

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

Endbericht an das Ministerium für Wirtschaft und Energie
des Landes Brandenburg

Kurzfassung

Vorgelegt von
GEFRA, Münster
Kovalis, Bremen

30. August 2019

Investition in **Ihre Zukunft!**



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
www.efre.brandenburg.de

Die Evaluierung wird aus Mitteln der Europäischen Union (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) und des Landes Brandenburg finanziert.

IHRE ANSPRECHPARTNER:

Dr. Björn Alecke

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
Ludgeristr. 56
D-48143 Münster

Tel.: (+49-251) 2088 1609

Fax: (+49-251) 3965 3363

Email: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Stefan Meyer

Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: meyer@kovalis.de

VORBEMERKUNG

Das Land Brandenburg hat in seinem Operationellen Programm die Rahmenbedingungen für die Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderperiode 2014 - 2020 festgelegt.¹ Um einen möglichst effizienten Einsatz knapper Programmmittel zu gewährleisten, wird die EFRE-Förderung in der Prioritätsachse 2 mit dem Frühphasen- und Wachstumsfonds Brandenburg (BFB III), dem Brandenburg-Kredit Mezzanine II (BK Mezzanine II) sowie dem Mikrokredit Brandenburg (MKB) auch über drei Finanzinstrumente umgesetzt. Mit den drei Fonds soll kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in Brandenburg in Abhängigkeit ihrer Lebenszyklusphasen Kapital bereitgestellt und ein effektives Ineinandergreifen von Förderinstrumenten ermöglicht werden. Sie zielen sämtlich auf das für die Prioritätsachse 2 formulierte spezifische Ziel, Ausbau der Wachstums- und Innovationskapazitäten der brandenburgischen KMU.

Voraussetzung für die Aufnahme der Finanzinstrumente in das OP EFRE war dabei gemäß Art. 37 der ESIF-VO² eine Ex-ante-Bewertung. Mit dieser Ex-ante-Bewertung waren Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen nachzuweisen sowie Höhe und Umfang der öffentlichen Investitionsanforderungen, einschließlich der zu unterstützenden Arten von Finanzinstrumenten einzuschätzen. Durch die Ex-ante-Bewertung sollte ein optimaler Mitteleinsatz vor dem Hintergrund der thematischen Konzentration im OP EFRE erreicht werden. Die Ex-ante-Bewertung wurde mit Datum vom 20.06.2014 durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers GmbH (PwC) erstellt.

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg (MWE) nunmehr die vorliegende „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“ veranlasst. Die durchzuführende Evaluierung zielt auf die Überprüfung und Aktualisierung der bestehenden Ex-ante-Bewertungen für jeden der drei Fonds BFB III, BK Mezzanine II und MKB. Hiermit wird einem Vorschlag gefolgt, der in der ursprünglichen Ex-ante-Bewertung ausgesprochen wurde und eine Überprüfung der Umsetzung der Finanzinstrumente und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung mindestens nach einem Drittel der vorgesehenen Investitionsphase und spätestens bis Ende 2019 vorsah, um bei Bedarf ggf. angezeigte Mittelumschichtungen und erforderliche Anpassungen mit Blick auf die Investitionsstrate-

-
- ¹ Vgl. Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 - 2020, in der genehmigten Fassung von 28.11.2018 (im Folgenden kurz OP EFRE).
 - ² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Im Folgenden zitiert als ESIF-VO.

gie vornehmen zu können. Tatsächlich liegen auf Grundlage der Erfahrungen mit dem bisherigen Vollzug von BFB III, BK Mezzanine II und MKB konkrete Planungen seitens der zuständigen Stellen im MWE für eine Mittelaufstockung für jeden der drei Fonds vor.

Im Mittelpunkt der Evaluierung stand somit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ursprünglichen Ex-Ante-Bewertung und der bisher erreichten Resultate der drei Finanzinstrumente die Prüfung der Frage, ob und wenn ja, in welchem Umfang eine finanzielle Aufstockung der einzelnen Fonds für die restliche Programmlaufzeit bis 2023 erfolgen sollte.

Die vorliegende Kurzfassung des Endberichts untergliedert sich in drei eigenständige Abschnitte, in denen die Resultate und Empfehlungen für die weitere Umsetzung der drei Finanzinstrumente als separat lesbare, in sich geschlossene Zusammenfassungen dargestellt werden.

