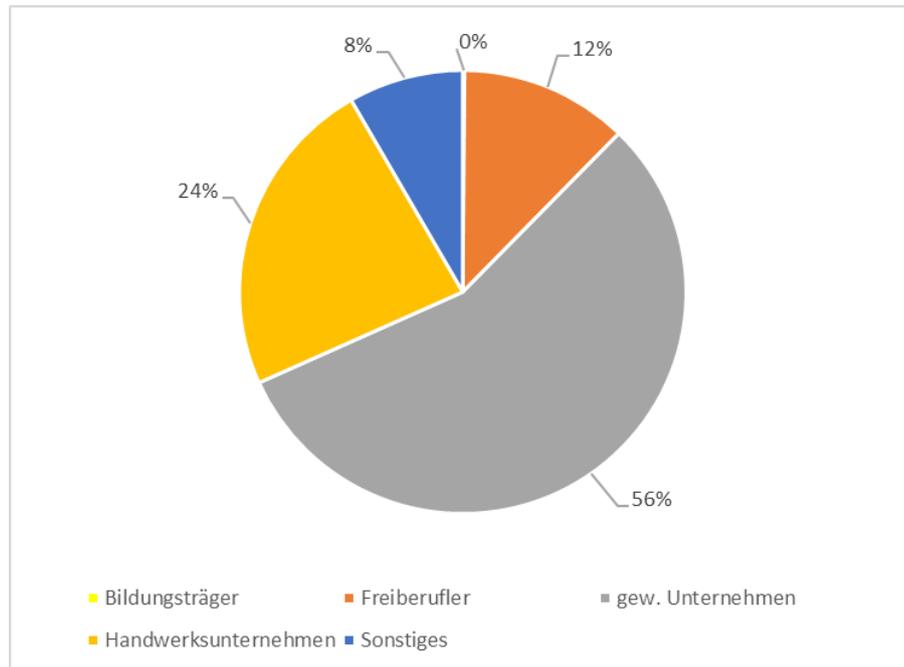
- Zum einen ist nicht jede Leistungsstörung oder Kündigung mit einer Insolvenz und damit einer Nichtgründung gleichzusetzen; Störungen und Ausfälle können sich auch aus anderen Gründen ergeben. Ein gegründetes Unternehmen kann weiter bestehen, auch wenn der Kreditvertrag gekündigt wird. Vice versa können aber auch Kreditverträge ggf. unter gesonderten Vereinbarungen weitergeführt und bedient werden, ohne dass die Gründungen erfolgreich ist – etwa wenn die Tilgungsleistungen aus nichtselbständiger Tätigkeit getragen werden.
- Zum anderen sind Insolvenzen, Betriebsaufgaben und ähnliche Fälle aus regionalwirtschaftlicher Sicht nicht grundsätzlich problematisch. Sie sind ein mögliches Ergebnis von Markt- und Innovationsprozessen, bei denen auch das Scheitern eine wichtige Erkenntnis und ein Signal an die anderen Marktteilnehmer ist.

Sektorale Verteilung der Gründungen und jungen Unternehmen

Den größten Anteil an der Gruppe der Förderempfänger macht die gewerbliche Wirtschaft aus (56 Prozent). Weitere 24 Prozent entfallen auf Unternehmungen aus dem gesondert erfassten Handwerk. 12 Prozent der bewilligten Darlehen wurden an Freiberufler vergeben. Weitere 8 Prozent wurden der Kategorie Sonstige zugeordnet. Eine genauere Betrachtung der Daten hat gezeigt, dass die meisten Unternehmungen in dieser Kategorie sich auf verschiedene Dienstleistungen spezialisiert haben. Beispiele hierfür sind die ambulante Pflege oder der Bereich der kosmetischen Behandlung. Sie sind dementsprechend auch dem Handwerk oder der gewerblichen Wirtschaft zuzuordnen.³³

³³ In einem Fall wurde keine Angabe zur Art des Unternehmens gemacht.

Abbildung 3.5: Anzahl Darlehen nach Unternehmensart

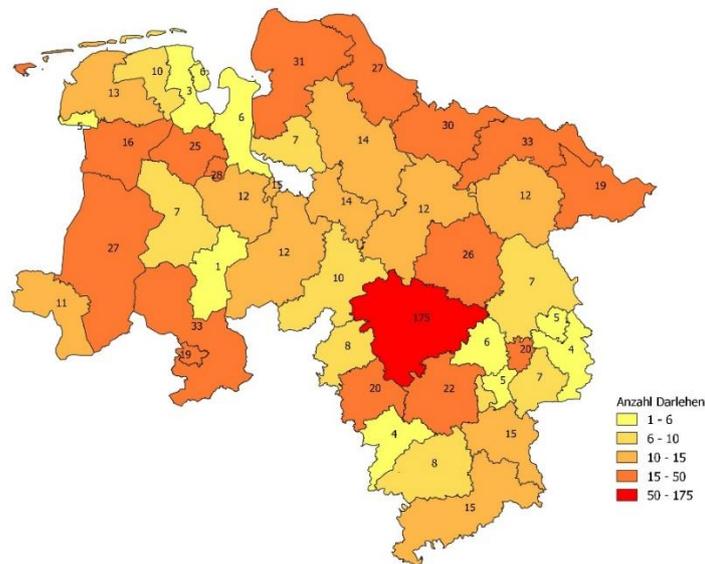


Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Räumliche Verteilung der Förderung

Die Verteilung der bewilligten Darlehen nach Landkreisen, wie in Abbildung 3.6: dargestellt, zeigt einen klaren geographischen Schwerpunkt. In der Region Hannover wurden 175 Darlehen bewilligt, was mehr als das Fünffache der nächstplatzierten Regionen ausmacht. Trotz dieses auffällig großen Abstandes sind Osnabrück, Lüneburg, Cuxhaven und Harburg als verhältnismäßig nachfragestarke Regionen zu nennen. Hohe Darlehenszahlen zeigt dabei das niedersächsische Umland von Hamburg, aber auch das Umland von Hannover und – im kleineren Maßstab – von Osnabrück. Bremen hat im Vergleich hierzu eher geringe Ausstrahlungseffekte. Sehr geringe Fallzahlen ergeben sich für die Landkreise Vechta (1) und Friesland (3).

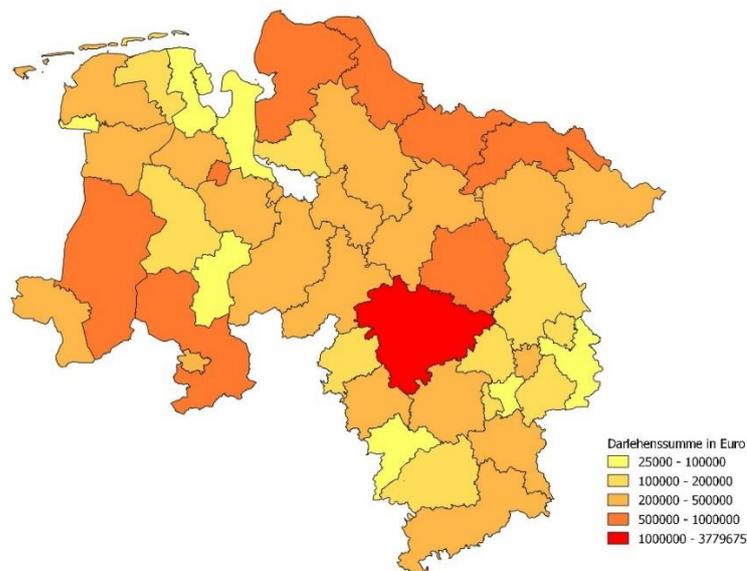
Abbildung 3.6: Anzahl Darlehen nach Landkreisen



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Eine Darstellung der Verteilung der Darlehenssummen nach Landkreisen zeichnet ein ähnliches Bild, wie Abbildung 3.7: veranschaulicht. Auch hier sticht besonders die Region Hannover hervor. Mit einem ähnlich großen Abstand zu Hannover sind allerdings auch in diesem Kontext die Landkreise im Umland von Hamburg und im Südwesten Niedersachsens hervorzuheben.

Abbildung 3.7: Darlehenssumme nach Landkreisen



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Stärker entwickelte Region - Übergangsregion

Legt man die Finanzausstattung der Fonds zugrunde, so sind 72 Prozent der Mittel für die stärker entwickelten Region (SER) und dementsprechend 28 Prozent für die Übergangsregion (ÜR) vorgesehen. Die folgende Tabelle und die Abbildungen zeigen, dass die Umsetzung sehr dicht an der Planung erfolgt.

Tabelle 3.2 Umsetzungsstand des MikroSTARTers in den Programmgebieten

	SER	ÜR	Gesamt
Mittelansatz	23 Mio. Euro	9 Mio. Euro	32 Mio. Euro
Anzahl Mikrokredite	578	225	805 ³⁴
Kreditvolumen	12,23 Mio. Euro	4,62 Mio. Euro	16,85 Mio. Euro
Investitionsvolumen	14,70 Mio. Euro	5,66 Mio. Euro	20,36 Mio. Euro
Durchschnittliche Darlehenshöhe	21.151 Euro	20.548 Euro	20.930 Euro
Gründungen	425	168	593
Davon Gründungen aus der Arbeitslosigkeit	122	65	187
Kündigungen	60	31	91
Arbeitsplätze	915	350	1265

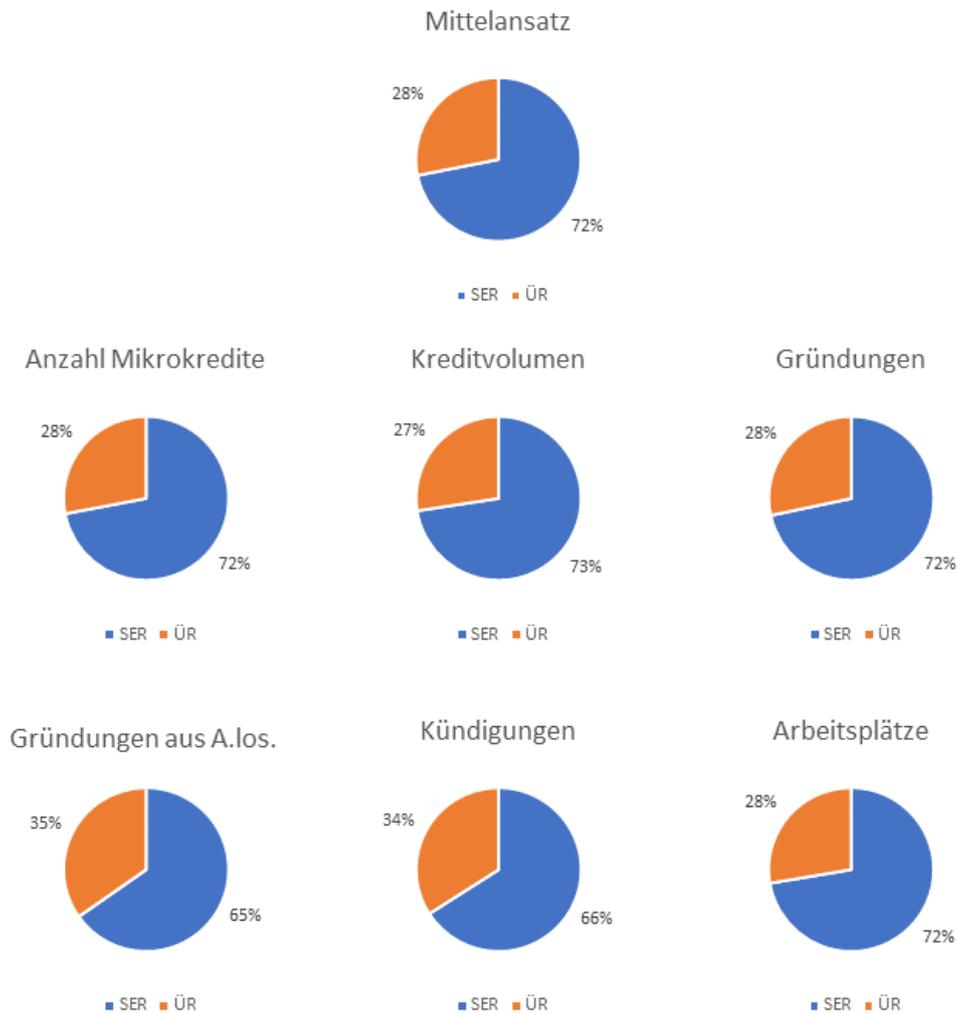
Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Das gesamte Darlehensvolumen beläuft sich in der SER mit 12,23 Mio. Euro auf mehr als das Doppelte als in der ÜR (4,62 Mio. Euro) bzw. auf 73 Prozent der gesamten Kreditvergabe. Auch die bewilligten Mikrokredite und die finanzierten Gründungen entsprechen in ihren Anteilen dem Mittelansatz.

Leichte Unterschiede zeigen die durchschnittlichen Darlehenshöhen: In der SER sind die Mikrokredite im Schnitt um etwa 600 Euro höher als in der ÜR, der Unterschied erscheint aber ohne weitere Informationen nicht belastbar zu interpretieren.

³⁴ In zwei Fällen wurde keine Angabe zur Region gemacht.

Abbildung 3.8: Anteile von Input und Output nach Programmgebieten



Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung.

Ein deutlicher Unterschied zeigt sich dagegen beim Anteil der Gründungen aus Arbeitslosigkeit: Dieser fällt in den ÜR deutlich größer aus, als der Anteil der Mikrokredite und der Gründungen insgesamt.

Ebenfalls stärker ausgeprägt in der ÜR ist der Anteil der gekündigten Mikrokredite (34 Prozent aller Kündigungen bei 28 Prozent aller Mikrokredite). In der SER liegt die Kündigungsquote bei 10,4 Prozent, in der ÜR bei 13,8 Prozent. Allerdings sind die Fallzahlen bei differenzierter Betrachtung relativ niedrig; zufallsbedingte Schwankungen sollten bei der Interpretation berücksichtigt werden. Möglicherweise spiegelt sich hier wie bei den Gründungen aus der Arbeitslosigkeit die insgesamt schwächere wirtschaftliche Ausgangslage in der ÜR wider.

Insgesamt ist die Beteiligung der ÜR an der Förderung durch Mikrokredite aus dem MikroSTARTer-Fonds bezogen auf die Projektzahlen (20 Prozent im EFRE, 28 Prozent im MikroSTARTer) deutlich höher als im EFRE insgesamt. Bezogen auf die bewilligten Mittel sind die Unterschiede kleiner (28 Prozent bei den Mikrokrediten, 26 Prozent im EFRE).

Outputs, Ergebnisse und Zielwerterreichung

Die zentralen Outputs und Ergebnisse des MikroSTARTer-Fonds sind in den vorangegangenen Abschnitten bereits beschrieben worden und in der folgenden Tabelle noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 3.3 Outputs und Ergebnisse des Finanzinstruments MikroSTARTer

Output	Aktueller Wert
Mikrokredite	805
Unterstützte Unternehmen	804
Gründungen	595
Davon Gründungen aus der Arbeitslosigkeit	187
Davon Betriebsnachfolgen	30
Gesamtinvestitionen	20,36 Mio. Euro
Bewilligte Finanzierungen	16,85 Mio. Euro
Kündigungen	91
Neue Arbeitsplätze	1.265

Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung, Stand: 31.12.2018.

Im Operationellen Programm sind für eine Reihe von Outputindikatoren auch Zielwerte festgelegt worden. Damit kann eine erste einfache Zielerreichung (besser: Zielwerterreichung) überprüft werden. Indikatoren, Zielwerte und erreichte Werte sind in Tabelle 3.4 dargestellt. Die Tabelle gibt die Indikatorenwerte des Durchführungsberichts zum Operationellen Programm mit Stand 31.12.2018 wieder.

Tabelle 3.4 Zielwerte und erreichte Werte des Operationellen Programms

Indikatoren	Zielwert	Aktueller Wert	Quote
CO01 Produktive Investitionen: Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten	510,00	557,00	109 %
CO03 Produktive Investitionen: Zahl der Unternehmen, die andere finanzielle Unterstützung erhalten als Zuschüsse	510,00	557,00	109 %

Indikatoren	Zielwert	Aktueller Wert	Quote
CO05 Produktive Investitionen: Zahl der geförderten Unternehmen	230,00	431,00	187 %
CO07 Produktive Investitionen: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	1.632.000,00	681.986,00	42 %
CO08: Produktive Investitionen: Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	2.020,00	1.117,00	55 %
OI20 Zahl der Existenzgründer, die abgesehen von Zuschüssen, finanzielle Unterstützung für ihre Gründung erhalten	1.050,00	429,00	41 %
OI21 Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für die Gründung ergänzen (außer Zuschüsse)	3.424.000,00	2.244.191,86	66 %
OI22 Anteil der geförderten Unternehmen/der Gründungen, die 5 Jahre nach der Förderung noch am Markt aktiv sind	160,00	--	--

Quelle: Durchführungsbericht, Stand: 31.12.2018

Die Zielerreichung ist in absoluten Zahlen bisher relativ hoch. Insbesondere die Zielerreichung bei der Zahl der unterstützten Unternehmen fällt dabei auf. Als Maßstab für die relative Zielerreichung kann der Anteil der bisher ausgereichten Mittel genutzt werden. Dieser liegt derzeit bei 53 Prozent (s.u.). Die Zielerreichung ist damit für die allermeisten Indikatoren gut bis sehr gut. Lediglich die weiteren privaten Investitionen bei den Gründungen und KMU (42 Prozent) und die Zahl der geförderten Existenzgründer (41 Prozent) erscheint derzeit etwas unterdurchschnittlich. Die Abweichung ist dabei nicht groß; zudem sind die absoluten Zahlen zu diesen Indikatoren eher hoch.

3.1.3 Umsetzungsstand des Fonds

Der von der NBank verwaltete Fonds „MikroSTARTer“ wird seit dem vierten Quartal 2015 umgesetzt. Im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung sind 32 Mio. Euro für das Finanzinstrument vorgesehen und bereits bewilligt worden. 24 Mio. Euro der bewilligten Mittel wurden mit Stand 31.12.2018 in das Finanzinstrument eingezahlt, woraus sich auf der OP-Ebene eine Bewilligungsquote von 100 Prozent und eine Auszahlungsquote von 75 Prozent ergibt.

Tabelle 3.5 Überblick Fondsebene zum Stand 31.12.2018

	MikroSTARTer-Fonds
Kapitalausstattung	32 Mio. Euro (16 Mio. Euro EFRE, 16 Mio. Euro Land Niedersachsen) (4,5 Mio. Euro ÜR, 11,5 Mio. Euro SER)
Einzahlungen	24 Mio. Euro in drei Tranchen
Bewilligungen	16,85 Mio. Euro (53 Prozent)
Verwaltungskosten	k.A.
Rückflüsse	Tilgung: 2,83 Mio. Euro
	Zins: 0,77 Mio. Euro
Ausfälle	0,05 Mio. Euro

Quelle: Daten der NBank. Eigene Darstellung, Stand: 31.12.2018

Zum Stand 31.12.2018 sind Mikrokredite im Umfang von insgesamt 16,85 Mio. Euro bewilligt worden. Die bewilligten Fondsmittel sind damit zu 53 Prozent ausgezahlt (ohne Verwaltungskosten). Es verbleiben 7,15 Mio. Euro für weitere Mikrokredite aus dem Fondsvermögen bzw. 15,15 Mio. Euro aus den insgesamt bewilligten Mitteln.

Die Kosten der Verwaltung des Fonds sind vertraglich zwischen Land und der NBank geregelt und werden durch die jährliche Geschäftsprüfung geprüft. Dabei reichen die Mittel, die entsprechend der Vorgaben (Art. 13 der VO (EU) 480/2014) direkt aus dem Fonds entnommen werden dürfen, nicht aus. Es werden daher zusätzliche Mittel seitens des Landes außerhalb des Fonds zur Verfügung gestellt. Zu den aktuellen Kosten liegen derzeit keine vollständigen Daten vor.

Eine Zwischenanlage der in den Fonds eingezahlten Mittel findet derzeit nicht statt. Aufgrund der besonderen Anforderungen ist eine Zwischenanlage in anderen Ländern derzeit mit negativen Zinsen (Verwarentgelten) verbunden. Die Verzinsung der eingezahlten Fondsmittel erfolgt nach Angaben des Fondsmanagements derzeit kalkulatorisch mit einem festgelegten Referenzzinssatz und ist vertraglich bei 0 Prozent gedeckelt. Dies bedeutet, dass die tatsächlich am Markt realisierten Kosten für Negativzinsen nicht an die Fonds weitergegeben werden.

An den Fonds zurückgeflossen sind bis zum 31.12.2018 insgesamt 3,60 Mio. Euro. Diese setzen sich aus Tilgungen von Mikrokrediten (2,83 Mio. Euro) und Zinszahlungen (0,77 Mio. Euro) zusammen.

Aus gekündigten und endgültig ausgefallenen Verträgen sind bisher Abschreibungen in Höhe von 0,05 Mio. Euro (31.12.2018) entstanden (s.o.).

Derzeit übersteigen damit die Rückflüsse (3,6 Mio. Euro) die Kosten und Abschreibungen (zusammen 0,65 Mio. Euro) deutlich – die Aufwände lassen sich derzeit sogar vollständig aus den Zinserträgen (0,77 Mio. Euro) begleichen. Eine Prognose ist auf der aktuellen Datengrundlage nur schwer möglich; alle Positionen werden noch deutlich ansteigen.

- Relativ klar lassen sich die Rückflüsse der bereits bewilligten Mikrokredite schätzen: Nach Schätzung der NBank werden diese sich am Ende ihrer Laufzeiten auf gut 12 Mio. Euro summieren. Die derzeit bewilligten Kredite umfassen 53 Prozent des gesamten Fondsansatzes; die gesamten Rückflüsse werden bei vollständiger Auszahlung der Fondsmittel dementsprechend deutlich höher liegen.
- Es ist außerdem zu erwarten, dass die Verwaltungskosten bedingt durch die zusätzliche Kreditvergabe und insbesondere bedingt durch eine Betreuung einer zunehmenden Zahl von Problemfällen noch deutlich steigen werden. Ebenso ist zu erwarten, dass die Ausfälle zunehmen werden.

Bei gleichbleibendem Verlauf werden die Mittel des Fonds bis Mitte 2021 einmal vollständig ausgereicht sein.³⁵

3.1.4 Erwartungen an das Instrument und bisherige Erfahrungen

In den Expertengesprächen wurden auch die Intentionen und die Erwartungen, die mit der Ausgestaltung der Förderung als Finanzinstrument verbunden waren, thematisiert. Außerdem wurden Einschätzungen zur bisherigen Leistungsfähigkeit des Instruments erhoben. Die Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Als wesentlicher Vorteil und zentrales Motiv wurde der revolving Charakter der Förderung genannt. Vom Fachressort, von der Förderbank und auch von den anderen Gesprächspartnern wird die langfristige Verfügbarkeit der Fördermittel besonders hoch gewertet. Die Gefahr von einem deutlichen Rückgang der Fondsmittel bei einer breiten Vergabe gerade von Mikrokrediten (hohe Transaktionskosten, hohe Ausfallquoten) wurde von den Expertinnen und Experten nicht thematisiert. In der

³⁵ Annahmen hierzu sind eine gleichbleibende Kreditvergabe und leicht steigenden Verwaltungskosten. Rechnerisch ergeben sich dann 10,4 Quartale ab 1.1.2019.

Fondsstrategie gibt es derzeit keine expliziten Regelungen zu Risikopolitik und Fördereffekten - etwa Aussagen zum Erhalt des Fondskapitals oder zu einer Möglichkeit des Kapitalverzehr. Als zentrales Ziel der Fondspolitik wird der Erhalt des Fondskapitals explizit oder implizit genannt.

Bei den Mikrokrediten wurde von mehreren Expertinnen und Experten außerdem explizit auf den Finanzierungseffekt – auch im Vergleich zu einer Zuschussförderung mit geringeren Finanzierungsvolumen – und das Marktversagen im Bankensektor hingewiesen. Marktversagen aufgrund hoher Fixkosten und damit geringe bankwirtschaftlicher Rentabilität ist eine unter den Expertinnen und Experten recht prominente Annahme, die auch explizit benannt wurde.

Eher als Vorteile denn als explizite Motive der Instrumentenwahl wurden zudem von einzelnen Expertinnen und Experten geringe Mitnahmeeffekte (mehrfach genannt) sowie eine effektive Projektauswahl durch die Rentabilitätsprüfung der Förderbank genannt.

Als hinderlich werden vor allem Einschränkungen aus den Regulierungen zu EFRE-Finanzinstrumenten sowie die Vorgaben und Verfahren zur Kontrolle und Prüfung eingeschätzt. Laut Expertenaussagen wurden Änderungen teils mit rückwirkender Wirksamkeit eingeführt, die punktuell zu hohem Aufwand geführt haben. Damit konnten die Verfahrensvorteile, die Finanzinstrumente insbesondere für die Endbegünstigten bietet, nicht voll genutzt werden. Nach Aussagen der Experten sind dadurch Lerneffekte entstanden, die den Aufwand in der aktuellen Förderung deutlich reduziert und die Attraktivität des Instruments erhöht haben.

In den Gesprächen wurden auch die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten thematisiert. Die Steuerung erfolgt demnach vor allem über die Richtlinie, wobei auch die recht umfassenden Regelungen in der Finanzierungsvereinbarung genannt wurden. Sowohl vom Fachressort als auch von der Förderbank wird dabei ein deutliches Primat der fachlichen Steuerung – unter Konsultation des Fondsmanagements - gesehen. Die Projektauswahl erfolgt dabei vollständig durch das Fondsmanagement, die Vorgaben dazu sind in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt und werden als relativ weit eingeschätzt. Ein Steuerungsdefizit (vgl. Kap. 2.2) – etwa hinsichtlich der Fondspolitik oder der Fördereffekte - wird nicht wahrgenommen. Dies auch deshalb, weil die Förderbank auch bei anderen Förderverfahren mit Entscheidungsbefugnissen eingebunden wäre. Außerdem ist ein Berichtswesen eingeführt und es findet ein regelmäßiger Austausch statt.

Insgesamt ist die Förderung von Gründungen und jungen Unternehmen durch revolvingierende Mikrokredite sehr positiv bewertet worden, eine Fortführung wurde nicht in Frage gestellt. Der Fördereffekt der Instrumente wird dabei als hoch bewertet.

3.2 Der Fonds NBeteiligung III

3.2.1 Beschreibung des Finanzinstruments

Mit dem Beteiligungsfonds (NB III) wird kleinen oder mittleren Unternehmen (KMU) mit Firmensitz oder Betriebsstätte in Niedersachsen Beteiligungskapital bereitgestellt. Ziel des Fonds ist es, den Finanzierungsbedarf von KMU für die Umsetzung von innovativen und technologischen Ideen sowie die Realisierung von Investitionen in das Anlage- oder Umlaufvermögen zu decken.

Ausgestaltung der Förderung

Im Rahmen der Beteiligungsfinanzierung geht der NB III offene und typische stille Beteiligungen über eine Laufzeit von 7 bis 10 Jahren (im Einzelfall auch bis zu 12 Jahren) an den Unternehmen ein. Maximal betragen die stillen Beteiligungen 2,5 Mio. Euro, bei offenen Beteiligungen sind ausschließlich Minderheitsbeteiligungen möglich. Die spezifischen Konditionen des Finanzinstruments finden sich in zusammengefasster Form in der nachfolgenden Tabelle.

Tabelle 3.6 Überblick über die Ausgestaltung des NB III

NBeteiligung III	
Finanzierungsart	Stille und offene Beteiligungen
Antragsberechtigte	KMU aus der gewerblichen Wirtschaft mit Firmensitz oder Betriebsstätte in Niedersachsen
Zielgruppe	Gründungen (Start-Ups), KMU mit Innovations- und Wachstumsvorhaben, kein spezifischer Branchenfokus
Finanzierungsgegenstand	Beteiligungsfinanzierung von KMU, Finanzierungsanlässe können Gründung, Start-up-Phase, Wachstum des Unternehmens und die Unternehmensnachfolge sein
Finanzierungsvolumen	Stille Beteiligung: für Unternehmen, die noch keine 5 Jahre am Markt aktiv sind, Finanzierungen zwischen 150.000 Euro bis 600.000 Euro für Unternehmen, die mehr als 5 Jahre am Markt aktiv sind, Finanzierungen mit mind. 250.000 Euro bis max. 2,5 Mio. Euro Offene Beteiligung: ausschließlich Minderheitsbeteiligungen, mögliches Beteiligungsvolumen in der Regel wie bei stillen Beteiligungen
Fördervoraussetzungen	Schlüssiges Unternehmenskonzept zur Machbarkeit und Zukunftsfähigkeit des Vorhabens sowie der Marktfähigkeit der Produkte und Dienstleistungen Fachliche Qualifikation der handelnden Personen Ausschließlich KMU mit Sitz oder Betriebsstätte in Niedersachsen
Laufzeiten	Stille Beteiligung: Beteiligungslaufzeit 7-10 Jahre, im Einzelfall bis 12 Jahre Offene Beteiligung: keine festen Laufzeiten, Investitionshorizont mindestens sieben Jahre
Zinsen / Vergütung	Stille Beteiligungen: jährliche Vergütung abhängig von der aktuellen Marktlage und Bonität des Beteiligungsnehmers
Sicherheiten	Keine Besicherung erforderlich, keine Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung
Beihilferechtliche Grundlage	De-minimis-VO, Art. 22 AGVO, beihilfefrei gemäß Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Investors

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der NBank.

Die Wirkungsweise des Instruments wird wesentlich durch folgende Elemente bestimmt:

- Stärkung des Eigenkapitals: Größere Gründungen und insbesondere innovative Start-ups haben in aller Regel eine geringe Eigenkapitalausstattung – die Möglichkeit zur Eigenkapitalbildung etwa aus der Gewinnthesaurierung ist bei Ihnen noch nicht gegeben. Ebenso haben KMU bei unzureichender Eigenkapitalausstattung häufig einen erschwerten Zugang zu Krediten und alternativen Möglichkeiten der Außenfinanzierung für größere Vorhaben. Durch Beteiligungen können neue Investitions- und Betriebsmittel finanziert

werden, weil durch die verbesserte Ausstattung mit Eigenkapital (oder Eigenkapital-ähnlichen Bilanzpositionen) die Aufnahme zusätzlichen Fremdkapitals ermöglicht wird.

- Unternehmens- nicht Projektfinanzierung: Beteiligungen sind eine langfristig, strategisch angelegte Finanzierung von Vorhaben für die Gründung und / oder das weitere Wachstum von Unternehmen. Finanziert werden können Investitions- und Betriebsmittel, die im Zusammenhang mit der allgemeinen Geschäftstätigkeit stehen. Anlässe der Finanzierung können der Ausgleich eines wachstumsbedingten Liquiditätsbedarfes oder vorübergehender Liquiditätsengpässe, die Ausweitung von Unternehmensaktivitäten oder die Unternehmensnachfolge sein.
- Verzicht auf Sicherheiten. Mangelnde Sicherheiten sind das zentrale Finanzierungsproblem von Gründungen und KMU, insbesondere bei der Finanzierung von risikobehafteten Innovationsvorhaben. Jungen Unternehmen fehlt die Möglichkeit Kapital und dingliche Sicherheiten zu bilden; größere Gründungs- und Wachstumsvorhaben mit hohem Finanzierungsbedarf können regelmäßig nicht durch private Vermögen gesichert werden.
- Direktvergabe ohne Beteiligung von Hausbanken oder weiterer Kapitalgeber: Für junge Unternehmen (jünger als 5 Jahre) ermöglicht das Beihilferecht direkte Beteiligungen ohne weitere Kapitalgeber. Bei etablierten Unternehmen ist – außerhalb von De-minimis – ein weiterer privatwirtschaftlicher Kapitalgeber erforderlich.
- Breite Zielgruppe: Mit Bezug auf die Auswahl der Unternehmen gibt es – außer der Zukunftsfähigkeit des Vorhabens – keine sektoralen, regionalen oder förderpolitischen Einschränkungen.
- Die Wahlmöglichkeit zwischen offenen und stillen Beteiligungen: bei stillen Beteiligungen nimmt der Beteiligungsgeber als neuer Gesellschafter keinen direkten Einfluss auf die Geschäftsführung, allerdings sind stille Beteiligungen zu tilgen und mit laufenden Kosten verbunden. Offene Beteiligungen führen zu keinen Kosten und schonen die Liquidität, dafür nimmt der Beteiligungsgeber als Mitgesellschafter bis zum Verkauf seiner Anteile Einfluss auf das Portfoliounternehmen und übt Mitspracherechte aus.

Verfahren

Die Möglichkeiten, Bedingungen und Grenzen einer Beteiligungsfinanzierung werden für jeden konkreten Einzelfall intensiv und zunächst in einem Erstgespräch geprüft. Hierzu sind Unternehmensunterlagen (handelnde Personen, Angaben zu Produkt und Markt), Bonitätsunterlagen (Jahresabschluss, Planzahlen) und eine Vorhabensbeschreibung einzureichen.

Zur Feststellung der Förderfähigkeit wird eine Risikoprüfung anhand eines banküblichen Ratings durchgeführt. Oberstes Kriterium ist die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Vorhabens. Weitere Fördervoraussetzungen beurteilt die NKB auf der Basis eines Scorings, das aus förderpolitischen Anforderungen heraus eingeführt wurde. Dieses beinhaltet fachliche Qualitätskriterien (z.B. innovativer Charakter) und zudem berücksichtigt es Auswahlkriterien zur Erreichung der bereichsübergreifenden Grundsätze (Querschnittsthemen) des Operationellen Programms. Die NKB ist bei der Auswahl, der Gestaltung der Finanzierung und der Begleitung der Zielunternehmen unabhängig und nur der Wirtschaftlichkeit verpflichtet.

Zu den Aufgaben der NKB gehört neben der Verwaltung des Fonds auch die enge Begleitung und Betreuung der Beteiligungen (z.B. Beratungsgespräche pro Jahr, Organisation von Exit-Prozessen).

Fondskonzeption

Zur Umsetzung des Finanzinstruments wurde der Beteiligungsfonds „NBeteiligung III“ (NB III) eingerichtet. Mit dem Fondsmanagement wurde die NKB, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der NBank, betraut. Die Aufgaben der NKB werden von Mitarbeitern der NBank wahrgenommen.

Der Fonds wird als eigenständiger Buchungskreis innerhalb der NKB geführt. Die finanzielle Ausstattung des Fonds erfolgte durch eine Zuwendung aus dem Operationellen Programm (25 Mio. Euro). Die nationale Kofinanzierung wird zum einen durch das Land Niedersachsen (20 Mio. Euro) getragen. Daneben wird ein nationaler privater Programmbeitrag von 5 Mio. Euro durch die BeteiligungsGesellschaft Niedersachsen GmbH & Co. KG (BGN) geleistet.

Grundlagen für die Beteiligungsfinanzierung aus dem NB III sind die Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen, der NBank und der NKB vom 30.07.2015 sowie der dazugehörige Unternehmensplan.

Finanzierungsvereinbarung und Unternehmensplan regeln u.a. die Aufgaben des Fondsmanagements, die Prüfung und Kontrolle und die abrechenbaren Verwaltungskosten einschließlich der Obergrenzen. Außerdem werden „angestrebte Ergebnisse“ festgelegt und mit Zielwerten quantifiziert (Zahl der unterstützten Unternehmen). Weitere Regelungen betreffen die Governance des Instruments und den Umgang mit Interessenskonflikten. Dabei wird die Unabhängigkeit der mit dem Fondsmanagement beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Seiten der NBank und NKB gewährleistet.

Der Fonds sollte gemäß Unternehmensplan seine operative Geschäftstätigkeit in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 aufnehmen. Für das Jahr 2015 war im Unternehmensplan bereits ein Vertragsabschluss für eine Beteiligung geplant. Bis zum Ende der Investitionsphase wurde dann von einer kontinuierlichen Entwicklung von 2016 bis 2023 mit rund 8-9 Beteiligungen gerechnet. Insgesamt sollten gemäß den ursprünglichen Planungen 60 Unternehmen aus dem NB III unterstützt werden.

Als Zielmarke für die an die Unternehmen auszahlenden Beteiligungen wurde im Unternehmensplan ein Wert von insgesamt 38,5 Mio. Euro festgelegt. Der Unternehmensplan enthält diesbezüglich Jahresscheiben zum geplanten Neugeschäft auf Basis von Vertragsabschlüssen sowie zu den geplanten Auszahlungen der Beteiligungen an die Unternehmen. Die belaufen sich in den Jahren 2017 bis 2022 jeweils auf Summen von 5 bis 6 Mio. Euro. Zu Beginn und zum Ende der Investitionsphase wurden jeweils geringere Werte angesetzt.

3.2.2 Outputs und Ergebnisse der Förderung

Die ersten Beteiligungen an Unternehmen wurden im April 2016 eingegangen. Seitdem erhielten bis zum 31.12.2018 insgesamt 27 Portfoliounternehmen eine Finanzierung durch den NB III. Insgesamt wurden dabei 49 Verträge abgeschlossen. Rund die Hälfte der Unternehmen hat hierbei eine Folgefinanzierung erhalten. Das bis zum 31.12.2018 in Verträgen gebundene Investitionsvolumen des Fonds beläuft sich auf 19,72 Mio. Euro. Dies entspricht rund 52 Prozent des insgesamt geplanten Mittelvolumens, welches für in Verträgen gebundene Beteiligungsinvestitionen gemäß Unternehmensplan insgesamt angenommen wurde. Mit Bezug auf den bis Ende 2018 unterstellten Zielwert von 16,5 Mio. Euro werden die Planungen übertroffen (rd. 119 Prozent). Von den bereits in Verträgen mit den Portfoliounternehmen gebundenen Fondsmitteln wurden 18,02 Mio. Euro valuiert bzw. ausgezahlt (47 Prozent des insgesamt geplanten Volumens für an Unternehmen ausgezahlte Mittel und 116 Prozent des Zielwertes bis Ende 2018).

Bei einer effektiven Laufzeit von bisher 11 Quartalen (II/2016 bis IV/2018) wurden seit Aufnahme der operativen Fondstätigkeit ungefähr pro Quartal Beteiligungsinvestitionen von ca. 1,79 Mio. Euro getätigt, was deutlich über der Plangröße von etwa 1,38 Mio. Euro liegt (bei Vernachlässigung des letzten Quartals 2015 als geplanter Beginn).

Mit Bezug auf die Struktur der einzelnen Beteiligungsinvestitionen lassen sich die folgenden Kernaussagen treffen:

- Bei den Beteiligungsarten dominieren die offenen Beteiligungen. 77 Prozent des Vertragsvolumens sind offene Beteiligungen, 23 Prozent entsprechend stille Beteiligungen. Im Hinblick auf die beihilferechtlichen Regelungen werden die meisten Investitionen beihilfefrei gemeinsam mit privaten Investoren eingegangen (rund die Hälfte der Finanzierungsfälle und gut zwei Drittel des Vertragskapitals). Innerhalb der Beteiligungen auf Grundlage von Art. 22 AGVO sind gut drei Fünftel der unterstützten Unternehmen als innovative Unternehmen einzustufen.³⁶
- Die einzelnen Finanzierungen (Verträge) liegen in einer Spannbreite von 50.000 Euro bis 2,06 Mio. Euro. Das größte Volumen der einzelnen Beteiligungen entfällt mit 53 Prozent auf die Größenklasse 500.000 Euro bis 1 Mio. Euro. Rund ein Zehntel sind kleinere Beteiligungen (bis 250.000 Euro) und ein Fünftel Beteiligungen im Bereich von 250.000 bis 500.000 Euro. Größere Finanzierungen von über 1 Mio. Euro machen 17 Prozent des Vertragsvolumens aus.
- Die Fondsstruktur des NB III zeigt eine gute Durchmischung in Bezug auf Unternehmensalter und Branchenmix:
 - 13 Prozent der Unternehmen, bei denen Beteiligungen eingegangen wurden, sind Neugründungen (d.h. bei Vertragszusage bis zu 1 Jahr alt), 29 Prozent junge Unternehmen (älter als 1 Jahr und jünger als 5 Jahre) und 58 Prozent sind etablierte Unternehmen (älter als 5 Jahre).

³⁶ Nach AGVO ist im Sinne von Art. 2 Rdnr. 80 der AGVO ein Unternehmen dann innovativ, wenn es entweder a) anhand eines externen Gutachtens nachweisen kann, dass es in absehbarer Zukunft Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren entwickelt, die neu oder verglichen mit dem Stand der Technik in dem jeweiligen Wirtschaftszweig wesentlich verbessert sind und die das Risiko eines technischen oder industriellen Misserfolgs in sich tragen, oder aber b) dessen Forschungs- und Entwicklungskosten in mindestens einem der drei Jahre vor Gewährung der Beihilfe mindestens 10% ihrer gesamten Betriebsausgaben ausmacht.

- Mit Bezug auf die Verteilung nach Wirtschaftszweigen zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt (53 Prozent des Vertragsvolumens) auf das Verarbeitende Gewerbe. Es folgen der Handel (15 Prozent) sowie die Dienstleistungsbereiche Information und Kommunikation (14 Prozent) und Verkehr und Lagerei (9 Prozent).
- Mit den Beteiligungsinvestitionen sollen im gesamten Zeitraum 1.056 Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden.
- Darüber hinaus wurden neben den öffentlichen Investitionen in signifikantem Umfang auch private Investitionen angestoßen. Auf Fondsebene durch die Beteiligung der BGN (bis 31.12.2018: 2,6 Mio. Euro) und direkt auf Ebene der Unternehmen von 9,4 Mio. Euro. Der Hebeleffekt (bezogen auf die eingesetzten EFRE-Mittel) beläuft sich auf 2,89. Bezogen auf die eingesetzten öffentlichen Mittel beträgt die Relation ungefähr 0,8. D.h. pro 1 Euro öffentlicher Beteiligungsinvestition wurden zusätzlich 0,8 Euro privatwirtschaftlicher Investitionen ausgelöst.

3.2.3 Umsetzungsstand des Fonds

Der NB III wird von der NKB verwaltet und, mit Bezug auf die ersten Vertragsabschlüsse, seit dem zweiten Quartal 2016 umgesetzt. Im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung sind insgesamt 50 Mio. Euro für das Finanzinstrument vorgesehen und bewilligt. Von dieser Summe sind mit Stand 31.12.2018 25,235 Mio. Euro bereits in das Finanzinstrument eingezahlt, woraus sich auf Programmebene eine Bewilligungsquote von 100 Prozent und eine Auszahlungsquote von 51 Prozent ergibt.

Von den Einzahlungen stammen 12,225 Mio. Euro aus dem EFRE und 10,425 Mio. Euro vom Land Niedersachsen. Von Seiten der BGN wurden 2,585 Mio. Euro in den Fonds einbezahlt.

Tabelle 3.7 Überblick Fondsebene zum Strand 31.12.2018

	NB III
Kapitalausstattung	50 Mio. Euro (25 Mio. Euro EFRE, 20 Mio. Euro Land Niedersachsen, 5 Mio. Euro BGN) (15 Mio. Euro ÜR, 35 Mio. Euro SER)
Einzahlungen	25,235 Mio. Euro
Bewilligungen an Endbegünstigte	19,72 Mio. Euro (39,4%)
Auszahlungen an Endbegünstigte	18,02 Mio. Euro (36,0%)
Verwaltungskosten	2,69 Mio. Euro
Rückflüsse	Tilgung: 0,34 Mio. Euro
	Zins/Erträge: 0,31 Mio. Euro
Ausfälle	3,72 Mio. Euro

Quelle: Daten der NKB, eigene Berechnung.