FRÜHPHASEN- UND WACHSTUMSFONDS BRANDENBURG (BFB III)

Der BFB III als Gegenstand der Bewertung

Mit dem BFB III soll der Finanzierungsbedarf von jungen innovativen Unternehmen und etablierten Unternehmen für ambitionierte Innovations- und Wachstumsvorhaben mit hohen Ertragschancen durch Beteiligungskapital gedeckt werden. Der BFB III befindet sich seit dem Jahr 2016 in der Umsetzung und hat den BFB-F und BFB II als Vorgängerfonds abgelöst.

Die Unterstützung des BFB III erfolgt durch die Übernahme von Beteiligungen und beteiligungsähnlichen Investitionen (wie offene und/oder stille Beteiligungen, Nachrangdarlehen) an Kapitalgesellschaften zur Stärkung bzw. Sicherung ihrer Eigenkapitalbasis. Finanziert werden können Investitionen in Sachanlagen und immaterielle Anlagegüter sowie Betriebsmittel. Die Investitionsentscheidungen werden unter Berücksichtigung der potentiellen wirtschaftlichen Tragfähigkeit der zu finanzierenden Investitionsprojekte durch das Fondsmanagement getroffen. Dabei strebt der BFB III die Veräußerung der Finanzierungen in einem überschaubaren Zeitraum an. Für die Auswahl der Portfoliounternehmen sind in erster Linie der Innovationsgrad ihrer Vorhaben sowie die wirtschaftlichen Verwertungs- und Wachstumsperspektiven relevant. Die Finanzierungen aus dem BFB III können, bedingt durch beihilferechtliche Regelungen, mit der Frühphasen- und Wachstumsfinanzierung auf zwei alternativen Wegen erfolgen. Im Rahmen der Frühphasenfinanzierung werden nur kleine und junge Unternehmen (höchstens fünf Jahre alt) mit einer innovativen, technologischen Ausrichtung in ihrer Gründungs- und Startphase unterstützt. Ein privates Koinvestment ist nicht erforderlich, aber möglich. Mit der Wachstumsfinanzierung werden KMU in ihrer Expansionsphase mittels Beteiligungen oder beteiligungsähnlichen Investitionen unterstützt. Die Beteiligungen werden nur dann eingegangen, wenn diese durch Investitionen von privaten Investoren unter gleichen Bedingungen begleitet werden.

Im Rahmen der ursprünglichen Planungen für den Fonds wurde von einem Mittelvolumen in Höhe von insgesamt 70,0 Mio. € ausgegangen, wovon 59,5 Mio. € für Investitionen an die endbegünstigten Unternehmen vorgesehen waren. Nach den ersten drei Jahren seiner Umsetzung wurde bis zum 31.12.2018 ein Investitionsvolumen von 33,3 Mio. € in 32 Portfoliounternehmen gebunden. Dies entspricht 56,0 % des insgesamt für Beteiligungsinvestitionen geplanten Investitionsvolumens. Vor diesem Hintergrund wird eine Mittelaufstockung des BFB III um 25,25 Mio. € auf 95,25 Mio. € für notwendig erachtet. Davon sind 24,25 Mio. € für Beteiligungsinvestitionen an endbegünstigte Unternehmen geplant. Änderungen an der Fondsstruktur oder der Förderstrategie sind nicht geplant.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarfe und Kohärenz

Die Ex-Ante-Bewertung ist zu dem Schluss gekommen, dass Marktunvollkommenheiten und eine allgemeine Angebotslücke bei Beteiligungsinvestitionen in der Frühphasen- und Wachstumsfinanzierung bestehen. Diesen Befund bestätigt die vorliegende Aktualisierung. Dazu wurden

- der besondere Bedarf für die Förderung von innovativen Gründungen, jungen innovativen Unternehmen und etablierten KMU mit Innovations- und Expansionsprojekten, der in Brandenburg besteht, und das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die bestehenden Finanzierungsbedarfe in Brandenburg und die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den Beteiligungsinvestitionen sowie
- das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe(n)