Zum Stand 31.12.2018 sind, wie zuvor aufgezeigt, Beteiligungen im Umfang von insgesamt 19,72 Mio. Euro in Verträgen mit den Endbegünstigten gebunden. Ausbezahlt wurden an die Unternehmen 18,02 Mio. Euro.

Die Kosten der Verwaltung des Fonds sind vertraglich zwischen dem Land, der NBank und der NKB geregelt und in ihrer Höhe grundsätzlich auf höchstens 20 Prozent der Programmbeiträge gedeckelt. Die NKB kann hierbei vierteljährlich bis zu 25 Prozent der für das Kalenderjahr prognostizierten Verwaltungskosten als Grund- und leistungsorientierte Vergütung entsprechend von Art. 13 Abs. 2 und 3 der VO(EU) 480/2014 aus dem Fonds entnehmen.³⁷ Die Verwaltungskosten werden somit primär aus dem Fondsvermögen getragen. Darüber hinaus gehende Verwaltungskosten können nach Abstimmung mit dem MW aus Rückflüssen und Erträgen des Fonds beglichen werden.

Die Verwaltungskosten werden belegt und im Rahmen des Jahresabschlusses geprüft. Die Verwaltungskosten betragen zum Stand 31.12.2018 insgesamt 2,69 Mio. Euro. Davon entfielen 2,14 Mio. Euro auf die Grundvergütung, 0,55 Mio. Euro auf die leistungsorientierte Vergütung.

Die Verwaltungskosten machen insgesamt einen Anteil von 5,4 Prozent des geplanten Fondsvolumens bzw. 10,7 Prozent der bisher in den Fonds eingezahlten Mittel (Programmbeitrag) aus. Gemessen an den in Verträgen gebundenen Beteiligungsinvestitionen des NB III beträgt die Relation 13,5 Prozent. Die Kosten für die Fondsverwaltung entsprechen damit den für aktiv gemanagte Beteiligungsfonds üblichen Beträgen.³⁸

Die geplanten Fondsmittel sind inklusive der aus dem Fonds getragenen Verwaltungskosten damit zu 45 Prozent gebunden. Bei gleichbleibendem Verlauf werden die Mittel des Fonds deutlich vor dem Jahr 2022 vollständig verausgabt sein.³⁹

³⁷ Danach beinhalten die Verwaltungskosten eine Grundvergütung (bis zu 2,5% der Programmbeiträge für die ersten 24 Monate nach Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung, anschließend 1% der Programmbeiträge) und eine leistungsorientierte Vergütung (bis zu 2,5% der ausgezahlten und reinvestierten Fondsmittel).

³⁸ Im Vergleich zu Erfahrungswerten aus anderen Ländern. Diese werden anhand aktueller Daten aus den jährlichen Durchführungsberichten noch geprüft.

³⁹ Dies wurde auf Basis von einfachen jährlichen Durchschnitts angenommen. Pro Jahr wurden rund 7,5 Mio. Euro gebunden. Die Restgröße der freien Mittel beläuft sich auf 27,6 Mio. Euro.

Eine Zwischenanlage der in den Fonds eingezahlten Mittel findet derzeit nicht statt. Aufgrund der besonderen Anforderungen ist eine Zwischenanlage in anderen Ländern derzeit mit negativen Zinsen (Verwarentgelten) verbunden. Die Verzinsung der eingezahlten Fondsmittel erfolgt nach Angaben des Fondsmanagements derzeit kalkulatorisch mit einem festgelegten Referenzzinssatz und ist vertraglich bei 0 Prozent gedeckelt. Dies bedeutet, dass die tatsächlich am Markt realisierten Kosten für Negativzinsen nicht an die Fonds weitergegeben werden.

An den Fonds zurückgeflossen sind bis zum 31.12.2018 insgesamt 0,64 Mio. Euro. Diese setzen sich aus ersten Rückzahlungen von stillen Beteiligungen und Exiterlösen (0,34 Mio. Euro) sowie Zins- und Vergütungszahlungen für die stillen Beteiligungen (0,31 Mio. Euro) zusammen.

Aus gekündigten und endgültig ausgefallenen Verträgen sind bisher Abschreibungen in Höhe von 3,72 Mio. Euro (31.12.2018) entstanden (s.o.).

Derzeit liegen damit die Rückflüsse (0,64 Mio. Euro) deutlich hinter den Verwaltungskosten und Ausfällen (zusammen 6,41 Mio. Euro) zurück. Diese Entwicklung ist für einen aktiv gemanagten Beteiligungsfonds, der überwiegend offene Beteiligungen ausreicht, üblich. Insolvenzen und problematische Unternehmensentwicklungen werden durch den „Markttest“ der neuen Unternehmen und Ideen eher früh virulent, starkes Wachstum und hohe Exiterlöse ergeben sich erst nach einigen Jahren und einer erfolgreichen, dauerhaften Bestätigung der Innovation, bzw. des Wachstumsprojekts. Die „Rendite“ des Fonds, die bei Abschluss aus dem Verkauf der Beteiligungen erzielt werden kann, ist ex-ante systemimmanent nur sehr schwer zu prognostizieren und wird stark durch Einzelfälle bestimmt. Eine Bewertung der Ausfälle und der Leistungsfähigkeit des Fonds ist daher derzeit kaum möglich und erfordert eine genauere Analyse.⁴⁰

3.2.4 Bisherige Erfahrungen mit dem Instrument

Die Förderung im Rahmen von NB III erfolgt bislang gegenüber den Planungen überdurchschnittlich gut. Eine Vielzahl von Innovations- und Wachstumsvorhaben wurde hierbei unterstützt, wobei über 1.000 Arbeitsplätze in den Unternehmen gesichert und geschaffen werden sollen. Hervorzuheben sind hierbei die folgenden Aspekte:

⁴⁰ Eine erste Einschätzung erfolgt, sobald aktuelle Daten zu anderen Finanzinstrumenten vorliegen.

- Fast die Hälfte der bisher finanzierten Fälle entfällt auf Unternehmen, welche die Bedingungen von Art. 22 AGVO erfüllen, und somit als junge Unternehmen einzustufen sind. Unter den jungen Unternehmen finden sich wiederum überwiegend Unternehmen (fast zwei Drittel), die als „innovative Unternehmen“ gemäß der beihilferechtlichen Regelungen gelten und daher besonders ambitionierte Vorhaben in der Frühphase umsetzen.
- Die übrigen Fälle gehen auf Beteiligungen in etablierte Unternehmen zurück, die im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlichen handelnden Kapitalgebers vorgenommen werden. In diesen Fällen werden die Beteiligungsinvestitionen des Fonds durch signifikante Investitionen von Seiten privatwirtschaftlicher Beteiligungsgesellschaften ergänzt.
- Neben den Investitionen des Fonds selbst wurden in Summe bislang sehr umfangreich zusätzliche private Mittel in den einzelnen Finanzierungsrunden auf Ebene der Unternehmen eingeworben. Insgesamt erreicht der Fonds eine hohe Hebelwirkung, die über den in der Ex-ante-Bewertung geschätzten Hebeleffekt hinausgeht.

Alles in allem wird der Fonds von den befragten Expertinnen und Experten bisher positiv bewertet:

- Der NB III ist ein revolvierendes Förderinstrument und „Fördermittel-schonend“ gestaltet: Die Beteiligungsinvestitionen führen zu Rückflüssen und Erträgen, die für weitere Beteiligungsinvestitionen, über die Förderperiode 2014-2020 hinaus, eingesetzt werden können.
- Durch den Beteiligungsfonds erfolgt eine Stärkung des (wirtschaftlichen) Eigenkapitals und Verbesserung der Bonität der Unternehmen. Dadurch wird der Zugang zu weiteren Fremdkapital ermöglicht, bei jungen Unternehmen in den anschließenden Finanzierungsrunden nach den ersten Beteiligungsinvestitionen aus dem Fonds, bei etablierten Unternehmen direkt in den Finanzierungsrunden, an denen sich der Fonds beteiligt.
- Der Einsatz der Fondsmittel erfolgt bei etablierten Unternehmen zu marktgerechten Konditionen und bindet privatwirtschaftliche Investoren ein. Damit geht eine Verzahnung der Förderaktivitäten zwischen NBank/NKB und privaten und institutionellen Beteiligungsgebern einher.

3.3 Der Innovationsfonds

3.3.1 Beschreibung des Finanzinstruments

Mit dem Innovationsfonds sollten verzinsliche Darlehen für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Niedersachsen gewährt werden, um für Innovationsprojekte und die damit verbundenen unternehmerischen Risiken eine betriebswirtschaftlich vertretbare Finanzierungsmöglichkeit zu schaffen. Damit sollte ein Beitrag zur Beschleunigung innovativer Entwicklungen in den Spezialisierungsfeldern der niedersächsischen RIS3-Strategie geleistet werden.

Der Innovationsfonds wurde Ende 2017 eingerichtet (Finanzierungsvereinbarung vom 06.10.2017). Die Darlehen des Innovationsfonds trafen jedoch seitdem auf keine Nachfrage. Es gab lediglich einen Antragsteller, der im Anschluss jedoch seinen Antrag zurückgezogen hatte. Vertragsabschlüsse und Auszahlungen konnte der Innovationsfonds nicht verzeichnen. Somit sind keine der insgesamt vorgesehenen Mittel in Höhe von 50,0 Mio. Euro (hälftig EFRE- und Landesmittel) abgeflossen. Der Innovationsfonds wurde formell zwar (noch) nicht stillgelegt, aber bereits von der Webseite der NBank genommen und wird nicht mehr als Förderprodukt angeboten.

Grundlage für die vorgesehene Ausreichung der verzinslichen Darlehen an die Unternehmen bildet die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Niedersächsischen Innovationsförderprogramms für Forschung und Entwicklung in Unternehmen.

Die Förderung zielt auf die Unterstützung von betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE) – entweder als Einzel-, Verbund- oder Kooperationsvorhaben.⁴¹ Die Unterstützung erfolgt in Form einer Anteilfinanzierung zur Projektförderung, wobei der Zuwendungsempfänger die Wahl zwischen Zuschüssen und Darlehen hat. Innerhalb eines Projekts können Zuschüsse und Darlehen nicht kombiniert werden, sondern die Art der Zuwendung ist innerhalb eines geförderten Projekts für alle Zuwendungsempfänger einheitlich festzulegen. Für Projekte der ex-

⁴¹ Die Richtlinie differenziert explizit zwischen Verbundvorhaben und Kooperationsvorhaben. Verbundvorhaben sind Vorhaben von mindestens zwei voneinander unabhängigen Unternehmen, von denen mindestens eins ein KMU ist. Kooperationsvorhaben sind Vorhaben von KMU und einer oder mehreren Forschungseinrichtungen.

perimentellen Entwicklung als Pilot- und Demonstrationsvorhaben werden keine Zuschüsse vergeben, für Vorhaben, an denen Nicht-KMU beteiligt sind, nur in Ausnahmefällen.

Unabhängig davon, ob Zuschüsse oder Darlehen an Unternehmen vergeben werden, basiert die Richtlinie beihilferechtlich auf Art. 25 AGVO. Gefördert werden somit nur Vorhaben der industriellen Forschung und experimentellen Entwicklung gemäß Art. 25 i. V. m. Art. 2 Nr. 85 f. AGVO. Die Darlehen selbst wurden jedoch hinsichtlich ihrer Konditionen beihilfefrei ausgestaltet.

3.3.2 Gründe für die Aussetzung

Vor dem Hintergrund lassen sich bezüglich der Funktions- und Wirkungsweise des Instruments folgende zentrale Kennzeichen hervorheben:

- Anders als die Bezeichnung des Förderprogramms und des Fonds vermuten lässt, geht es bei dem Innovationsfonds nicht um eine Förderung von Innovationsvorhaben, sondern um eine Finanzierung von FuE-Vorhaben. Dies ist eine wichtige Unterscheidung und führt gleichzeitig zu einer Einschränkung des potenziellen Finanzierungsgegenstands der Darlehen aus dem Innovationsfonds: FuE-Ausgaben sind nur eine Teilmenge von Innovationsausgaben. Im bundesweiten Durchschnitt machen FuE-Ausgaben nur rund die Hälfte der gesamten Innovationsausgaben aus. Auch der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger wird eingeschränkt: Der Anteil von Unternehmen mit FuE-Ausgaben an der Gruppe der Unternehmen mit Innovationsausgaben liegt ebenfalls nur bei rund der Hälfte. Die Durchführung von FuE-Vorhaben trägt zwar signifikant zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Innovationsprojekts bei, allerdings erfordert nicht jedes Innovationsprojekt zwingend vorherige Forschung und Entwicklung.⁴²

⁴² Im Allgemeinen sind unternehmerische FuE-Aktivitäten deswegen von so großer Bedeutung, weil sie in vielen technologieorientierten Branchen Voraussetzung für erfolgreiche Innovationen und damit einer Verbesserung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind. Die in FuE investierten finanziellen und personellen Ressourcen erfassen die Input- bzw. Entstehungsseite von Innovationen. Allerdings resultieren nicht sämtliche Innovationen aus vorheriger FuE-Tätigkeit. Gerade im deutschen Innovationssystem, das durch inkrementelle Innovationen geprägt ist und insbesondere bei kleineren Industriebetrieben, Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen resultieren Innovationen erst durch den direkten Kontakt mit Kunden und dessen individuelle Anforderungen an passgenaue Produkte, Dienstleistungen und Verfahren. Innovation bedeutet hier oftmals die Weiterentwicklung und Neukombination bekannter Technologien, die

- Finanzierungsschwierigkeiten im Innovationsprozess sind nicht nur auf FuE-Ausgaben beschränkt. Empirische 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 Restriktionen beziehen sich nicht nur auf die FuE-Phase, sondern auch auf die sich anschließenden Phasen des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung.
- Obwohl die Darlehen beihilfefrei vergeben werden sollte, wurden durch die Bezugnahme auf Art. 25 AGVO der Finanzierungsgegenstand und die Zielgruppe für den Innovationsfonds durch beihilferechtliche Vorgaben eingeschränkt, die für die Gewährung von Zuschüssen mit sehr hohem Beihilfewert gelten. Dagegen sind Darlehen für Innovationsvorhaben, die aus EFRE-kofinanzierten Förderprogrammen / Finanzinstrumenten in anderen Bundesländern oder auf Bundesebene von Seiten der KfW vergeben werden, im Allgemeinen nicht nur auf die Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit FuE-Projekten beschränkt, sondern decken auch die Phasen von Markteinführung und Marktbearbeitung ab.⁴³
- Neben dieser Einschränkung von Zielgruppe und Fördergegenstand für die Finanzierung von Innovationsprojekten wird in der Richtlinie die Regelung getroffen, dass Zuschüsse und Darlehen nicht kombiniert eingesetzt werden können. Stattdessen können KMU bei FuE-Einzelvorhaben entweder für einen Zuschuss, der maximal einen Beihilfewert von 35 Prozent für mittlere Unternehmen oder 45 Prozent für kleine Unternehmen aufweisen kann, oder ein Darlehen ohne Beihilfewert optieren.⁴⁴
- Aus der Perspektive eines Unternehmens stellen Zuschüsse einen unmittelbaren Zufluss von Eigenkapital dar. Hiermit wird direkt die Rentabilität eines stark mit Risiko behafteten FuE-Vorhabens positiv beeinflusst. Der erwartete

zur Lösung bestimmter Probleme im Zuge ihrer Anwendung beitragen oder aus vorgegebenen Kundenspezifikationen resultieren (vgl. Rammer et al. (2010)).

⁴³ Eine gewisse Ausnahme bilden hier die Regelungen von Art. 5.3.2 der niedersächsischen Richtlinie. Diese sind aber in der Umsetzungspraxis als nicht bedeutsam einzuschätzen.

⁴⁴ Bei FuE-Verbundprojekten kann die Beihilfeintensität sogar auf maximal 50 % bzw. 60 % ansteigen.

Kapitalwert als maßgebliche Variable im Entscheidungskalkül des Unternehmens steigt in signifikantem Umfang. Zugleich leistet der Zuschuss bei seiner derzeitigen Höhe einen Beitrag zur Liquidität des Unternehmens und verbessert die weiteren Finanzierungsmöglichkeiten. Der Anteil der zu finanzierenden Ausgaben reduziert sich erheblich. Durch den steigenden Eigenkapitalanteil und geringeren Liquiditätsbedarf verbessern sich prinzipiell die Möglichkeiten zur Aufnahme von Fremdkapital (z.B. Kredite von Hausbanken oder Förderkrediten der KfW).

- Im Gegensatz zum Zuschuss weisen die (geplanten) Darlehen des Innovationsfonds keinen Beihilfewert auf. Sie können somit die Rentabilität des FuE-Vorhabens nicht verbessern und im Kalkül des Unternehmens das Risiko nicht abmindern; auch nicht durch einen abdiskontierten Zinsvorteil, der üblicherweise bei Förderdarlehen entsteht. Der erwartete Kapitalwert bleibt unverändert.
- Die Darlehen haben andererseits einen sehr großen Finanzierungs- und Liquiditätseffekt, da mit Ihnen grundsätzlich bis zu 100 Prozent der Ausgaben finanziert werden können.

In der Abwägungsentscheidung eines Unternehmens sind sowohl eine positive Rentabilität als auch eine gesicherte Finanzierung notwendige Voraussetzungen zur Durchführung eines FuE-Vorhabens. Es überrascht somit nicht, dass bei der Auswahl der alternativen Fördermöglichkeiten Zuschuss oder Darlehen, so wie sie in der Richtlinie zum Innovationsfonds angelegt sind, Zuschüsse bevorzugt werden. Denn die Realisierungschance von FuE-Projekten, die ohne Förderung zu risikobehaftet und nicht rentabel wären, wird durch ein Darlehen nicht verbessert, wohl aber durch Zuschüsse. Zugleich wird durch einen nicht-rückzahlbaren Zuschuss die Finanzierung erleichtert, weil das zu finanzierende Ausgabenvolumen und der Liquiditätsbedarf beträchtlich kleiner werden. Eine Darlehensfinanzierung wird somit nur für FuE-Projekte sinnvoll, die schon vor Förderung rentabel sind, deren Finanzierung allerdings nicht gesichert ist. In diesem Fall ist aber zu berücksichtigen, dass es neben den geplanten Darlehen aus dem Innovationsfonds spezifische KfW-Förderangebote gibt, die grundsätzlich ebenfalls für die Finanzierung von Innovationsvorhaben in Niedersachsen zur Verfügung standen und stehen.

Die gute Absorption etwa der KfW-Programme zur Innovationsförderung in Niedersachsen aber auch von revolving Fonds in den EFRE-Programmen anderer Bundesländer (auf die in Kapitel 4 noch eingegangen wird) belegen, dass eine nicht

unbeträchtliche Nachfrage nach Darlehen und mezzaninen Finanzierungen für die Förderung von Innovationsprojekten besteht bzw. bestehen kann. Kennzeichnend dieser Förderangebote ist im Allgemeinen, dass sie verschiedene Innovationsphasen und insbesondere Ausgaben in der Markteinführungsphase abdecken sowie nicht in direkter Konkurrenz zu Zuschüssen vergeben werden.

Vor diesem Hintergrund steht zu vermuten, dass die gegenwärtige konkrete Ausgestaltung der Förderbedingungen das zentrale Hemmnis für die Umsetzung des Innovationsfonds ist. Eine Kombination der Förderinstrumente erschien den Programmverantwortlichen zum Zeitpunkt der Einrichtung des Finanzinstruments nicht prüfsicher möglich, entsprechende Überlegungen wurden nach verschiedenen Abstimmungen verworfen. Dabei war insbesondere der Nachweise getrennter Projekte (Fördergegenstände, förderfähige Ausgaben) problematisch. Zudem erschienen die entsprechenden Regelungen der Kommission nicht eindeutig.

Grundsätzlich erscheint eine Kombination von rückzahlbarer und nicht rückzahlbarer Förderung in der Innovationsförderung – wie auch in anderen Politikfelder – als interessante Alternative. Sie ermöglicht eine Kombination von Rentabilitäts- und Finanzierungsfunktionen. Dabei führen Zuschüsse dazu, dass die Projekte die Rentabilitätsschwelle überschreiten. Ergänzende Förderdarlehen wiederum helfen, die Gesamtfinanzierung der Projekte auch ohne ausreichende Eigenmittel sicherzustellen. Dies ist gerade für junge und kleine Unternehmen bedeutsam, weil diese häufig auf Finanzierungsrestriktionen treffen und fehlende Eigenmittel nicht durch die Aufnahme von Krediten kompensieren können.

Eine Möglichkeit ist dabei, eine kombinierte Förderung über den gesamten Innovationszyklus zu ermöglichen. Dabei können Darlehen auch zur Unterstützung von Ausgaben dienen, die nach der Forschungs- und Entwicklungsphase anfallen und die nach der AGVO nicht mit Zuschüssen unterstützt werden können bzw. allenfalls im Rahmen der De-minimis-Regelungen.

3.4 NSeed – Beteiligungen für Start-ups

Als Instrument der Innovationsförderung ist im April 2019 der NSeed-Fonds eingeführt worden. Über das Instrument liegen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch keine umfassenderen Informationen vor. Der NSeed-Fonds ist daher nicht Gegenstand einer vertieften Untersuchung, soll im Folgenden aber kurz vorgestellt werden.

3.4.1 Beschreibung des Finanzinstruments

Durch den neu eingerichteten NSeed-Fonds wird das bestehende Programm NSeed der NKB fortgeführt. Der Fonds ist mit 25 Mio. Euro ausgestattet und wird zu 50 Prozent aus dem EFRE finanziert.

Für Gründungen und junge Unternehmen werden stille und offene Beteiligungen zur Verfügung gestellt. Der Fonds bzw. die Kapitalbeteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbh (NKB, Tochter der NBank) geht dabei stille Beteiligungen oder Minderheitsbeteiligungen an den ausgewählten Beteiligungsnehmern ein.

Tabelle 3.8 Überblick über die Ausgestaltung des NSeed-Fonds

NSeed	
Fondsvolumen	25 Mio. Euro (12,5 Mio. Euro EFRE, 12,5 Mio. Euro Landesmittel)
Finanzierungsart	Offene und stille Beteiligungen
Antragsberechtigte	Gründungen, junge Unternehmen bis in der Regel 5 Jahre
Zielgruppe	Gründungen von vorrangig kleinen, jungen, innovativen Unternehmen; Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren müssen einen innovativen Charakter aufweisen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung der Nachgründungsphase (Seed) und erster Wachstumsphase
Finanzierungsvolumen	Offene Beteiligungen: Minderheitsbeteiligung Stille Beteiligungen: Finanzierungen zwischen in der Regel 150.000 Euro und 600.000 Euro
Fördervoraussetzungen	Fachliche Qualifikation, schlüssige Unternehmensdarstellung.
Laufzeiten	Beteiligungslaufzeit 7-10 Jahre, im Einzelfall bis 12 Jahre Offene Beteiligung: mindestens 7 Jahre, ansonsten keine festen Laufzeiten
Entgelte	Stille Beteiligung: Jährliche Vergütung abhängig von der aktuellen Marktlage und Bonität des Beteiligungsnehmers Offene Beteiligung: Individuell definiert
Sicherheiten	Keine Besicherung erforderlich, Gesellschafterbürgschaft bei juristischen Personen
Beihilferechtliche Grundlage	Art. 22 AGVO, beihilfefrei gemäß Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Investors, De-minimis,

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Förderung richtet sich an neu gegründete und junge Unternehmen mit innovativen Produkten, Dienstleistungen oder Verfahren. Durch die finanzielle Hilfe wird ihre

Position in der Seedphase und in den ersten Jahren nach der Gründung und die Position am Kapitalmarkt gestärkt (Zuführung von Eigenkapital).

Die Beteiligungen stellen Unternehmensfinanzierungen dar, keine projektgebundenen Finanzierungen. In aller Regel stellen aber einzelne Entwicklungs- und Innovationsprojekte die wesentlichen Inhalte der Geschäftstätigkeit und der Unternehmen dar. Die Unternehmen können über die Verwendung der Mittel entscheiden, die Beteiligungsgeber haben als Miteigentümer dabei definierte Informations- und Mitspracherechte, letztere nur bei offenen Beteiligungen.

Beteiligungen, wie sie aus dem NSeed geplant sind, konnten bisher in geringerem Umfang schon aus dem NB III getragen werden. Verfahren und Fondskonzeption ähneln sich nach derzeitigem Kenntnisstand deutlich und sind in Kap. 3.2 beschrieben.

3.4.2 Gründe für die Einführung

Ähnliche Beteiligungen, wie sie jetzt aus dem NSeed-Fonds geplant sind, konnten bisher schon aus dem NB III getragen werden. Dieser hat auch die Zielgruppe des NSeed bedient. Aus folgenden Gründen ist ein gesondertes Angebot eingeführt worden:

- Durch den Ausfall der Innovationsdarlehen ist eine gewisse Lücke in der Innovationsförderung entstanden. Diese soll durch das neue Angebot partiell geschlossen werden; die Innovationsförderung wird um ein spezifisches Element ergänzt. Der NB III steht dagegen in PA 2 unter dem thematischen Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.
- Durch einen eigenen Fonds mit einer gesonderten Mittelausstattung können Start-ups umfassender unterstützt werden. Insbesondere ist die Risikopolitik auf diese Zielgruppe ausgerichtet. In einem umfassenderen Fonds wird eine relativ gleichmäßige Verteilung auf die unterschiedlichen Segmente der größeren Zielgruppe (Start-up, Wachstum) vorgenommen.
- Die Sichtbarkeit des Angebots erhöht sich deutlich; die spezifische Zielgruppe kann passgenauer angesprochen werden.

Es entsteht ein gesondertes und umfassendes Angebot für Start-ups, das aus dem NB III heraus so nicht möglich gewesen wäre. Angestrebt wird eine gezielte Unterstützung von besonders innovativen Gründungen mit starken Wachstumspotential.

Dabei besteht ein relatives hohes Risiko des Scheiterns einzelner Start-ups, aber auch ein sehr hohes Wachstumspotential bei anderen Gründungen.

3.5 Zwischenfazit

Im Operationellen Programm EFRE/ESF des Landes werden derzeit drei Finanzinstrumente eingesetzt. Der MikroSTARTer-Fonds und der Beteiligungsfonds NBeteiligung III werden dabei seit jüngstem um den NSeed-Fonds ergänzt. Ein weiteres Finanzinstrument – die Innovationsdarlehen – ist nicht umgesetzt worden.

Die Outputs und Ergebnisse werden von den Expertinnen und Experten positiv bewertet. Eine abschließende Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen bleibt dabei einer expliziten Evaluation überlassen.

Wesentliche Motive für die Einführung der Instrumente und wesentliche Vorteile des Instrumentariums sind nach Aussagen der Programmverantwortlichen und anderen Expertinnen und Experten vor allem:

- Die Rückzahlbarkeit der eingesetzten Mittel, die mittel- bis langfristig wieder zur Verfügung stehen. Explizit oder implizit wird dabei davon ausgegangen, dass die Fonds so gesteuert werden, dass das eingesetzte Kapital in etwa erhalten bleibt. Ein Spannungsverhältnis zwischen hohen Fördereffekten und entsprechenden Risiken auf der einen Seite und einer hohen Rentabilität und entsprechend engen Projektauswahl wird von den Akteuren nicht thematisiert. Der Fördereffekt entsteht insbesondere durch die Finanzierungsfunktion der Kredite und Beteiligungen. Von Marktschwächen und fehlenden Finanzierungsalternativen für die unterstützten Gründungen und Unternehmen wird grundsätzlich ausgegangen. Die Finanzierungen aus den Finanzinstrumenten haben nach Ansicht der Expertinnen und Experten eine hohe Additionalität, da es kaum oder keine Alternativen gibt.
- In einigen Gesprächen wurde explizit benannt, dass die Mitnahmeeffekte der Förderung gering seien. Die geringen Mitnahmeeffekte werden als ein Vorteil der Förderung gesehen, waren aber nicht explizit Intention der Nutzung von Finanzinstrumenten.
- Außerdem wurde von einzelnen Expertinnen und Experten die Projektauswahl nach bankwirtschaftlichen Kriterien als Vorteil der Instrumente aufgezeigt.

Hinsichtlich der Effektivität und der Effizienz der Instrumente wurden keine expliziten Nachteile genannt bzw. nicht kommuniziert. Allgemeine Übereinstimmung bestand aber darin, dass die Zielgruppe bei alternativen Angeboten eher nicht rückzahlbare Zuschüsse in Anspruch nehmen würden. Eine geringere Anreizfunktion der Finanzinstrumente wird damit impliziert. Hier besteht ein gewisser Widerspruch zu dem hohen Fördereffekt durch die Finanzierungsfunktion der Instrumente – zumindest, wenn man davon ausgeht, dass Zuschüsse nicht in gleicher Höhe wie eine rückzahlbare Förderung gewährt werden.

Ein Indiz für einen geringeren Anreizeffekt von Finanzinstrumenten scheint sich beim geplanten Innovationsdarlehen zu zeigen: Die Förderung war dabei so ausgestaltet, dass die Fördernehmer sich zwischen einem Zuschuss und einem Darlehen zu entscheiden hatten – und sich durchgängig für einen Zuschuss entschieden haben. Allerdings war der Zuschuss mit einem hohen Subventionswert versehen, während das Innovationsdarlehen beihilfefrei ausgestaltet wurde. Das Beispiel eignet sich damit eher nicht, um ein Anreizgefälle zwischen Zuschussförderung und Finanzinstrumenten zu illustrieren. Insgesamt zeigen aber andere Förderungen durchaus ein solches Gefälle: Zumindest wenn Zuschüsse an den beihilferechtlichen Obergrenzen umgesetzt werden, ist ihrer Anreizwirkung oft vergleichsweise hoch.

Auch eine geringe Reichweite der Förderung (Fallzahlen) im Vergleich zu einer Zuschussförderung wird nicht thematisiert bzw. nicht kritisch gesehen. Bei den Mikrokrediten wird kein Vorteil im Vergleich zu einer einfachen Zuschussförderung mit geringen Fördervolumen und damit höheren Fallzahlen gesehen. Hier wird der Finanzierungseffekt und die Additionalität der Kreditförderung betont: Geringere Zuschüsse können die Finanzierungsprobleme der Gründungen nicht im gleichen Maße lösen, wie Kredite; zudem seien Zuschüsse mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden.

Als Hemmnisse bei der Konzeption der Finanzinstrumente wurden die Unsicherheiten bei den Regelungen zum Einsatz von Finanzinstrumenten zum Beginn der Förderperiode genannt. Die Regelungen ergeben sich vor allem aus dem Beihilferecht und den Strukturfondsverordnungen; in der vergangenen Förderperiode auch aus der Umsetzung von Bundes- und Landesrecht. Zudem wird nach Aussagen einzelner Expertinnen und Experten die Verteilung der Zuständigkeiten für Finanzinstrumente über verschiedene Ressorts und Fachabteilungen zumindest als herausfordernd in der Orientierung und Koordination angesehen.

In den Gesprächen sind auch Lerneffekte bei der Entwicklung und Umsetzung von Finanzinstrumenten genannt worden. Diese haben sich insbesondere durch die Erprobung solcher Instrumente in der Vorperiode (2007-2013) und im Laufe der aktuellen Förderung ergeben. Sie betreffen insbesondere die Gestaltung der Finanzinstrumente (Förderbedingungen), weniger die Ausrichtung und die Konditionen der Instrumente.

Die Verwaltungskosten der Finanzinstrumente wurden in den Gesprächen nicht thematisiert; sie erscheinen nach bisheriger Datenlage (und bei eingeschränkten Referenzen) auch eher weniger stark ausgeprägt.

Die fachpolitische Steuerung der Finanzinstrumente erfolgt im Wesentlichen über die Richtlinien und die Finanzierungsvereinbarung. Die Hoheit liegt hier nach einheitlicher Aussage bei den Fachressort. Dabei haben die Fondsmanagements bei der Projektauswahl breite Entscheidungsspielräume. Ein Steuerungsdefizit wird derzeit von den Fachressorts nicht wahrgenommen.

Alle Gesprächspartner sehen für die beiden umgesetzten Finanzinstrumente eine hohe Effektivität. Die Bewertung erfolgt dabei auf Grundlage der als hoch eingeschätzten absoluten Zahlen und aus dem erfahrungsgeleiteten, eher intuitiven Vergleich mit anderen Förderinstrumenten des Landes. Eine Evaluierung der Instrumente ist bisher nicht vorgenommen worden; sie sind aber Gegenstand der ausstehenden Evaluierung des Operationellen Programms.

4. Erfahrungen mit Finanzinstrumenten in anderen Regionen

In diesem Abschnitt geht es um eine kurze Beschreibung von Finanzinstrumenten in den ESI-Programmen von anderen Bundesländern und eine Zusammenfassung ihrer bislang erzielten Ergebnisse. In der aktuellen Förderperiode kommen mit Ausnahme von Baden-Württemberg in allen Bundesländern Finanzinstrumente zum Einsatz. In Ländern, die bereits in der Vorperiode revolvingende Fonds umgesetzt haben, wurde ihr Einsatz im Allgemeinen verstärkt und thematisch-inhaltlich ausgeweitet, in anderen Ländern, wie z.B. Bremen oder dem Saarland, die bisher noch keine Erfahrungen mit Finanzinstrumenten hatten, wurden diese erstmals eingeführt.

Nach einem Überblick über die aktuell etablierten Finanzinstrumente im ersten Abschnitt, wird in einem zweiten Abschnitt der bisherige Stand der Umsetzung der Finanzinstrumente – differenziert nach Beteiligungs- und Darlehensfonds –

länderübergreifend dargestellt. Im dritten und vierten Abschnitt werden vertiefend Erfahrungswerte für Innovationsdarlehen und Mikrokredite ausgewertet.

Abschließend werden drei Finanzinstrumente aus anderen Regionen vorgestellt, die als Referenzen für die Weiterentwicklung in Niedersachsen dienen können.

4.1 Überblick Finanzinstrumente in Deutschland

Gegenwärtig, d.h. mit Stand 31.12.2018, sind – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – in allen Bundesländern Finanzinstrumente nach Art. 37 der ESI-VO etabliert. Insgesamt sind es 39 Finanzinstrumente, davon 21 Beteiligungsfonds und 18 Darlehensinstrumente.

Institutionelle Struktur und Implementierung

Mit Bezug auf die institutionelle Struktur und die Optionen ihrer Implementierung lassen sich für die Fonds folgende Aussagen treffen:

- Bei allen Fonds handelt es sich um spezifische Fonds, einen Dachfonds, der verschiedene Instrumente zusammenfasst, gibt es nicht. Ebenso wenig wurde die Option der Einrichtung eines Standardinstruments genutzt.
- Das Fondsmanagement wird in der überwiegenden Zahl der Fälle von den Förderbanken der Länder wahrgenommen. Dabei gibt es ein klares Muster mit Bezug auf Beteiligungs- und Darlehensfonds:
 - Bei den 16 Darlehensfonds (ohne ProFIT-Darlehen) wurde nur in zwei Fällen eine Stelle mit dem Fondsmanagement durch eine Vergabeentscheidung beauftragt, die nicht als öffentliche Förderbank einzustufen ist. Hier dominieren ansonsten klar die Förderbanken der Länder, die im öffentlichen Auftrag agieren und bei denen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung gegeben sind.
 - Bei den Beteiligungsfonds wird rund die Hälfte der Fonds durch Förderbanken umgesetzt. In 11 Fällen wurde mittels eines Vergabeverfahrens der öffentliche Auftrag zum Fondsmanagement an privatwirtschaftliche organisierte Managementgesellschaften vergeben.

Für die nachfolgenden Auswertungen sind einige Besonderheiten zu beachten:

- Beim Berlin KMU Fonds III, dem EFRE-Darlehensfonds Bremen, dem Fonds Hessen Kapital III und dem Sachsen Anhalt Mittelstands- und Gründer-Darlehensfonds handelt es sich um achsenübergreifende Finanzinstrumente, die jeweils verschiedene Darlehensprodukte bzw. Beteiligungsinvestitionen als eigenen Buchführungskreislauf führen und in den jährlichen Durchführungsberichten separat ausweisen. Sie werden im Folgenden jeweils als ein Fonds betrachtet. Wo relevant, erfolgen differenzierte Betrachtungen und Aussagen.
- Die beiden Finanzinstrumente in Berlin und Brandenburg, mit denen ProFIT-Darlehen vergeben werden, wurden in direkter Mittelverwaltung gemäß Art. 38 Abs. 4 eingerichtet. D.h. sie verfügen nicht über eine Fondskonstruktion, bei der eine vorab festgelegte Kapitaleinzahlung in einen Fonds erfolgte und ein ausgewähltes Fondsmanagement die Mittel verwaltet. Bei einigen Berechnungen, die auf das Fondsvolumen abstellen, werden die beiden Darlehensinstrumente daher nicht berücksichtigt.
- Mit Ausnahme des sächsischen Mikrodarlehensfonds III, der über das dortige ESF-Programm umgesetzt wird, werden die Finanzinstrumente aus EFRE-Mitteln kofinanziert. Vereinfachend werden nachfolgend die ESF-Mittel unter die EFRE-Mittel zusammengefasst.

Finanzplanung

Für die 37 Fonds sind Mittel im Umfang von insgesamt 1,514 Mrd. Euro vorgesehen (EFRE und nationale Kofinanzierung, ohne ProFIT-Darlehen in Berlin und Brandenburg). Im Durchschnitt haben die Fonds ein Volumen von knapp 37 Mio. Euro; der kleinste Fonds, der EFRE Beteiligungsfonds Bremen, umfasst dabei sechs Mio. Euro, der größte Fonds, der Sachsen Anhalt Mittelstands- und Gründer- Darlehensfonds, hat ein geplantes Volumen von 172,5 Mio. Euro.

Die Einzahlungen in die Fonds erfolgen gemäß Art. 41 ESI-VO stufenweise. Derzeit belaufen sich die Einzahlungen in die Finanzinstrumente auf einen Betrag von 788,6 Mio. Euro. Darunter befinden neben dem Innovationsfonds noch zwei weitere Fonds, in die noch keine Einzahlungen erfolgten.

Die Aufteilung des gesamten Fondsvolumens auf die 21 Beteiligungsfonds und 16 Darlehensfonds ist aus Tabelle 4.1 ersichtlich.

Tabelle 4.1 Zahl und Fondsvolumen von Finanzinstrumenten in Deutschland

	Anzahl	Fondsvolumen (in Mio. Euro)	Einzahlungen (in Mio. Euro)
Beteiligungsfonds	21	662,9	380,9
Darlehensfonds	16	850,9	407,7
Insgesamt	37	1.513,8	788,6

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Ohne zwei Finanzinstrumente gemäß Art. 38 Abs. 4 lit. c in Berlin und Brandenburg

Strategisch-thematische Ausrichtung

Mit Blick auf die strategisch-inhaltliche Ausrichtung der Fonds dominieren klar die beiden thematischen Ziele 1 („Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“) und 3 („Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“). Lediglich in NRW gibt es mit dem NRW.Wärmeinfrastrukturkredit und dem NRW.Stadtentwicklungskredit zwei Instrumente die ausschließlich auf zwei andere thematische Ziele gerichtet sind. Der NRW.Wärmeinfrastrukturkredit ist unter das thematische Ziel 4 („Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“) und der NRW.Stadtentwicklungskredit unter das thematische Ziel 6 („Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz“) eingeordnet. In Berlin sieht der Berlin KMU Fonds III auch Umweltkredite als Darlehensprodukt vor. Aus dem Bremer EFRE Darlehensfonds können Energieeffizienzdarlehen vergeben werden. Beide Fonds adressieren somit zumindest zum Teil ebenfalls das thematische Ziel 4.

Insgesamt sind jedoch die Finanzinstrumente klar auf die Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gerichtet. Fast zwei Drittel des geplanten Fondsvolumens entfällt auf das thematische Ziel 3, nicht ganz ein Viertel auf das thematische Ziel 1. Daneben ist zu beachten, dass die genannten Darlehensfonds oder ihre Teilfonds, die Kredite für die thematischen Ziele 4 und 6 ausreichen sollten, große Umsetzungsprobleme haben. Von den in die Fonds eingezahlten Mittel entfallen 98 Prozent auf die thematischen Ziele 1 und 3.

Auch wenn die Fonds selbst klar auf die die thematischen Ziele 1 und 3 fokussiert sind, bedeutet dies nicht im Umkehrschluss, dass sie auch für die thematischen Ziele 1 und 3 und die Operationellen Programme selbst finanziell gewichtig sind. Zumeist werden die Operationellen Programme von zuschussbasierten Förderansätzen, insbesondere im thematischen Ziel 1, dominiert. In den Programmen, in denen Fonds

jeweils in Ergänzung zu nicht rückzahlbaren Zuschüssen zum jeweiligen thematischen Ziel beitragen, beträgt ihr Mittelanteil für das thematische Ziel 1 nur 14 Prozent und für das thematische Ziel 3 immerhin 28 Prozent. Bezogen auf jeweils die Gesamtmittel in den thematischen Zielen 1 und 3 der 15 EFRE-Programme mit Finanzinstrumenten ergeben sich Anteilswerte von 6 Prozent und 24 Prozent.

Es gibt allerdings auch EFRE-Programme, in denen die Fonds eine hohe finanzielle Bedeutung an der Gesamtförderung für die thematischen Ziele haben. In Berlin, Brandenburg und Bremen beispielsweise haben die geplanten Fondsmittel für das thematische Ziel 3 einen Anteil an dem gesamten Budget des Ziels 3 von mehr als 50 Prozent.

Inhaltliche Ausrichtung, Zielgruppen und Fördergegenstände

Die verschiedenen Beteiligungsfonds der einzelnen Länder haben, unabhängig von ihrer Zuordnung zu den beiden thematischen Zielen 1 und 3, einen deutlichen Schwerpunkt auf die Förderung von innovativen Start-Ups und jungen KMU. In der Mehrzahl der Fonds stellen diese Wagniskapital (Venture Capital, VC) bereit. Bedingt durch beihilferechtliche Regelungen erfolgen die Beteiligungsinvestitionen hierbei auf zwei alternativen Wegen:

- Im Rahmen der Frühphasenfinanzierung werden auf Grundlage von Art. 22 AGVO nur kleine und junge Unternehmen (höchstens fünf Jahre alt) in ihrer Gründungs- und Startphase unterstützt. Ein privates Koinvestment ist nicht erforderlich, so dass die Fonds vielfach auch als alleiniger und erster Kapitalgeber für die Start-Ups auftreten. Vielfach hat sich bei der Frühphasenfinanzierung ein Modell etabliert, bei dem zunächst Wandeldarlehen vergeben werden, die später in offene Beteiligungen gewandelt werden. In seltenen Fällen erfolgen die Beteiligungsinvestitionen auch auf Basis von De-minimis- Regelungen.
- Mit der Wachstumsfinanzierung werden KMU beihilfefrei mittels Beteiligungen oder beteiligungsähnlichen Investitionen unterstützt. Die Beteiligungen können nur dann eingegangen werden, wenn diese durch Investitionen von privaten Investoren unter gleichen Bedingungen begleitet werden („pari passu“). Das Wagniskapital wird in Form von stillen oder offenen, passiven oder aktiven Beteiligungen vergeben.

Je nach beihilferechtlicher Ausgestaltung und Zielgruppe sind die Fondskonstruktionen in den Ländern unterschiedlich. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt sowohl die

Frühphasen- als auch Wachstumsfinanzierung unter dem Dach eines VC-Fonds (wie bislang beim NB III, zumindest bis zur Einführung von NSeed).⁴⁵

Unter den 21 Beteiligungsfonds findet sich lediglich mit dem Schleswig-Holstein Beteiligungsfonds für KMU ein Fonds, der primär auf den breiten Mittelstand ausgerichtet ist und mezzanines Kapital in Form von stillen Beteiligungen gewährt. Stille Beteiligungen werden hauptsächlich auch durch den Beteiligungs-Fonds-Innovation Mecklenburg-Vorpommern (BFIMV) und den Schleswig-Holstein Seed- und Start-up-Fonds II ausgereicht. Beide Fonds unterstützen innovative Start-Ups, so dass sie dem Bereich Wagniskapitalfinanzierung zuzuordnen sind.

Im Gegensatz zu den Beteiligungsfonds ist die inhaltliche Stoßrichtung der 16 Darlehensinstrumente unter den thematischen Zielen 1 und 3 (ohne die beiden Fonds aus NRW) breiter. Es gibt neben dem niedersächsischen Innovationsfonds mit den ProFIT-Darlehen in Berlin und Brandenburg sowie dem Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte in Sachsen drei weitere, explizit auf die Finanzierung von Innovationen gerichtete Fonds. Aus dem EFRE-Darlehensfonds in Bremen und dem Mittelstands- und Gründer-Darlehensfonds in Sachsen-Anhalt können Darlehen für FuE-Projekte vergeben werden.

Daneben gibt es neben dem Niedersachsen MikroSTARTer mit dem Mikrokredit Brandenburg und dem Mikrodarlehensfonds III in Sachsen noch zwei weitere Fonds, die ausschließlich Mikrokredite vergeben. Die Möglichkeit, kleinere Kreditbeträge im Mikrobereich zu vergeben, besteht darüber hinaus auch beim bremischen EFRE-Darlehensfonds.

Die anderen Darlehensfonds sind grundsätzlich auf die Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln in KMU gerichtet, die aufgrund spezifischer Eigenschaften (wie mangelnde Sicherheiten, geringe Eigenkapitalquote) finanzierungsbeschränkt sind. Zumeist gibt es keine besonderen Einschränkungen bei der Zielgruppe, finanziert werden Gründungen, KMU aus der gewerblichen Wirtschaft und Freiberufler. Sie sind daher – ähnlich wie der Beteiligungsfonds für KMU in Schleswig-Holstein – auf den breiten Mittelstand ausgerichtet. Dabei werden von einigen Fonds durch Nachrangdarlehen ebenfalls mezzanine Finanzierungen bereitgestellt. Überwiegend

⁴⁵ Neben dem NB III trifft dies z.B. für den Brandenburg Frühphasen- und Wachstumsfonds, den Hamburg Innovationsstarterfonds Hamburg II, den Fonds Hessen Kapital III, den Innovationsfonds Rheinland-Pfalz II, den Technologiegründerfonds Sachsen und den Sachsen-Anhalt IBG Risikokapitalfonds III zu.

jedoch ist der Vorteil dieser Fonds aus Unternehmenssicht die Gewährung von stark zinsvergünstigten Darlehen mit flexiblen Konditionen bei Laufzeiten und Tilgungen sowie der Möglichkeit zu Haftungsfreistellungen.

4.2 Stand der Umsetzung der Finanzinstrumente

4.2.1 Fondsebene

In diesem Abschnitt wird der Stand der Umsetzung bei den Finanzinstrumenten illustriert, die auf die thematischen Ziele 1 und 3 gerichtet sind. Dabei wird die Differenzierung von Beteiligungs- und Darlehensfonds beibehalten. Nicht in die Betrachtung aufgenommen werden die beiden Finanzinstrumente in direkter Mittelverwaltung in Berlin und Brandenburg zur Vergabe von ProFIT-Darlehen. Für beide Instrumente können keine sinnvollen Kennziffern mit Bezug auf das geplante Fondsvolumen gebildet werden. Auf ihre (gute) Performance wird später in Abschnitt 4.3 ohnehin noch detaillierter eingegangen.

Tabelle 4.2 zeigt die Höhe der in Verträgen mit den Endbegünstigten gebundenen Mittel und die an Endbegünstigte ausgezahlten Mittel für die 21 Beteiligungsfonds und 16 Darlehensfonds. Diese Werte wurden in Beziehung zum geplanten Fondsvolumen gesetzt und lassen sich so – mit Einschränkungen – mit den Bewilligungs- und Auszahlungsquoten für die gesamte Umsetzung der EFRE-Programme vergleichen.

Dabei ergeben sich im Durchschnitt aller EFRE-Programme für das thematische Ziel 1 und 3 in Deutschland bereits sehr hohe Bewilligungsquoten von 69,1 Prozent und 91,1 Prozent. Die Auszahlungsquote beträgt für das thematische Ziel 1 43,7 Prozent und für Ziel 3 27,3 Prozent. Die Fonds liegen mit ihrem Durchschnittswert von 35,6 Prozent bzw. 37,8 Prozent (inklusive Verwaltungskosten) somit zwischen der Auszahlungsquote für die beiden Ziele 1 und 3.

Bei der Interpretation der Bewilligungs- und Auszahlungsquote auf Programmebene ist jedoch zu berücksichtigen, dass hier private Investitionen einfließen, die später bei Programmabschluss nicht tatsächlich für die Abrechnung und Kofinanzierung der Vorhaben herangezogen werden. Der Anteil der bewilligten öffentlichen Mittel an den gesamten Bewilligungen ist insbesondere im thematischen Ziel 3 deutlich geringer. Besser wäre es für den Vergleich, Quoten heranziehen zu können, die sich nur auf die öffentlichen Ausgaben oder die EFRE-Mittel beziehen. Diese Daten liegen

jedoch nicht vor. Weil die Fonds überwiegend aus öffentlichen Mitteln gespeist werden, wird ihr Gewicht für die finanzielle Umsetzung in den obigen Berechnungen unterschätzt. Dies auch, weil die Einzahlungen in die Fonds direkt als Ausgabe bei den Mittelherstellungen geltend gemacht werden können. Beim späteren Programmabschluss zählen jedoch nur die tatsächlich an die Endbegünstigten ausgezahlten Beteiligungen oder Darlehen. Die Quote der eingezahlten Mittel in die Fonds als Anteil des geplanten Fondsvolumens beträgt bereits 58,4 Prozent.

Tabelle 4.2 Umsetzungsstand von Beteiligungs- und Darlehensfonds in Deutschland

	Beteiligungsfonds	Darlehensfonds	Insgesamt
1. Geplantes Fondsvolumen	662,9	665,9	1.328,80
Eingezahltes Fondsvolumen	380,9	394,6	775,5
(In % von 1.)	57,5%	59,3%	58,4%
Verwaltungskosten	24,6	4,9	29,5
(In % von 1.)	3,7%	0,7%	2,2%
Gebundene Mittel	266,1	281	547,1
(In % von 1.)	40,1%	42,2%	41,2%
Ausbezahlte Mittel	224,6	248,3	472,9
(In % von 1.)	33,9%	37,3%	35,6%

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinter der Durchschnittsbetrachtung für alle Fonds verbergen sich naturgemäß sehr unterschiedliche Entwicklungen und Umsetzungsstände bei den einzelnen Finanzinstrumenten. So gibt es mit dem BFIMV in Mecklenburg-Vorpommern bereits einen Beteiligungsfonds, der im Spätsommer 2018 vollständig ausplatziert wurde, und für den bereits ein Nachfolgefonds (mit naturgemäß noch niedrigen gebundenen und ausgezahlten Mitteln) aufgelegt wurde. Es gibt aber auch einen Beteiligungsfonds, der erst im Verlaufe des Jahres 2018 seine Geschäftstätigkeit aufgenommen hat, und für den bis Ende 2018 noch keine Mittel an Endbegünstigte ausgezahlt wurden. Der niedersächsische NB III reiht sich mit seinen Werten in das Mittelfeld der Beteiligungsfonds ein.

Ähnlich dispers sind die Umsetzungsstände bei den Darlehensfonds. Auch hier gibt es einige wenige Fonds, deren Mittelvolumen bereits vollständig oder fast vollständig ausgeschöpft ist. Diesen stehen Fonds gegenüber, deren Quote der ausbezahlten

Darlehen am Fondsvolumen noch im einstelligen Bereich liegt. Ein Fonds wurde erst im Jahresverlauf 2018 eingerichtet und hat daher noch keine Mittelbindungen zu verzeichnen. Der MikroSTARTer-Fonds in Niedersachsen weist eine überdurchschnittliche Fondsperformance mit Bezug auf die gebundenen und ausgezahlten Mittel auf.

Ein wesentlicher Vorteil von Finanzinstrumenten gegenüber „verlorenen“ Zuschüssen ist, dass diese zu Rückzahlungen führen. Tabelle 4.3 zeigt, dass bei den Darlehensfonds die Rückflüsse bereits rund 13 Prozent der ausgezahlten Darlehenssummen ausmachen. Überwiegend speisen sich die Rückflüsse aus Tilgungen, was angesichts der niedrigen Zinsen für die Förderdarlehen nicht überraschend ist. Bei den Beteiligungsfonds sind die bislang erzielten Rückflüsse niedriger. Diese stammen vornehmlich aus Erträgen, die mit Exits oder Erträgen aus stillen Beteiligungen erzielt werden konnten.

Ausfälle werden im laufenden Berichtswesen für die Finanzinstrumente nur für Darlehen erfasst. Diese betragen bislang 7,9 Mio. Euro bzw. rund 3 Prozent der ausgezahlten Darlehen.

Tabelle 4.3 Rückflüsse von Beteiligungs- und Darlehensfonds in Deutschland

	Beteiligungsfonds	Darlehensfonds	Insgesamt
Rückflüsse	14,8	32,4	47,2
davon Tilgungen	5,9	29,6	35,5
davon Zinsen/Erträge	8,9	2,8	11,7
In % (als Anteil der ausbezahlten Mittel)	6,6%	13,0%	10,0%
Ausfälle		7,9	7,9

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.2 Outputs und Ergebnisse der Förderung

Fallzahlen und Zahl der unterstützten Unternehmen

Allgemeine Zielstellung der Fonds ist es, Unternehmen bei der Finanzierung von Vorhaben zu unterstützen, um ihre Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit mittel- bis langfristig zu verbessern. Hinter den finanziellen Vollzugsdaten, die vorstehend berichtet wurden, stehen eine Vielzahl von Beteiligungsinvestitionen, ausgereichten Darlehen und unterstützten Unternehmen (vgl. Tabelle 4.4, hier nun mit ProFIT-Darlehen). Insgesamt wurden durch die Fonds schon fast 3.200 Unternehmen unterstützt. Pro Unternehmen beträgt das Investitionsvolumen der Fonds knapp 180.000 Euro.

Die Zahl der unterstützten Unternehmen bei den Beteiligungsfonds ist, aufgrund der hohen Selektivität bei der Auswahl von Portfoliounternehmen, mit knapp 500 deutlich niedriger als bei den Darlehensfonds, mit denen bereits 2.675 Unternehmen gefördert wurden. Dies spiegelt sich in den erheblich höheren durchschnittlichen Beteiligungsinvestitionen im Vergleich zu den durchschnittlichen Darlehensbeträgen je Fall (getätigte Investition) oder je Unternehmen wider.

Die Zahlen verdeutlichen ferner, dass die Fonds überwiegend ein Instrument für KMU und in hohem Maße für Kleinstunternehmen sind. Zwei Drittel der geförderten Unternehmen haben weniger als 10 Beschäftigte.

Tabelle 4.4 Investitionen, Förderfälle und Zahl der unterstützten Unternehmen von Beteiligungs- und Darlehensfonds in Deutschland

	Beteiligungsfonds	Darlehensfonds	Insgesamt
Ausbezahlte Fondsmittel	224,6	340,6	565,3
Mit Endbegünstigten unterzeichnete Verträge	807	2.857	3.664
getätigte Investitionen bei Endbegünstigten	728	2.657	3.385
Zahl der unterstützten Unternehmen	497	2.675	3.172
davon KMU	489	2.637	3.162
davon Kleinstunternehmen	214	1.915	2.129en
Ausbezahlte Fondsmittel je Investition	308.516	128.190	167.001
Ausbezahlte Fondsmittel je Unternehmen	451.911	127.327	178.216

Quelle: Eigene Darstellung.

Hebelwirkungen

Die mittel- bis langfristige Zielstellung der Fonds, die materiell auf die Verbesserung der unternehmerischen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen gerichtet ist, wird durch finanzielle Zielsetzungen ergänzt. Unternehmen können nur dann Investitionen vornehmen, Innovationen umsetzen, neue Umsätze erzielen und ihre Produktivität steigern, wenn sie ihre Geschäftstätigkeit dauerhaft finanzieren können. Die Finanzierungsangebote der Fonds haben in der Regel zwar mehrjährige Laufzeiten, so dass die Finanzierung der konkret unterstützten Vorhaben gesichert ist. Durch die Fonds soll aber auch auf einer weiteren Bewertungsebene ein Beitrag dazu geleistet werden, die „bankability“ der Unternehmen langfristig zu sichern und privates Kapital in die Unternehmensfinanzierung einzubinden.

Eine Kennziffer, die abbildet, wie erfolgreich die Fonds bei dieser Aufgabe sind, bildet der so genannte Hebeleffekt („Leverage“), der in der Evaluationsliteratur üblicherweise als Verhältnis der privaten Mittel zu den öffentlichen Mitteln gesetzt wird. Er sagt aus, wie viele Euro private Mittel pro „Fördereuro“ induziert werden. In dieser einfachen Form ist der Hebeleffekt letztlich nur eine Umformung des Fördersatzes der Förderung:

$$\begin{aligned} \text{Leverage} &= (\text{Private Mittel} / \text{Öffentliche Mittel}) \\ &= (\text{Öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}) / (\text{Öffentliche Mittel}) - 1 \\ &= (1 / \text{Fördersatz}) - 1 \end{aligned}$$

Bspw. hat der Hebel bei einem Zuschuss von 33 Prozent zu einem Investitionsprojekt den Wert 2. Unter der Annahme, dass ohne die Förderung das Projekt nicht durchgeführt worden wäre, führt also ein Euro öffentlicher Mittel zu zwei Euro an privaten Mitteln.⁴⁶

⁴⁶ 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).

Dieser Hebel ist strikt von den Hebeleffekten zu unterscheiden, die in den jährlichen Durchführungsberichten und den Ex-ante-Bewertungen ausgewiesen wurden. Dort geht es darum, wie viele öffentliche und private Mittel die EFRE-Förderung ergänzt haben. Dieser Hebeleffekt wird daher ganz wesentlich durch die unterschiedlichen Kofinanzierungsstrukturen der Fonds bestimmt, unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private Mittel handelt:

$$\text{Hebel gemäß KOM} = (\text{Private Mittel} + \text{Öffentliche Mittel (inklusive ESI-Mittel)}) / \text{ESI-Mittel}$$

Dieser Hebel bestimmt, welches Vielfache an Investitionen in Bezug auf einen Euro ESI-Mittel induziert werden konnte.

Allerdings ist es in der Evaluationsliteratur üblich, die Eigenmittel der Unternehmen mit in die Berechnung des Hebels einzubeziehen. Es ist eine Besonderheit des Modells für die Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten, dass dieser Wert ebenso wie das gesamte Investitionsvolumen nicht erhoben wird (bzw. letzteres nur als freiwillige Angabe). Die Hebeleffekte, die in Tabelle 4.5 ausgewiesen werden, sind daher mit den bekannten Hebeln aus der Zuschussförderung nicht vergleichbar.

In Tabelle 4.5 werden die verschiedenen Mittelpositionen, die für die Hebelberechnung notwendig sind, ausgewiesen. Zusätzlich werden zum einen der Hebel, wie er aus der Evaluationsliteratur bekannt ist (Leverage), und zum anderen, wie er von der KOM im Rahmen der Berichterstattung berechnet wird, dargestellt.

Tabelle 4.5 Hebelwirkung gemäß KOM von Beteiligungs- und Darlehensfonds in Deutschland

	Beteiligungsfonds	Darlehensfonds	Insgesamt
Ausbezahlte Fondsmittel (Feld 25)	224,6	340,6	565,3
davon aus ESI-Fonds (Feld 25.1)	138,2	229,9	368,2
davon nationale öffentliche Kofinanzierung (Feld 25.2)	67,1	109,8	176,9
davon nationale private Kofinanzierung (Feld 25.3)	19,3	0,9	20,3
auf Ebene der Endbegünstigten mobilisierte Mittel ohne ESI-Fonds (Feld 38.3)	740,9	367,8	1.108,7
davon nationale öffentliche Mittel (Feld 38.3.1)	96,5	190,4	286,9
davon nationale private Mittel (Feld 38.3.2)	644,4	177,4	821,8

	Beteiligungsfonds	Darlehensfonds	Insgesamt
Leverage	2,75	0,42	1,25
Hebel gemäß KOM	6,36	2,60	4,01

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Feld 38.3.1 und 38.3.2 sind inklusive Feld 25.2 und 25.3.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Werte für die verschiedenen Hebelwirkungen bei den Beteiligungsfonds sehr hoch sind. Dies erklärt sich vornehmlich aus den hohen privaten Mitteln, die bei den VC-Fonds bei der Finanzierung in der Wachstumsphase schon aus beihilferechtlichen Gründen erforderlich sind. Die öffentlichen Beteiligungsinvestitionen können hier nur gemeinsam mit privaten Investoren vorgenommen werden. Bei der Frühphasenfinanzierung, also in der Seed- und Start-Up-Phase, sind die öffentlichen Beitragsgeber dagegen häufig die einzigen Investoren. Dies resultiert letztlich aus dem in den Ex-ante-Bewertungen konstatierten Marktversagen beim privaten Angebot von Wagniskapital. Leider ist es nicht möglich, in den Daten durchgängig nach Frühphasen- und Wachstumsfinanzierung zu differenzieren und die unterschiedlichen Hebel diesbezüglich darzustellen.

Deutlich weniger private Mittel (ohne die Eigenmittel der Unternehmen zu berücksichtigen) im Vergleich zu den Beteiligungsfonds werden auf Ebene der Darlehensfonds in die Finanzierung der Projekte eingebracht. Für jeden Euro an öffentlichen Mitteln (davon rund zwei Drittel aus den ESI-Fonds (bzw. EFRE)) werden hier zusätzlich nur 0,42 Euro private Mittel bereitgestellt. Dieser geringere Wert ist nicht verwunderlich. Die öffentlichen Förderdarlehen dienen zur Finanzierung von Unternehmen und Projekten, die Finanzierungsbeschränkungen unterliegen. Dabei übernehmen sie häufig sehr große Anteile an der Gesamtfinanzierung. Bei den Mikrokrediten bspw. entfallen die für Gründungen und KMU bereitgestellten Mittel nahezu vollständig auf die öffentlichen Darlehensgeber. Umgekehrt ist bei den Nachrangdarlehen der Einsatz von Mitteln privater Kapitalgeber höher.

Der gemäß der Berichterstattung für die jährlichen Durchführungsberichte nach den KOM-Anforderungen berechneten Hebel sind ökonomisch nur eingeschränkt interpretierbar. Sie zielen darauf ab, die zusätzlich zu den ESI-Fonds bereitgestellten Mittel zu illustrieren. Allerdings ist zu darauf hinzuweisen, dass die in den Ex-ante-Bewertungen prognostizierten Werte für den Hebeleffekt in der Mehrzahl der Fälle, v.a. bei den Beteiligungsfonds, deutlich übertroffen werden.

4.3 Innovationsförderung und Kombination von Darlehen und Zuschüssen

Im Einklang mit den Ergebnissen von vorliegenden Ex-Ante-Bewertungen kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Finanzierung von Forschung und Innovation eine suboptimale Investitionssituation vorliegt und es einen besonderen Bedarf für die Förderung von innovativen Gründungen sowie jungen und kleinen Unternehmen mit Innovationsprojekten auch mit rückzahlbaren Zuwendungen gibt. Die Tatsache, dass der in Niedersachsen aufgelegte Innovationsfonds nicht auf eine ausreichende Nachfrage getroffen ist, stellt für sich genommen keinen Beleg für einen mangelnden Bedarf dar. Vielmehr steht nach den Resultaten von Abschnitt 3.3 zu vermuten, dass die Ausgestaltung der Förderregelungen (Beschränkung auf FuE-Ausgaben, keine Förderung in Markteinführungsphase, keine Kombinationsmöglichkeit von Zuschüssen und Darlehen, Darlehen nur als Alternative zur Zuschussförderung) das zentrale Hemmnis für eine höhere Nachfrage nach den Darlehen aus dem Fonds gewesen ist.

Erfahrungen in anderen Bundesländern – auch mit EFRE-kofinanzierten Finanzinstrumenten – zeigen, dass Darlehen oder mezzanine Finanzierungen für Innovationsprojekte durchaus auf eine Nachfrage treffen können. Folgende Ergebnisse lassen sich berichten:

- In Berlin und Brandenburg werden mit den ProFIT-Darlehen zwei Finanzinstrumente im Rahmen der beiden dortigen EFRE-Programme eingesetzt, mit denen Darlehen in der Entwicklungs- und Markteinführungsphase von Innovationsprojekten gewährt werden können. Die Darlehen werden in direkter Mittelverwaltung vergeben, stellen somit keinen Fonds im engeren Sinne dar, so dass hier nicht die geplanten Fondsvolumina berichtet werden können. Beide Darlehensinstrumente treffen in der Förderperiode 2014 - 2020 auf eine hohe Nachfrage. In Berlin wurde ein Mittelvolumen von bislang fast 94,6 Mio. Euro gebunden. Bereits 168 Unternehmen wurden unterstützt. In Brandenburg beträgt das an 50 Unternehmen ausgereichte Darlehensvolumen 35,8 Mio. Euro. Die Darlehen werden ergänzend bzw. in Kombination mit einer Zuschussförderung für die Forschungsphase ausgereicht.
- In Bremen vergibt der EFRE-Darlehensfonds Innovationsdarlehen, dort allerdings nur für die FuE-Phase. Aus den Fondsmitteln wurden bis 31.12.2018 für sieben FuE-Projekte Darlehen im Umfang von 1,1 Mio. Euro vergeben.

- Neben zahlreichen Risikokapitalfonds in den Ländern, die v.a. bei technologieorientierten Start-Ups offene Beteiligungen eingehen, gibt es in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zwei EFRE-Finanzinstrumente, mit denen typisch stille Beteiligungen für Innovationsvorhaben v.a. von jungen Unternehmen ausgereicht werden:
 - Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Mecklenburg-Vorpommern (BFIMV) hat bis Ende 2018 in 34 Beteiligungen investiert. Das gesamte Fondsvolumen von 12,4 Mio. Euro wurde in rund drei Jahren ausplatziert. Mittlerweile wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein Nachfolgefonds für eine erweiterte Zielgruppe aufgelegt.
 - In Schleswig-Holstein ist der Seed- und Start-up-Fonds II (SSF II) bis 31.12.2018 in 67 Fällen Beteiligungen von insgesamt 8,4 Mio. Euro eingegangen. Damit sind gut 53 Prozent des geplanten Fondsvolumens ausplatziert.
 - In Sachsen vergibt der Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Nachrangdarlehen für Innovationsprojekte ausschließlich in der Marktbearbeitungsphase. Bis 31.12.2018 können 11 Förderfälle mit einem Mittelvolumen von 3,8 Mio. Euro berichtet werden.

Die berichteten Werte zu den ausgereichten Darlehenssummen und den Fallzahlen sind zwischen den Fonds sehr unterschiedlich, was sich einerseits mit der Größe und Wirtschaftsstärke der Länder begründen lässt. Andererseits sind auch die konkreten Möglichkeiten und Regelungen zur Vergabe der Darlehen unterschiedlich, je nachdem inwieweit die Fonds verschiedene Innovationsphasen abdecken und nicht in direkter Konkurrenz zu Zuschüssen vergeben werden. In Summe zeigen sie jedoch, dass rückzahlbare Darlehen für Forschungs- und Innovationsprojekte nachgefragt werden.

Die mit dem EFRE kofinanzierten Förderansätze in den Bundesländern werden in Ergänzung zu den bestehenden bundesweiten Förderprogrammen der KfW für die Innovationsfinanzierung angeboten. Die entsprechenden Förderprodukte der KfW werden überwiegend zinsvergünstigt und mit weiteren Vorteilen bei den Konditionen ausgereicht (wie z.B. maximale Darlehenshöhen von 1 bis zu 25. Mio. Euro, 100 Prozent-Finanzierung der Ausgaben, Haftungsfreistellungen der Hausbanken, Verzicht auf Sicherheiten, Nachrangigkeit, Kumulationsmöglichkeiten mit anderen, zuschussbasierten Förderprogrammen). Die Förderprogramme der KfW zur Innovationsfinanzierung treffen dabei auf eine rege Nachfrage: So wurde der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit der KfW, ein auf Bundesebene angebotenes Förderprogramm, mit dem eine zinsgünstige Finanzierung von Digitalisierungs- und

Innovationsvorhaben erfolgt, im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 30.06.2018 nach Angaben des KfW-Förderreports in 1.733 Fällen mit einem Kreditvolumen von insgesamt 4.391 Mio. Euro vergeben. Auf Niedersachsen entfallen hiervon 130 Fälle mit einem Kreditvolumen von insgesamt 322 Mio. Euro.

Gegenüber den KfW-Programmen wurde in den Ex-ante-Bewertungen für die jeweiligen Instrumente die Kohärenz geprüft und Alleinstellungsmerkmale der spezifischen Förderangebote herausgearbeitet. Die Kohärenzanalyse der Ex-ante-Bewertung für den Innovationsfonds in Niedersachsen hat diesen Umstand jedoch nicht beleuchtet, sondern nur Innovationsprogramme thematisiert, die als Zuschussförderung ausgestaltet sind. Welchen Vorteil die Förderdarlehen aus dem Innovationsfonds gegenüber alternativen Finanzierungsprodukten haben soll(t)en, kann somit auf Basis von eigentlich in einer Ex-ante-Bewertung zu Finanzinstrumenten geforderten Resultaten nicht beantwortet werden. Da die Innovationsdarlehen weder zinsvergünstigt noch nachrangig und nur für FuE-Ausgaben gewährt werden soll(t)en, ist *prima facie* ein Vorteil gegenüber den bestehenden KfW-Produkten nicht zu erkennen.

Es gibt keinen zuwendungs- oder beihilferechtlichen oder durch die Verordnungen für die ESI-Fonds vorgegebenen Grund, der eine Darlehensfinanzierung nur alternativ zur Zuschussförderung ermöglicht.⁴⁷ In der Umsetzungspraxis gibt es zahlreiche Beispiele von Finanzinstrumenten, bei denen kombinierte Förderansätze von Zuschüssen und Darlehen möglich sind. In einzelnen Ländern bestehen sogar Fonds, die explizit auf die Gewährung von Darlehen in Ergänzung zu Zuschüssen für ein Projekt ausgerichtet sind (z.B. GRW-Nachrangdarlehen in Sachsen, Thüringen-Invest).

⁴⁷ Für die Regelungen zur Kumulierung ist Art. 8 der AGVO einschlägig. Im Grundsatz dürfen Beihilfen, auch sogenannte intransparente Beihilfen, kumuliert werden, solange keine festgelegten Beihilfeintensitäten oder Beihilfehöchstbeträge überschritten werden. Die ESI-Verordnungen stehen einer solchen Vorgehensweise nicht im Wege, solange eindeutige Abrechnungsmodalitäten eingehalten werden, vgl. hierzu auch den Leitfaden der Europäischen Kommission (2015): Guidance for Member States on CPR_37_7_8_9 Combination of support from a financial instrument with other forms of support, EGESIF_15_0012-02.10/08/2015. Im Allgemeinen gilt bei einer kombinierten Förderung, dass bei den Darlehen, die gegenwärtig auf Basis der vorherrschenden Konditionen vergeben werden, der Bruttosubventionswert und damit auch deren Rentabilitätseffekt eher gering ist. Bei größeren Wirtschaftlichkeitslücken von Projekten wird daher der weitaus größte Teil des Bruttosubventionswertes, d.h. Rentabilitätseffekt, der Förderung auf Zuschüsse zurückzuführen sein.

Fazit

In der Gesamtschau lässt die Inanspruchnahme von EFRE-Fonds in anderen Bundesländern, mit denen Innovationsvorhaben durch (nachrangige) Darlehen oder stille Beteiligungen finanziert werden können, den Schluss zu, dass eine nicht unbedeutliche Nachfrage nach rückzahlbaren Finanzierungen für Innovationsprojekte besteht bzw. bestehen kann. Kennzeichnend für die genannten Förderangebote mit erfolgreicher Performance ist vor allem die Möglichkeit, umfassend Ausgaben in den verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses unterstützen zu können und nicht in direkter Konkurrenz zu einer Zuschussförderung zu stehen. Die Förderung zur rückzahlbaren Innovationsfinanzierung wird von den dortigen Verantwortlichen sehr positiv eingeschätzt. Insgesamt verdeutlichen die genannten Beispiele aus diesen Ländern, dass die bedarfsorientierte Gestaltung der Förderbestimmungen und insbesondere die Ausweitung der förderfähigen Ausgaben auf eine breiter definierte Innovationsphase zu einer ausreichenden Nachfrage nach einer rückzahlbaren Zuwendung zur Innovationsfinanzierung auch in Niedersachsen führen kann.

4.4 Mikrokredite

Für eine vertiefende Betrachtung des Einsatzes von Mikrokrediten wird zunächst der MikroSTARTer-Fonds mit ähnlichen Instrumenten anderer Länder verglichen. Anschließend werden ausgewählte konzeptionelle Eigenschaften und Rahmenbedingungen diskutiert.

4.4.1 Mikrokreditangebote im Vergleich

Mikrokredite werden nach derzeitigem Kenntnisstand in neun Bundesländern und auf Bundesebene eingesetzt (vgl. Anhang 1). Sie werden dabei in fünf Fällen aus dem EFRE, in einem Fall aus dem ESF und in vier Fällen aus Landes- und Bundesmitteln getragen.

Der Vergleich der Instrumente zeigt zunächst große strukturelle Übereinstimmungen zwischen den Instrumenten. Dies gilt insbesondere für die Zielgruppen (Gründungen, KMU bis fünf Jahre, Freie Berufe), den Finanzierungsgegenstand (Investitionen und Betriebsmittel in breiter Abgrenzung) und die grundsätzlichen Voraussetzungen (Betriebsstätte in der Förderregion, wirtschaftlich tragfähiges Konzept, KMU-Status).

Die Vergabe (Bewilligung) erfolgt in aller Regel über die regionalen Förderbanken, im Falle der Bundesförderung über eine beauftragte private Bank. Dabei werden teils intermediäre Stellen einbezogen:

- In einzelnen Fällen (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) übernehmen solche Stellen Aufgaben im Rahmen der Antragstellung
- In mehreren Fällen (u.a. NRW, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen) sind beratende und fachkundige Stellen eingeschaltet, die Stellungnahmen zu den Kreditanträgen abgeben.
- Der Mikrokreditfonds Deutschland integriert sogenannte Mikrofinanzinstitute, die regional verankert sind und die Beratung der Kreditnehmer und eine Vorprüfung der Kreditanträge übernehmen. Sie sind an den Risiken und den Erträgen der Mikrokredite beteiligt. Diese können auch Sicherheiten, in Form von Referenzen bzw. kleinen Bürgschaften aus dem persönlichen und geschäftlichen Umfeld vereinbaren und die Laufzeiten mitgestalten.

Hausbanken sind in die Verfahren nicht integriert. Vertiefte Untersuchungen in einigen Ländern zeigen, dass die Hausbanken das Förderangebot aktiv nutzen – z.B. um die Kundenbindung zu verbessern.

Auch hinsichtlich der Konditionen sind die Instrumente sehr ähnlich ausgestaltet:

- Die Obergrenze der Mikrokredite liegt in der Regel bei 25.000 Euro, in zwei Fällen leicht darunter (20.000 Euro), in einem Fall auch deutlich höher (50.000 Euro, BAB-Mikrokredit, EFRE-Teil).
- Auf Sicherheiten wird - außer beim Mikrokreditfonds Deutschland – verzichtet.
- Die Laufzeiten und tilgungsfreien Zeiten liegen überwiegend bei fünf oder sechs Jahren (Laufzeiten) und sechs oder 12 Monaten (tilgungsfreie Zeiten). Eine Ausnahme ist der BAB-Mikrokredit, der analog zu den höheren Darlehenssummen auch längere Laufzeiten ermöglicht. Eine weitere Ausnahme stellt der Mikrokredit Deutschland dar, welcher grundsätzlich schnelle Rückzahlungen vorsieht.

Unterschiede finden sich vor allem hinsichtlich der Zinssätze: Diese liegen zwischen einem Prozent (Mikrodarlehen Sachsen) und 7,9 Prozent (Mikrokreditfonds

Deutschland). Der durchschnittliche Zinssatz beträgt 3,6 Prozent. Die Zinssätze sind nach Kenntnis des Evaluationsteams eher in Ausnahmefällen explizit (z.B. aus Prozess-, Risiko- und Refinanzierungskosten) hergeleitet. Teilweise erfolgt eine Orientierung an Produkten der KfW, die zumindest teilweise mit Mikrokrediten vergleichbar sind. Da sich Zielgruppe, Finanzierungsgegenstand und die zentralen anderen Konditionen (Sicherheiten, Laufzeiten) zwischen den Instrumenten⁴⁸ kaum unterscheiden, sind die Differenzen bei den Zinssätzen zumindest nicht unmittelbar nachvollziehbar.

Neben den Preisunterschieden (Zinssätze) für Mikrokredite fallen beim Vergleich einzelne Besonderheiten auf:

- Bei dem Mikrokredit aus dem KMU-Fonds in Berlin ist ein abgesenkter Zins möglich, wenn der Antragsteller Sicherheiten vorweisen kann.
- Zielgruppe des „Mikrokredit Brandenburg“ sind Gründungen und kleine Unternehmen, die seit weniger als zehn Jahren existieren, damit sind auch ältere Gründungen und Kleinunternehmen förderfähig
- Der BAB-Mikrokredit bietet als Instrument des EFRE-Programms des Landes Bremen Mikrokredite bis zu einer Höhe von 50.000 Euro.

Weitere Unterschiede bestehen in den Verfahren, die an dieser Stelle aber nicht im Detail erhoben und erläutert werden können. Eine wesentliche Rolle spielen dabei intermediäre Einrichtungen (fachkundige Stellen). Solche Stellen werden u.a. in Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und beim Bundesprogramm genutzt. Ihre Aufgabe ist – in unterschiedlichem Umfang – die Beratung und eine erste Einschätzung (Stellungnahme) der Kreditanträge und Geschäftspläne.

4.4.2 Effekte von Mikrokredit-Programmen

Zu den Ergebnissen und Wirkungen der Förderung von Gründungen und jungen Unternehmen mittels Mikrokrediten liegen für einzelne Bundesländer und für Deutschland insgesamt kaum Studien vor. Relevante und veröffentlichte Studien sind in Tabelle 4.6 kurz dargestellt.

⁴⁸ Mit Ausnahme des Mikrokreditfonds Deutschland

Tabelle 4.6 Ausgewählte Studienergebnisse zum Einsatz von Mikrokrediten

Gegenstand der Studie	Jahr	Zentrale Aussagen zu Outputs, Ergebnisse und Wirkungen	Autoren	Titel
Finanzinstrumente Brandenburg	2019	In drei Jahren Laufzeit (2016-2019) konnten 336 Darlehen bewilligt werden Davon 245 Gründungen (inklusive 22 Unternehmensnachfolgen)	Alecke / Meyer	Aktualisierung der Evaluierung der Ex-ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten des Operationellen Programms des Landes Brandenburg
ESF-Mikrokredite Thüringen	2015	Vor Einführung des ESF-Mikrokreditfonds wurden durch den Mikrokreditfonds Deutschland etwa 70 Neukredite in Thüringen vergeben bei einer Ablehnungsquote von etwa 50 Prozent (Fondsmanagement vermutete allgemeinen Bedarf von 500 Darlehen)	Alecke / Meyer	Ex-Ante-Evaluierung von Finanzinstrumenten in Thüringen 2014-2020
Finanzinstrumente Bremen	2015	Zwischen 2012 und 2014 wurden 63 Darlehen (bis 50.000€) gewährt, bei 47 Projekten handelte es sich um Gründungen, 14 Kleinstunternehmen und zwei Betriebsübernahmen	Alecke / Meyer	Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Land Bremen 2014-2020
ESF-Mikrokredite Sachsen	2015	In sechs Jahren Laufzeit (2009-2014) jedes Jahr zwischen 144 und 604 Unternehmen unterstützt, jedoch konstante Abnahme der Nachfrage seit 2010 Großteil der Projekte sind Gründungen im Haupterwerb	Wagner	Ex-ante-Evaluierung zur Auflage eines Mikrodarlehensfonds im Rahmen der ESF-Förderung des Freistaates Sachsen in der Förderperiode 2014-2020
Finanzinstrumente Niedersachsen	2014	Keine Wirkungen untersucht	Pirsig et al.	Ex-ante-Bewertung der Finanzinstrumente des fonds- und zielgebietsübergreifenden Niedersächsischen Strukturfondsprogramms – Multifondsprogramm für den EFRE und ESF – für die Förderperiode 2014-2020
Finanzinstrumente Berlin	2013	Bis Ende 2012 konnten aus dem KMU Fonds 948 Darlehen bewilligt werden, wobei es sich in 727 Fällen (davon 365 durch Frauen und 102 durch Personen mit Migrationshintergrund) um Gründungsdarlehen handelte Es konnten 1332 Arbeitsplätze (davon 29 Ausbildungsplätze) geschaffen werden und weitere 702 bereits existente Arbeitsplätze gesichert werden	Meyer / Aßmann / Toe-pel	Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin
NRW/EU.Mikrodarlehen	2010	In gut anderthalb Jahren 305 Darlehen bewilligt, davon 200 Gründungen Erhöhtes Gründungsgeschehen, drei von vier Gründungen wären ohne das Darlehen nicht möglich gewesen Stärkung der Effizienz der regionalen Wirtschaft durch neue Marktteilnehmer	Meyer / Biermann	Evaluation NRW/EU.Mikrodarlehen

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einsatz von Mikrokrediten wird von den vorliegenden Studien grundsätzlich positiv bewertet. Es werden insbesondere Finanzierungseffekte (die Möglichkeit, überhaupt eine Finanzierung zu realisieren, vgl. 2.3) angesichts bestehender Marktschwächen hervorgehoben. Damit zusammenhängend werden insbesondere die Neugründungen als Effekte der Förderung ermittelt und ausgewiesen, dabei auch Bezug auf Gründungen aus der Arbeitslosigkeit und Gründungen von bestimmten Zielgruppen (Frauen, Personen mit Migrationshintergrund) genommen.

Zudem werden in mehreren Studien Beschäftigungseffekte hergeleitet. Diese werden aber in aller Regel nicht in Relation zu anderen Förderinstrumenten und / oder dem Mitteleinsatz gebracht. Im Zusammenhang mit den Beschäftigungseffekten wird in mehreren Studien die Selbst-Beschäftigung von vormals arbeitslosen Personen hervorgehoben.

Nur in Ansätzen werden regional- und wirtschaftspolitische 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 thematisiert.⁴⁹

Bei der Bewertung der Effekte und Wirkungen insbesondere im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten oder Politikansätzen ist immer zu berücksichtigen, dass die Förderung revolvingend erfolgt; die Fördermittel also zurückgezahlt werden müssen.

Die Studien thematisieren nahezu durchgängig verschiedene Zielsetzungen und dementsprechend auch verschiedene Wirkungen der Instrumente. Für die untersuchten Mikrokredite werden sowohl wirtschaftspolitische als auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele beobachtet (oder angenommen). Auch die Wirkungen werden (mindestens) für diese Politikbereiche dargestellt: Gründungen und Beschäftigung als primär ökonomische Effekte, Beschäftigung (aus Arbeitslosigkeit), Empowerment und soziale Inklusion als sozialpolitische Effekte.

⁴⁹ Vgl. Kovalis / IfS / MR (2012): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm.

4.4.3 Ausgewählte Entwicklungen und Empfehlungen zum Einsatz von Mikrokrediten

Aktuelle Entwicklungen im Gründungsgeschehen und ihre Implikationen

Rückgang der Gründungsaktivitäten, hoher Anteil von Chancengründungen

Die Mikrokredite werden etwa zu drei Vierteln von Gründungen in Anspruch genommen. Die Gründungsneigung und -intensität ist damit ein ganz wesentlicher Einflussfaktor für die Entwicklung des Instruments. Die Gründungszahlen und -intensitäten (Anteil an der Erwerbsbevölkerung) sinken bundesweit und in Niedersachsen – mit Schwankungen – bereits seit über 15 Jahren.⁵⁰ Dabei können zwei grundsätzlich gegenläufige Trends unterschieden werden:

- Chancengründungen entstehen bei aussichtsreichen Geschäftsgelegenheiten. Diese entstehen in Wachstumsphasen deutlich häufiger, als in rezessiven Phasen. Die Chancengründungen machen seit 2011 den größeren Anteil an allen Gründungen aus; ihr Anteil liegt am aktuellen Rand bei knapp 70 Prozent. Auch die Chancengründungen sind in mittlerer Frist gesunken, haben sich aber in den letzten Jahren stabilisiert und sind leicht gestiegen.
- Notgründungen entstehen insbesondere bei fehlenden oder unattraktiven Erwerbsalternativen. Grundsätzlich erfolgen Notgründungen auf finanziell etwas niedrigerem Niveau. Die Notgründungen sind seit einigen Jahren analog zur positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt deutlich zurückgegangen. Die Gründungen aus der Arbeitslosigkeit sind sehr deutlich zurückgegangen.

Die relativ niedrigen Gründungszahlen erklären sich wesentlich aus der gesamtwirtschaftlichen Situation: Die Zahl der Erwerbstätigen ist sehr hoch, ebenso die Zahl der (gemeldeten) offenen Arbeitsstellen. Gründerinnen und Gründer haben oft attraktive berufliche Alternativen, die Opportunitätskosten einer Gründung sind dementsprechend hoch.

⁵⁰ Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen die jährlichen Berichte der KfW zum Gründungsmonitor, aktuell KfW (2019): KfW-Gründungsmonitor 2019: Gründungstätigkeit in Deutschland stabilisiert sich: Zwischenhalt oder Ende der Talfahrt?

In Niedersachsen wurden im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 jährlich etwa 116 Gründungen pro 10.000 Erwerbspersonen getätigt. Dies entspricht dem Niveau der meisten westdeutschen Flächenländer. Deutlich höhere Quoten haben Berlin, Hamburg, Brandenburg und Bayern zu verzeichnen.⁵¹

Die gesamtwirtschaftliche Situation und die Arbeitslosigkeit stellen sich in Niedersachsen derzeit sehr positiv dar. Kurzfristig ist hier keine deutliche Änderung zu erwarten; mittelfristig erscheint eine weitere deutliche Verbesserung nicht absehbar. Damit ist auch ein umfassender Rückgang der Gründungsaktivitäten und damit der Nachfrage nach Mikrokrediten aus diesem Grund nicht zu erwarten.

Mehr größere Gründungen, höherer Kapitalbedarf, weiter Finanzierungsprobleme

In der letzten Dekade sind Gründungen bundesweit deutlich kapitalintensiver geworden: Im Durchschnitt über alle Gründungen – auch solche ohne Kapitaleinsatz – wurden im Jahr 2008 etwa 10.000 Euro an eigenen und externen Mitteln zur Finanzierung eingesetzt, im Jahr 2018 dann 16.000 Euro. Bei Vollerwerbsgründungen stieg der durchschnittliche Mittelbedarf sogar von 10.000 Euro auf 24.700 Euro.⁵²

Der erhöhte Kapitaleinsatz geht einher mit einem steigenden Anteil von Vollerwerbsgründungen, deren Zahl zum aktuellen Datenstand (2018) auch absolut wieder angestiegen ist. Zudem stieg am aktuellen Rand auch die Zahl der Gründungen mit Beschäftigten wieder an. Gleichzeitig hat weiterhin ein relativ hoher Anteil der Gründerinnen und Gründer Finanzierungsprobleme: Seit Ende der Finanzkrise schwankt der Anteil der Gründungen mit Finanzierungsproblemen an allen Gründungen in einem Intervall zwischen 14 Prozent und 20 Prozent (Durchschnitt und aktuell: 17 Prozent). Auch die sehr guten Bedingungen am Kapitalmarkt seit 2014 haben hier kaum Einfluss.

Gestiegener Kapitalbedarf bei der Zielgruppe des MikroSTARTers

Es erscheint plausibel, dass die genannten Trends wesentliche Erklärungsfaktoren der Nachfrage nach hohen Kreditvolumen im Mikrokreditbereich sind: 62 Prozent

⁵¹ Vgl. KfW (2018): KfW-Gründungsmonitor 2018. Es ist zu erwarten, dass der durchschnittliche Kapitalbedarf bei Gründungen mit Finanzmittel höher liegt.

⁵² Vgl. KfW (2019): KfW-Gründungsmonitor 2019

der ausgereichten Mikrokredite liegen genau bei der Förderhöchstgrenze von 25.000 Euro, insgesamt drei Viertel oberhalb von 20.000 Euro. Wenn der durchschnittliche Kapitalbedarf bei allen Gründungen (mit und ohne Kapitalbedarf) im Vollerwerb bei knapp 25.000 Euro liegt, gibt es einen erheblichen Anteil von Vollerwerbsgründungen mit deutlich höherem Bedarf.⁵³ Dies deutet darauf hin, dass zumindest bei einem Teil der Kreditnehmer und damit der relevanten Zielgruppe der Förderung ein höherer Finanzierungsbedarf besteht.

Unter dem Schlagwort „scale-up“ rückt die späte Gründungs- und Wachstumsphase zunehmend in die Diskussion.⁵⁴ U.a. wird eine Angebotslücke von Finanzierungen bei Anschluss- und Wachstumsfinanzierungen gesehen.⁵⁵ Dieser Bereich kann mit einem ausgedehnten Mikrokredit für eine breite Zielgruppe in Ansätzen adressiert werden.⁵⁶ Darüber hinaus wären hier andere (revolvierende) Instrumente der Gründungsförderung geeignet.

Zur strategischen Verortung der Gründungsförderung über Mikrokredite

Mit Mikrokrediten werden unterschiedliche politische Zielsetzungen verfolgt; soweit bisher untersucht entstehen auch Wirkungen in unterschiedlichen Politikfeldern. Entsprechend der sowohl wirtschafts- wie auch arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen sind die Instrumente auch in den Zuständigkeiten und hinsichtlich der

⁵³ Aktuelle Auswertungen des Evaluationsteams in zwei anderen Bundesländern haben sehr ähnliche Werte ergeben. Etwa zwei Drittel der Mikrokredite liegt dabei bei der Höchstsumme. Hier sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Die Durchschnittswerte beziehen sich auf die Bundesebene, nicht auf das Land Niedersachsen. Außerdem wird der Kapitalbedarf nicht durchgängig durch Fremdfinanzierung gedeckt (Alternativen sind vor allem Eigenmittel, Finanzierungen durch Familie und Bekannte, sowie Bankfinanzierungen). Der Fremdfinanzierungsanteil steigt damit erwartungsgemäß mit dem steigenden Kapitalbedarf an.

⁵⁴ Z.B. in der Gründungs- und Innovationsförderung in Österreich (AplusB-Scaleup-Programm), vgl. <https://www.tech2b.at/gruendungsangebot/gruendungsberatung-aplusb-scale-up> und Joanneum / ZEW (2015): Evaluierung des AplusB-Programms. Vgl. außerdem z.B.: „Scale-Up Handwerk“ in Baden-Württemberg (<https://www.handwerk-international.de/artikel/nach-start-up-kommt-scale-up-105,49,46.html>) oder das Programm „Scale.Up NRW“.

⁵⁵ Vgl. KfW-Research (2017): Erfolgsfaktoren von Wachstumsunternehmen, Expertenkommission Forschung und Innovation (2017):

⁵⁶ Eine Option der Weiterentwicklung ist dann auch eine Ausdehnung der Mikrokredite auf ältere Gründungen, etwa wie in Brandenburg (bis zehn Jahre nach Geschäftsbeginn).

Finanzierung teils der Wirtschaftspolitik, teils der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zugeordnet.⁵⁷ Eine klare Zuordnung zu einem Politikfeld ergibt sich bisher nicht, in der mittelfristigen Tendenz ergibt sich aber eher eine Einordnung als wirtschaftspolitisches Instrument der Gründungsförderung.⁵⁸

Die Investitionsleitlinien der Europäischen Kommission für die Kohäsionspolitik in Deutschland sehen eine Gründungsförderung nicht explizit vor.⁵⁹ Diese lässt sich grundsätzlich aus ihrem Beitrag zur Umsetzung von Innovationen wie auch zur Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft ableiten.⁶⁰ Eine Klärung und Konkretisierung durch die weiteren Verhandlungen steht aus. Einzuordnen ist dabei auch, inwieweit die Beiträge einer breiten Gründungsförderung durch Mikrokredite vor dem spezifischen Hintergrund der Situation in Niedersachsen von besonderer Relevanz sind. Die Leitlinien fordern zielübergreifend für eine wirksamere Umsetzung der Ziele eine verstärkte Nutzung von Finanzinstrumenten (vgl. Kap. 5).

4.1 Ausgewählte Referenzen aus anderen Regionen

Vor dem Hintergrund der regionalwirtschaftlichen Situation in Niedersachsen und der bisherigen Nutzung von Finanzinstrumenten werden im Folgenden einige Finanzinstrumente aus anderen Bundesländern skizziert. Diese können als Referenz für die Weiterentwicklung des Instrumentariums des EFRE in Niedersachsen dienen.⁶¹

⁵⁷ So wird das Bundesprogramm gemeinsam vom BMWi und BMAS durchgeführt, wobei die Federführung inzwischen beim BMWi liegt. Ähnlich ist die Zuordnung zu den Strukturfonds, wobei in der letzten und in der aktuellen Förderperiode der EFRE deutlich stärker genutzt wurde.

⁵⁸ Dies auch, weil die Ausrichtung auf bestimmte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zielgruppen wie Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und andere in der Vergangenheit nur bedingt umgesetzt wurde.

⁵⁹ Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe. Das Europäische Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Begleitunterlage Länderbericht Deutschland 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Anhang D

⁶⁰ U.a. wird die „Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Bewältigung kritischer Entwicklungsstadien (einschließlich der Expansionsphase) ...“ empfohlen.

⁶¹ Referenzen und Ansatzpunkte für mögliche Anpassungen bei der Förderung über Mikrokredite sind oben bereits skizziert worden und werden hier nicht aufgegriffen.

Förderung größerer Gründungen (scale-up) – Berlin Start

Das bundesweite Gründungsgeschehen ist derzeit durch eine relative Zunahme von größeren Gründungen bzw. von einem höheren Kapitalbedarf von Gründerinnen und Gründern geprägt (vgl. Kap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Das Förderinstrument „Berlin Start“ richtet sich an solche Gründungen.⁶² Berlin-Start ist Teil des KMU-Fonds und ist an Gründungen und KMU bis zu einem Alter von fünf Jahren adressiert. Diesen werden Darlehen in Höhe vom max. 500.000 Euro angeboten. Die Vergabe erfolgt unter Einbindung der Hausbank und ggf. der Bürgschaftsbank Berlin, die eine Bürgschaft über max. 80 Prozent der Kreditsumme übernimmt. Die Nachfrage nach den Gründungskrediten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, die durchschnittliche Darlehenshöhe ist dabei deutlich gestiegen.⁶³ In der laufenden Förderperiode wurden 241 Gründungen mit einem durchschnittlichen Kreditsumme von 145.000 Euro unterstützt. Die Hausbanken nutzen das Instrument u.a. zur Kundengewinnung und -bindung.⁶⁴

Investitionsförderung im „kleinen Mittelstand“ – Thüringen Invest

Mit dem Finanzinstrument „Thüringen Invest“ werden tendenziell kleinere betriebliche Investitionen unterstützt (max. 500.000 Euro), die aus der GRW-Investitionsförderung nicht gefördert werden (Investitionen bei „kleinen Mittelstand“). Die Förderung ist für unterschiedliche Projekte möglich – Gründungen, Schaffung eines Arbeitsplatzes oder energieeffiziente Investitionen.

Die Förderung erfolgt über eine Kombination von Zuschüssen und Darlehen. Der Zuschussanteil kann dabei maximal 20 Prozent der förderfähigen Ausgaben⁶⁵ und maximal 50.000 Euro betragen. Der Darlehensanteil kann maximal 200.000 Euro betragen. Die Vergabe erfolgt über Geschäftsbanken, die Kredite müssen dabei

⁶² <https://www.ibb.de/de/foerderprogramme/berlin-start.html>

⁶³ Vgl. Jährlicher Durchführungsbericht für das Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung", <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/efre/publikationen/#ber14>

⁶⁴ Vgl. Kovalis / IfS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingierende Instrumente im EFRE-Programm.

⁶⁵ Gaststätten- und Hotelgewerbe: Maximal 30 %.

banküblich besichert werden. Die Banken können eine 50-prozentige Haftungsfreistellung erhalten. Der Zinssatz liegt derzeit bei max. zwei Prozent.⁶⁶ Bis Ende 2017 sind 166 KMU, davon 101 Kleinunternehmen mit insgesamt knapp 16 Mio. Euro aus dem Finanzinstrument unterstützt worden (Kreditanteil an der Förderung). Die durchschnittlich Kreditsumme betrug knapp 100.000 Euro.⁶⁷

Beteiligungen für Geschäftsmodellinnovationen – BFIMV (II)

Zielgruppe des BFIMV II in Mecklenburg-Vorpommern sind Start-ups und innovative KMU und dabei auch Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf der Realisierung von nicht-technischen Innovationsvorhaben basiert. Dabei sind der Innovationsgrad und die wirtschaftliche Verwertung relevant; Anforderungen hinsichtlich spezifischer FuE-Aktivitäten oder bestimmter Innovationsformen (Technologiegehalt o.ä.) werden aber nicht gestellt. Somit werden auch nicht-technische Innovationen oder Geschäftsmodellinnovationen unterstützt. Die Unterstützung erfolgt grundsätzlich über stille Beteiligungen mit einer Höhe bis maximal 500.000 Euro. Das Entgelt orientiert sich am Markt und der Bonität der Unternehmen; die stillen Beteiligungen sind somit beihilfefrei ausgestaltet.

Der BFIMV II wurde im September 2018 eingeführt und ersetzt den Fonds BFIMV I, der zwischenzeitlich ausfinanziert war. Über diesen sind insgesamt 36 Beteiligungen an 30 Start-ups und KMU ausgereicht worden. Der Fonds hat dabei 12,2 Mio. Euro für Start-ups zur Verfügung gestellt. Aus dem BFIMV II sind bereits sechs Finanzierungen ausgereicht worden (Stand 31.12.2018). Als ein Erfolgsfaktor ist die umfassende Ansprache von potenziellen Gründungen an den Hochschulen des Landes identifiziert worden.

Für die Unterstützung von Energieeffizienz, Klimaschutzinvestitionen oder Stadtentwicklungsprojekte können derzeit keine Referenzen aus dem deutschsprachigen Raume aufgezeigt werden. Bei einer Vereinfachung einer kombinierten Förderung könnten aber „Effizienz Kredite“ eine weitere Möglichkeit darstellen.

⁶⁶ <https://www.aufbaubank.de/Foerderprogramme/Thueringen-Invest#foerderzweck>.

⁶⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage des Durchführungsberichts.

5. Zusammenfassung und Fazit: Die Eignung von Finanzinstrumenten als Instrument der Wirtschaftspolitik in Niedersachsen

Im ersten Teil der Sonderuntersuchung ist die Funktionslogik von Finanzinstrumenten dargestellt worden. Aus der vorliegenden Literatur und den Erfahrungen der Autoren sind die Möglichkeiten und Begrenzungen einer revolvingen Förderung in der besonderen Form der „Finanzinstrumente“ abgeleitet worden:

- Die Vorteile dieser Form der Wirtschafts- und Regionalförderung liegen bei der rentabilitätsorientierten Projektauswahl, den geringen Anreizen zur Teilnahme, der Finanzierungsfunktion und bei der administrativen Entlastung der Endbegünstigten.
- Nachteile und Begrenzungen liegen in den – im Vergleich zu Zuschussförderungen – tendenziell niedrigeren Anreizeffekten und den durch die Fondskonstruktion grundsätzlich eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten. Darüber hinaus werden Regulierungsdefizite und Unsicherheiten bei der Einrichtung und Umsetzung der vergleichsweise neuen Instrumente als Hemmnisse benannt.

Bei den (erwarteten) Effekten von Finanzinstrumenten sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Als Ergebnis sind Finanzierungseffekte, Rentabilitätseffekte und Risikoübernahmeeffekte grundsätzlich zu erwarten. Auf der Wirkungsebene werden dann die eigentlich Fördereffekte (Gründungen, Investitionen, Innovationen etc.) erwartet. Zu den Wirkungen liegt bisher nur wenig empirische Evidenz vor, zu den Finanzinstrumenten in Deutschland nahezu keine. Die vorliegenden Studien bestätigen überwiegend und grundsätzlich die Effektivität, vor allem im Vergleich zu einer Zuschussförderung.

Im zweiten Teil der Untersuchung wurden die aktuellen Finanzinstrumente des Multifondsprogramms dargestellt. Grundlage war die Auswertung von Dokumenten und des Monitoringsystems sowie Expertengespräche zu allen Instrumenten.

Die Finanzinstrumente des Operationellen Programms verzeichnen eine gute finanzielle Umsetzung und eine – gegenüber den Planungen und der Vorperiode - hohe Inanspruchnahme durch Gründungen und KMU. Das geplante Innovationsdarlehen ist dabei ausgenommen – es ist nicht umgesetzt worden. Die Outputs und erste Ergebnisse der Instrumente sind oben beschrieben worden; Wirkungen können im

Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden. Die Expertinnen und Experten bewerten die Effekte – auf Ebene der Outputs und Ergebnisse – grundsätzlich durchweg positiv.

Die Motivation für die Nutzung von Finanzinstrumenten lag bei den beteiligten Stellen in der Rückzahlbarkeit der Mittel, in der Finanzierungsfunktion der Instrumente für KMU und Gründungen mit großen Finanzierungsproblemen sowie partiell in den geringen Mitnahmeeffekten. Diese Erwartungen sind nach Aussage der Expertinnen und Experten weitgehend erfüllt worden.

Als Nachteil der Förderung über Finanzinstrumente werden teils explizit, teils implizit die geringeren Anreizeffekte im Vergleich zu einer Zuschussförderung gesehen. Eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten werden bei den Finanzinstrumenten in Niedersachsen dagegen durchgängig nicht wahrgenommen: die Steuerung erfolge über die Richtlinien und die Finanzierungsvereinbarung unter Konsultation der NBank.

Hemmnisse bei der Entwicklung und der Umsetzung waren Unsicherheiten durch die regulativen Vorgaben zu Finanzinstrumenten sowie der daraus resultierende administrative Aufwand für die mittelgebende Seite. Es bestanden Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung von verschiedenen Vorgaben der einschlägigen Verordnungen, des Beihilfe- und des Vergaberechts. Der Aufwand insbesondere bei Prüfung und Kontrolle wird als hoch eingeschätzt. Gegenüber der Vorperiode haben sich dabei deutliche Lerneffekte ergeben – sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung der Instrumente als auch hinsichtlich der Verfahren.

Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass die zentralen Ursachen für die Umsetzungsprobleme des Innovationsfonds zuvorderst in den Regelungen in der Förderrichtlinie liegen. Zum einen ist durch die Regelungen ein Konkurrenzverhältnis zwischen Zuschüssen und Darlehen entstanden, statt durch eine sich ergänzende Förderung die Vorteile von rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Zuwendungen zu kombinieren. Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass Darlehen oder mezzanine Finanzierungen für Innovationsprojekte auf eine ausreichende Nachfrage treffen, wenn sie insbesondere Ausgaben für die Markteinführung abdecken und nicht in direkter Konkurrenz zu Zuschüssen vergeben werden (s.u.). Zum anderen wurden die möglichen Alleinstellungsmerkmale der Innovationsdarlehen gegenüber bestehenden Förderprogrammen bei der Ausgestaltung ihrer Konditionen nur unzureichend berücksichtigt.

Der Vergleich mit den Finanzinstrumenten in anderen Bundesländern im dritten Teil der Sonderuntersuchung hat zunächst die inzwischen große Verbreitung dieses Fördertyps gezeigt. Der Schwerpunkt der Finanzinstrumente liegt eindeutig bei den thematischen Zielen 1 und 3. Zentrale Finanzierungsformen sind Kredite für eine breite Nutzung durch Gründungen und KMU einschließlich von Mikrokrediten, stille und offene Beteiligungen, und – weniger häufig – Nachrangdarlehen. Zielsetzungen der Instrumente sind die Unterstützung von Innovationen, Gründungen, Investitionen und betrieblichen Projekten im Allgemeinen. Die Unterstützung von Projekten mit Fokus auf die thematische Ziele 4 und 6, d.h. im Bereich Klima- und Umweltschutz, wurde zwar angestrebt, hat sich in der Förderpraxis aber nicht bewährt und wird nur in sehr geringem Umfang umgesetzt.

Die Finanzinstrumente unter den thematischen Zielen 1 und 3 zeigen dabei im Durchschnitt eine gute finanzielle Performance und tragen wesentlich zur überdurchschnittlichen Umsetzung dieser Ziele in den Operationellen Programmen der entsprechenden Länder bei. Aufgrund ihrer guten finanziellen Umsetzung leisten die Finanzinstrumente auch hohe Beiträge zu den spezifischen Zielen der Programme. Erkennbar ist eine hohe Hebelwirkung der Finanzinstrumente mit Bezug auf die Einbindung von externen privaten und öffentlichen Mittelgebern. Die bislang erzielten Ergebnisse und Wirkungen der Finanzinstrumente konnten in der vorliegenden Studie nur skizziert werden.

Aus dem Vergleich der bestehenden Instrumente in Niedersachsen mit den anderen Regionen lassen sich einige Rückschlüsse ableiten:

- Innovationsdarlehen bzw. die Kombination von Zuschüssen und Darlehen für einen Förderzweck (Innovationen, Investitionen) werden in verschiedenen Bundesländern erfolgreich umgesetzt. Dabei erfolgt eine Abgrenzung der Instrumente u.a. über die Innovationsphasen, eine Abgrenzung der einzelnen Förderungen über eine Zuweisung von förderfähigen Ausgaben zu jeweils einem Projekt / Förderfall.
- Mikrokredite werden in einer Reihe von Regionen sehr ähnlich und – zumindest in Umsetzungssicht – erfolgreich eingesetzt. Zentraler Befund der vorliegenden Daten ist, dass die Antragsteller zu einem sehr hohen Anteil den Höchstwert der Kredite (25.000 Euro) nachfragen (in Niedersachsen: 62 Prozent). Gleichzeitig zeigen aktuelle Daten, dass der Kapitalbedarf bei Gründungen und insbesondere bei größeren Gründungen in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist. Im Durchschnitt liegt er am aktuellen Rand bei

24.700 Euro bei Vollerwerbsgründungen. Hier könnte eine Erhöhung der Obergrenze geprüft werden.

- Finanzinstrumente, die ähnlich wie NBeteiligung III und NSeed ausgestaltet sind und mit EFRE-Mitteln kofinanziert werden, gibt es in nahezu allen Bundesländern. Die vorliegenden Erfahrungen mit diesen Beteiligungsfonds für den Bereich der Wagniskapitalfinanzierung sind dabei nicht nur in Niedersachsen überwiegend positiv. Die Fonds weisen überwiegend eine gute finanzielle Umsetzung auf. Insbesondere für die Phase der Wachstumsfinanzierung konnten dabei hohe Investitionen von weiteren öffentlichen und privaten Beteiligungsgebern mobilisiert werden. Eine Gesamtbilanz dieser Fonds kann jedoch sinnvoll erst nach Ablauf ihrer Investitionsphase gezogen werden, wenn Ergebnisse zu den Wachstumsprozessen der Portfoliounternehmen, erfolgreichen Exits, aber auch Ausfällen bekannt sind.

Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Für die zukünftige Nutzung von Finanzinstrumenten im Rahmen eines Operationellen Programms sind insbesondere die Regulierungen der Kommissionen und die Verhandlungen zum nächsten Programm relevant. Außerdem wurden einige allgemeine Voraussetzungen für den effektiven Einsatz von Finanzinstrumenten beschrieben.

Zum derzeitigen Stand sind insbesondere die Investitionsleitlinien⁶⁸ und der Entwurf der Verordnung⁶⁹ relevant.

⁶⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe. Das Europäische Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makro-ökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Begleitunterlage Länderbericht Deutschland 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Anhang D, Investitionsleitlinien für die Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik 2012-2027 für Deutschland.

⁶⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa. 2018/0196 (COD) vom 29.5.2018. Im Folgenden: CPR

- Die Investitionsleitlinien beschreiben die aus Sicht der Kommission für Deutschland vorrangigen Investitionsbereiche der Strukturfonds als Grundlage für die Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten. Hier werden zum einen die Politikfelder der zukünftigen Programme vorstrukturiert (Innovationsförderung einschl. Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Energieeffizienz und Klimaschutz, integrierte Entwicklung von ausgewählten Gebieten). Übergreifend dazu werden zum anderen „Faktoren für eine wirksame Umsetzung“ aufgezeigt. Zu diesen gehört nach Ansicht der Kommission auch „eine verstärkte Nutzung von Finanzinstrumenten und/oder Beiträgen zu einem deutschen Teilfonds im Rahmen des Programms „InvestEU“ für einnahmeschaffende oder kosteneinsparende Tätigkeiten“.⁷⁰
- In Titel V des Entwurfs der CPR⁷¹ sind die Regulierungsvorschläge zu Finanzinstrumenten (bzw. Finanzierungsinstrumenten) vorgestellt. Die Regulierungen sind im Vergleich zur laufenden Förderperiode im Umfang deutlich gekürzt, die zentralen Inhalte bleiben aber weiter enthalten. Wesentliche Unterschiede ergeben sich für die Kombination von Finanzierungsinstrumenten mit anderen Unterstützungsformen, die explizit erlaubt und deutlich vereinfacht wird.⁷²

Weitere Veränderungen betreffen eine Reduzierung der Mindestanforderungen an die Ex-Ante-Bewertung sowie eine explizite Verpflichtung des Fondsmanagements auf die Ziele des Operationellen Programms. Mit letzterer Regelung wird das oben beschriebene Spannungsverhältnis von betriebswirtschaftlicher Rentabilität und förderpolitischer Effektivität aufgegriffen. Zudem werden einige formale Anforderungen – etwa zur Berichterstattung – tendenziell vereinfacht.

Zumindest nach derzeitigem Stand wird der Einsatz von Finanzinstrumenten zum einen empfohlen und zum anderen eher vereinfacht. Insbesondere die Kombination von verschiedenen Förderinstrumenten wird - nach derzeitigem Stand – einfacher.

⁷⁰ Investitionsleitlinien, S. 95f.

⁷¹ CPR, Artikel 52ff.

⁷² „Die Unterstützung für Endempfänger kann mit jedweder anderen Form von Unionsbeitrag kombiniert werden, auch aus demselben Fonds, und darf denselben Ausgabenposten betreffen.“ CPR, Art. 52 (4) und folgende Absätze.

Wichtige Einsatzfelder sind die zentralen Felder der Wirtschafts- und Mittelstands- politik, insbesondere die Unterstützung von Gründungen, Investitionen, Innovationen, effizienzsteigernden Vorhaben und Wachstumsprojekten in KMU.

Dabei kann durch die Kombination mit Zuschüssen die Anreizwirkung der Förderung erhöht werden. Außerdem können durch die Kombination mit nicht rückzahlbaren Anteilen auch Förderbereiche adressiert werden, in denen Rückflüsse derzeit nur teilweise zu generieren sind – etwa bei einem Ausbau von Infrastrukturen. Rückflüsse können hier durch die Nutzung der Infrastrukturen durch Unternehmen erzeugt werden. Die Ausrichtung an der Zahlungsbereitschaft von Nutzern führt auch zu einer bedarfsgerechten Entwicklung von Infrastrukturen.

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Nutzung von Finanzinstrumenten sind nach Erfahrungsstand der Autoren eine Finanzierungsvereinbarung mit spezifischen Regelungen zum Einsatz des Finanzinstruments, insbesondere zu Zielgruppe, Projektauswahl und Risikopolitik. Zudem sollte für ausreichend hohe Kompetenzen bei den verantwortlichen Fachressorts Sorge getragen werden. Nicht zuletzt ist eine Bedarfsprüfung im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung eine wichtige Voraussetzung.

Insbesondere durch eine effektive Projektauswahl und geringe Mitnahmeeffekte bieten Finanzinstrumente im EFRE und revolvingende Instrumente insgesamt einen guten Ansatzpunkt für eine effiziente Förderpolitik. Die Kombination von rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Komponenten kann dabei den Übergang zu einer „subventionsärmeren“ Wirtschaftspolitik erleichtern.

Literatur

Alecke / Meyer (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) Bremen.

Alecke / Meyer (2015a): Ex-Ante-Evaluierung von Finanzinstrumenten in Thüringen 2014-2020.

Alecke / Meyer (2015b): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Land Bremen 2014-2020.

Alecke / Meyer (2019): Evaluierung der Ex-ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2014 – 2020.

ASVAPP (2012): Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: Impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy, Final Report to DG Regional Policy "Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy. Work Package.

Brown / Lee (2017): The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises.

Colombo et al (2016): Governmental venture capital for innovative young firms.

Dabrowski (2015): 'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU Cohesion Policy's financial instruments for urban development", Regional Studies, Regional Science, Vol. 2/1, S. 73-96.

Ferrer et al. (2017): Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use.

KfW (2006): Mittelstands- und Strukturpolitik. Ausgabe 35.

KfW (2018): KfW-Gründungsmonitor 2018.

KfW (2019a): Förderreport KfW Bankengruppe.

KfW (2019b): KfW-Gründungsmonitor 2019

KfW-Research (2017): Erfolgsfaktoren von Wachstumsunternehmen.

Kovalis / IfS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm.

Meyer / Aßmann / Toepel (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin.

Meyer / Biermann (2010): Evaluation NRW/EU.Mikrodarlehen.

Pirsig, S., Baetge, K., Erdodi, E., Schultz, J. (2014): Ex-ante-Bewertung der Finanzierungsinstrumente des fonds- und zielgebietsübergreifenden Niedersächsischen Strukturfondsprogramms – Multifondsprogramm für den EFRE und ESF – für die Förderperiode 2014-2020.

Ramböll (2017): Begleitende Bewertung des EFRE-Programms BW 2014-2020, Studie zum Einsatz von Finanzinstrumenten.

Wagner, G. (2015): Ex-ante-Evaluierung zur Auflage eines Mikrodarlehensfonds im Rahmen der ESF-Förderung des Freistaates Sachsen in der Förderperiode 2014-2020.

Ward, T. (2012): The use of the ERDF to support Financial engineering instruments. Synthesis Report.

Wishlade / Michie (2017): Financial Instruments in Practice: Uptakes and Limitations.

Wishlade, F., Michie, R., Familiari, G., Schneiderwind, P., & Resch, A. (2016). Financial Instruments for Enterprises-Final Report: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF).

Anhang 1: Übersicht Mikrokreditprogramme

	KMU-Fonds	Mikrokredit Brandenburg	BAB-Mikrokredit	Hessen-Mikrodarlehen	Mikrodarlehen für ExistenzgründerInnen	MikroSTAR-Ter	NRW/EU.Mikrodarlehen	Mikrodarlehen Sachsen (MKD)	Thüringer Mikrodarlehensfonds	IB.SH Mikrokredit	Startkapitalprogramm des Saarlandes	Mikrokreditfonds Deutschland (Mein Mikrokredit)
Land	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Thüringen	Schleswig-Holstein	Saarland	Deutschland (Bundesebene)
Finanzierungsgegenstand	Investitionen und Betriebsmittel für Existenzgründungen und -festigungen, Betriebsübernahmen (nicht familienintern) Neuan-siedlungen, Erweiterungen, Mittel für neue Projekte und Vorfinanzierungen	Investitionen und projektbezogene Betriebsmittel, Ausgaben für Gründungsvorhaben	Investitionen und projektbezogene Betriebsmittel für Gründung oder Übernahme eines Kleinunternehmens/einer freiberuflichen Existenz; sowie die weitere Entwicklung, den Ausbau oder die Stabilisierung eines bestehenden Kleinunternehmens/einer freiberuflichen Existenz	Investitionen und Betriebsmittel für die Gründung eines Unternehmens	Gefördert wird eine Finanzierungslücke, die in einer vorgegebenen Planungsrechnung auf der Grundlage eines vorhabensbezogenen Unternehmenskonzeptes ermittelt wird	Finanzierung von Ausgaben, die in Zusammenhang mit dem Vorhaben zur Gründung oder Erweiterung des Unternehmens stehen	Investitionen und der Betriebsmittelbedarf von Kleinstgründungen, sowie Folgeinvestitionen und Betriebsmittel innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Gründung	betrieblich bedingte Investitionen und Betriebsmittel zum Zweck der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch: Gründung eines Unternehmens oder die Aufnahme einer freiberuflichen Tätigkeit (auch zweite Chance), Unternehmensnachfolge, tätige Beteiligung (Anteil mehr als 25%)	ausschließlich betriebsbedingte Ausgaben (bspw. Investitionsvorhaben) sowie Material, Kauf von Unternehmensanteilen (mindestens 10% aktive Beteiligung), Finanzierung innerhalb von 8 Jahren nach Unternehmensnachfolge	Neugründungen, Übernahme und Festigung (binnen fünf Jahren nach Gründung)	Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln, Erwerb von Unternehmen, tätige Beteiligungen	Investitionen und Betriebsmittel, Ausgaben für Gründungsvorhaben

	KMU-Fonds	Mikrokredit Brandenburg	BAB-Mikrokredit	Hessen-Mikrodarlehen	Mikrodarlehen für ExistenzgründerInnen	MikroSTAR-Ter	NRW/EU.Mikrodarlehen	Mikrodarlehen Sachsen (MKD)	Thüringer Mikrodarlehensfonds	IB.SH Mikrokredit	Startkapitalprogramm des Saarlandes	Mikrokreditfonds Deutschland (Mein Mikrokredit)
Finanzierungsvolumen	Mikrokredite bis 25.000€	mind. 2.000 €, maximal 25.000 € pro Vorhaben	bis zu 50.000 € bzw. 100.000 € (gesamter Kapitalbedarf eines Vorhabens nicht über 100.000 €)	Je Existenzgründung beträgt das maximale Kreditvolumen 25.000 € Mindestkreditvolumen von 3.000 €	Max. 10.000 € für Gründungsvorhaben, max. weitere 10.000 €, wenn weiterer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplatz geschaffen wird, max. 20.000 € bei einer Betriebsübernahme	mind. 5.000 EUR/maximal 25.000 EUR pro Vorhaben	Mindestbetrag: 5.000 € Höchstbetrag: 25.000 €	bis zu 20.000 €	mind. 2.000 € max. 25.000 €	mind. 3.000 € max. 25.000 €	mind. 2.500 € max. 25.000 €	Kreditaufnahme in Schritten, je nach Situation Erstkredit beispielsweise 1.000 Euro, 5.000 Euro oder 10.000 Euro, nach 6 Monaten störungsfreier Tilgung kann zweiter Kredit beantragt werden (insgesamt nicht über 25.000 €)
Zinskonditionen	Zinssatz nominal: 5% (bei Bestandsunternehmen und Mikro-Crowd-Finanzierungen kann der Zinssatz auf bis zu 4,5% abgesenkt werden)	1,77%	Der Nominalzins liegt aktuell bei max. 3,5 % - je nach eingesetztem Programm.	Sollzinssatz: 5,75 % p.a. zusätzlich 0,25% Bereitstellungsprovision	Der Zinssatz beträgt für die gesamte Laufzeit auf die jeweilige Restschuld 5 %	3,5 % Zinsen pro Jahr fest für die gesamte Kreditlaufzeit	nominal 4,5% p.a.	1 % p.a.	3 % p.a. (effektiv 3,04 %)	aktuell 5,45 % p.a. (Stand 08/2019)	3 % p.a., plus eine Bearbeitungsgebühr in Höhe von 100 Euro pro Kredit (Zinssatzreduzierung um bis zu 1% p.a. möglich)	7,9 % p.a., plus eine Abschlussgebühr in Höhe von 100 Euro pro Kredit

	KMU-Fonds	Mikrokredit Brandenburg	BAB-Mikrokredit	Hessen-Mikrodarlehen	Mikrodarlehen für ExistenzgründerInnen	MikroSTAR-Ter	NRW/EU.Mikrodarlehen	Mikrodarlehen Sachsen (MKD)	Thüringer Mikrodarlehensfonds	IB.SH Mikrokredit	Startkapitalprogramm des Saarlandes	Mikrokreditfonds Deutschland (Mein Mikrokredit)
Zielgruppe	Gründer eines kleinen oder mittleren gewerblichen Unternehmens, Gründer eines freiberuflichen Unternehmens, gewerbliche oder freiberufliche Unternehmen, die max. 5 Jahre am Markt sind	Kleine Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie natürliche Personen, juristische Personen und freiberuflich Tätige, die ein Kleinunternehmen gründen (Haupt- und Nebenerwerb), übernehmen o. fortführen wollen und noch keine 10 Jahre am Markt tätig sind	Natürliche Personen, freiberuflich Tätige, kleine Unternehmen.	natürliche Personen sowie Freiberufler erhalten, die ein Unternehmen gründen oder übernehmen möchten oder innerhalb von fünf Jahren nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit eine Investition in ihr Unternehmen planen.	Existenzgründerinnen und Existenzgründer, Unternehmensnachfolger, Unternehmerinnen und Unternehmer, Unternehmen in der Wachstumsphase und Unternehmen die in ersten 36 Monaten sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen	Natürliche Personen die Gründung oder Nachfolge eines Unternehmens beabsichtigen, sowie KMU in den ersten fünf Jahren nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit	Natürliche Personen, die ein Kleinunternehmen als Einzelgewerbetreibende oder Einzelkaufmann gründen oder die ein Kleinunternehmen als Einzelgewerbetreibende oder Einzelkaufmann bereits betreiben (nicht länger als 5 Jahre)	natürliche Personen (Existenzgründer und Freiberufler) oder Personen und Kapitalgesellschaften (junge Unternehmen) bis fünf Jahre nach der Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit	Existenzgründer/innen, junge Unternehmen und Freiberufler (nicht länger als 8 Jahre am Markt), Unternehmensbeteiligungen und -nachfolger	natürliche Personen und Unternehmen mit bis zu 3 Gesellschaftern, Einschlägige kaufmännische und fachliche Qualifikation/Erfahrung	Existenzgründer und Existenzfestiger innerhalb einer Frist von 3 Jahren nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit im Bereich der gewerblichen Wirtschaft sowie in den freien Berufen, Existenzgründer die bereits nebenberufliche tätig waren, Frauen nach der Erziehungszeit	kleine und junge Unternehmen, Gründerinnen und Gründer sowie Personen mit Migrationshintergrund oder kreative Selbständige

	KMU-Fonds	Mikrokredit Brandenburg	BAB-Mikrokredit	Hessen-Mikrodarlehen	Mikrodarlehen für ExistenzgründerInnen	MikroSTAR-Ter	NRW/EU.Mikrodarlehen	Mikrodarlehen Sachsen (MKD)	Thüringer Mikrodarlehensfonds	IB.SH Mikrokredit	Startkapitalprogramm des Saarlandes	Mikrokreditfonds Deutschland (Mein Mikrokredit)
Fördervoraussetzungen	Betriebstätte muss sich in Berlin befinden, wirtschaftliche Tragfähigkeit der Maßnahmen, der Antrag ist vor Beginn der zu fördernden Maßnahme zu stellen	Betriebssitz und Investitionsort in Brandenburg, fachliche und unternehmerische Kenntnisse sowie Fähigkeiten müssen vorhanden sein, Antragsteller muss mindestens 25,1 % der Stimmanteile des Unternehmens halten, Stellungnahme einer fachkundigen Stelle	Betriebssitz und zu finanzierendes Vorhaben befinden sich im Land Bremen, andere Fördermöglichkeiten sind vorrangig zu nutzen, ausreichend fachliche und kaufmännische Fähigkeiten, sowie ausreichende Kreditwürdigkeit, keine arbeitnehmerähnliche Bindung an Auftraggeber, Antrag ist vor Beginn der zu fördernden Maßnahme zu stellen	unternehmerisches Vorhaben muss dauerhafte wirtschaftliche Tragfähigkeit versprechen und diese im Antragsverfahren nachvollziehbar darstellen, Betriebssitz in Hessen	Hauptwohnsitz der antragstellenden Personen und Betriebssitz in Mecklenburg-Vorpommern, fachliche und kaufmännische Eignung ist nachzuweisen, aussagefähiges, überzeugendes Unternehmenskonzept, Aufbau einer tragfähigen Vollexistenz, Antrag ist vor Beginn der zu fördernden Maßnahme zu stellen	Die (zukünftige) Betriebsstätte muss in Niedersachsen liegen, Unternehmenskonzept und ein Finanzierungsplan, der die Finanzierungslücke herausarbeitet, eine erfolgreiche Bonitätsprüfung, Erstberatung vor Antragstellung, befürwortende Stellungnahme von fachkundiger Stelle,	Unternehmensstandort in Nordrhein-Westfalen, Beratung vor Antragstellung in einem STARTER-CENTER NRW sowie dessen positives Votum, beratende Begleitung des Gründungsvorhabens oder der Festigungsmaßnahme, Antrag ist vor Beginn der zu fördernden Maßnahme zu stellen	Durchführungsort Freistaat Sachsen, Kenntnisse und Fähigkeiten für Gründung müssen vorhanden sein, nachhaltiger wirtschaftlicher Erfolg muss erwartet werden, selbständige Tätigkeit muss langfristig auf Haupterwerb ausgelegt sein, befürwortende Stellungnahme von Fachkundiger Stelle, keine Verbindlichkeiten aus früheren Selbstständigkeits, Verbesserung von Marktsituation für Zuwendungsempfänger muss in Aussicht stehen	keine direkte arbeitnehmerähnliche Bindung an Auftraggeber, Ziel muss der Aufbau einer Vollexistenz sein, einschließlich Vorbereitung im Nebenerwerb, der Kapitalbedarf muss für ein Investitionsvorhaben, betriebsbezogene Ausgaben, Maßnahmen oder Anschaffungen bestehen, positive Stellungnahme durch Beratungsstelle, Mitwirkung bei Evaluierung, Vorhaben darf bei Kreditentscheidung noch nicht begonnen sein	Keine Negativmerkmale in der Schufa der Gesellschafter, Betriebssitz in Schleswig-Holstein	Vorlage eines Unternehmenskonzeptes, das die voraussichtliche Tragfähigkeit der angestrebten Existenzgründung/-festigung schlüssig belegt, Nachweis der fachlichen und beruflichen Qualifikation durch Lebenslauf, Darstellung des beruflichen Werdegangs unter Beifügung üblicher Zeugnisse (unter Umständen Stellungnahme einer fachkompetenten Stelle erforderlich), Antragstellung vor Beginn des Vorhabens	Fremdkapitalbedarf kann nicht durch eigene Mittel oder Bankdarlehen gedeckt werden, überzeugende Geschäftsidee mit tragfähigem Unternehmenskonzept, Antrag ist vor Beginn der zu fördernden Maßnahme zu stellen
Laufzeit	Bis zu 6 Jahre, bei bis zu einem Jahr tilgungsfreier Anlaufzeit	Bis zu 5 Jahre, bei bis zu 6 Monaten tilgungsfreier Anlaufzeit	Bis zu 10 Jahre bei einer tilgungsfreien Zeit von bis zu 2 Jahren	Bis zu 7 Jahre bei einer tilgungsfreien Zeit von verbindlichen 6 Monaten	max. Laufzeit von bis zu 5 Jahren, von denen 12 Monate tilgungsfrei sein können.	2 bis 5 Jahre, bei 6 tilgungsfreien Monaten (in Ausnahmefällen bis zu zwei Jahren)	Bis zu 6 Jahre, inklusive 6 tilgungsfreier Monate	Bis zu 6 Jahre, davon 6 oder 12 Monate tilgungsfrei	Bis zu 5 Jahre, davon bis zu 1 Jahr tilgungsfrei	Bis zu 7 Jahre, inklusive 6 tilgungsfreier Monate	Bis zu 10 Jahre, davon bis zu 2 Jahr tilgungsfrei	Bis zu vier Jahren. Laufzeit wird individuell Möglichkeiten des Unternehmens angepasst.

	KMU-Fonds	Mikrokredit Brandenburg	BAB-Mikrokredit	Hessen-Mikrodarlehen	Mikrodarlehen für ExistenzgründerInnen	MikroSTAR-Ter	NRW/EU.Mikrodarlehen	Mikrodarlehen Sachsen (MKD)	Thüringer Mikrodarlehensfonds	IB.SH Mikrokredit	Startkapitalprogramm des Saarlandes	Mikrokreditfonds Deutschland (Mein Mikrokredit)
Sicherheiten	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	Keine Besicherung erforderlich, Gesellschafterbürgschaft bei juristischen Personen	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	keine Sicherheiten notwendig	In vielen Fällen sind Referenzen bzw. kleine Bürgschaften aus dem persönlichen und geschäftlichen Umfeld Voraussetzung.
Antragstelle	Investitionsbank Berlin (IBB)	Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)	Bremer Aufbau-Bank (BAB)	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank)	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LFI – MV)	NBank	NRW.Bank	Sächsische Aufbau-bank (SAB)	Thüringer Aufbau-bank	Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH)	Saarländische Investitionskreditbank (SIKB)	Grenke Bank
Quelle	https://www.ibb.de/de/foerderprogramme/mikrokredit-aus-dem-kmu-fonds.html	https://www.ilb.de/de/wirtschaft/darlehen/mikrokredit-brandenburg/index.html?utm_source=redirect&utm_medium=referral&utm_campaign=%252Fmikrokredit+Brandenburg%2529	https://www.bab-bremen.de/wachsen/kredite/bab-mikrokredit.html	https://www.wibank.de/wibank/hessen-mikrodarlehen	https://www.lfi-mv.de/foerderungen/mikro-darlehen-fuer-existenzgruenderinnen-und-existenzgruender/	https://www.nbank.de/Privatpersonen/Existenzgr%C3%BCnder/MikroSTAR-Ter-Niedersachsen/index.jsp	https://www.nrwbank.de/de/foerderlotse-produkte/NRWMikrodarlehen/15262/nrwbankproduktdetail.html?gclid=EAIaQob-ChMI67H0wP7y4wVixsYCh24yAl-gEAAyASAAEgL13fD_BwE	https://www.sab.sachsen.de/f%C3%B6rderprogramme/siem%C3%B6chten-ein-unternehmen-gr%C3%BCnden-oder-in-ihre-unternehmen-investieren/mikrodarlehen.jsp	https://aufbau-bank.de/Foerderprogramme/Mikrodarlehen#foerderzweck	https://www.sikb.de/steckbrief_startkapitalprogramm	https://www.ibsh.de/produkt/ibsh-mikrokredit/	https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsfoerderung/Mikrokredit/mein-mikrokredit.html



Herausgeber

Niedersächsisches Ministerium für
Bundes- und Europaangelegenheiten
und Regionale Entwicklung
Osterstraße 40
30159 Hannover
www.mb.niedersachsen.de

www.europa-fuer-niedersachsen.de