untersucht und erneut überprüft. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation. Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt. Diese Sicht wird durch Expertenbefragungen gestützt. In der Literatur dokumentierte Befragungsergebnisse von Anbietern von Beteiligungskapital sowie qualitative Evidenz liefern deutliche Hinweise dafür, dass es relativ zur Nachfrage ein dauerhaftes privatwirtschaftliches Unterangebot für die Beteiligungsfinanzierung von innovativen Gründungen und KMU mit Wachstums- und Innovationsvorhaben gibt.
- Die suboptimale Investitionssituation auf dem Markt für Wagniskapital in Brandenburg äußert sich konkret darin, dass von privaten, rein renditeorientierten Beteiligungsgesellschaften innovativen Unternehmen ein nur unzureichendes Angebot an Risikokapital zur Verfügung gestellt wird. In den letzten fünf Jahren betrug der Anteilswert der öffentlichen Risikokapitalgeber rund 41 % des Marktvolumens. Bei rund 90% der Unternehmen, in die Risikokapital in der Früh- und Wachstumsphase investiert wurde, waren die öffentlichen Beteiligungsgesellschaften beteiligt. Ohne staatliche Intervention würde in diesem Segment des Beteiligungsmarkts die Nachfrage rationiert – und dies, obwohl die Unternehmen über tragfähige Geschäftsideen und nachhaltiges Wachstumspotenzial verfügen. Die Höhe der Angebotslücke lässt sich grob auf eine Summe von rund 18 bis 19 Mio. € pro Jahr schätzen. Diese Lücke illustriert den allgemeinen Förderbedarf, der durch öffentliche Angebote adressiert wird. Der BFB III deckt einen Teil dieser Lücke ab.
- Die künftig konkret zu erwartende Nachfrage nach Beteiligungsinvestitionen des BFB III wird auf Grundlage von Daten zur bisherigen Umsetzung des BFB III in den Jahren 2016 bis 2018 sowie seiner Vorgängerinstrumente BFB-F und BFB II abgeschätzt. Da an der Konzeption und Förderstrategie des BFB III keine Änderungen vorgenommen werden sollen, können die Ergebnisse der Vergangenheit als geeigneter Schätzer für die zu erwartenden Entwicklungen in den nächsten Jahren genutzt und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vorgenommen werden. Danach beläuft sich für den Zeitraum 2019 - 2022 die konkret zu erwartende Nachfrage auf insgesamt etwa 50,4 Mio. € bzw. rund 12,6 Mio. € pro Jahr. Die gegenwärtigen Planungen für eine Mittelaufstockung des BFB III um 25,25 Mio. € erscheinen grundsätzlich angemessen. Die grundsätzlich bestehende

Unsicherheit bei einer Nachfrageschätzung für den Bereich von Beteiligungsinvestitionen in der Früh- und Wachstumsphase lassen es in jedem Fall angeraten erscheinen, die Umsetzung des BFB III und den Abfluss des Mittelvolumens während der restlichen Fondslaufzeit weiterhin kontinuierlich zu beobachten.

- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den BFB III ein konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Wagniskapitalfinanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es auf Bundesebene ebenfalls Programme zur Beteiligungsfinanzierung von jungen und innovativen Unternehmen in ihrer Früh- und Wachstumsphase. Allerdings weist der BFB III im Vergleich zu diesen Instrumenten spezifische Alleinstellungsmerkmale und vor allem regionale Führungsvorteile auf. Darüber hinaus ist der BFB III in der Praxis auf Beteiligungsinvestitionen ausgerichtet, die gemeinsam mit anderen Wagniskapitalgebern sukzessiv in mehreren Finanzierungsrunden für die Portfoliounternehmen vorgenommen werden. Dies wird durch die hohen Koinvestitionen belegt, die auf Ebene der Endbegünstigten zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt bildet der BFB III ein kohärentes Angebot zu den bestehenden Möglichkeiten für die Frühphasen- und Wachstumsfinanzierung mit Beteiligungskapital.

Zu erwartende Ergebnisse und Hebeleffekt

Die insgesamt zu erwartenden zentralen Ergebnisse für den BFB III wurden im Zuge der Aktualisierung überprüft. Auf Basis der Erfahrungswerte der letzten drei Jahre ist zu erwarten, dass bei einer Aufstockung der Fondsmittel wie vorgesehen insgesamt bis Ende 2022 Beteiligungsinvestitionen bei 60 Unternehmen realisiert werden. Hierbei kann ein durchschnittliches Beteiligungsvolumen (Erstinvestitionen und Folgefinanzierungen) je Unternehmen aus dem BFB III von rund 1,4 Mio. € angenommen werden. Durch die relativ hohen Finanzierungsvolumen, insbesondere wenn auch die zusätzlichen Mittel von Seiten dritter Kapitalgeber berücksichtigt werden, sind für die Portfoliounternehmen größere, regionalökonomisch bedeutsame Investitions- und Wachstumsprozesse zu erwarten. Im Durchschnitt dürften sich die Investitionen von anderen Kapitalgebern auf fast das Zweieinhalbfache der Beteiligungen aus dem BFB III belaufen. Der rechnerisch gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmte Hebeleffekt unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel beläuft sich auf einen Wert von 4,25.

Die Beteiligungsinvestitionen aus dem BFB III werden an Gründungen und KMU in ihrer Früh- und Wachstumsphase vergeben, die Investitionsprojekte realisieren, die potentiell als wirtschaftlich tragfähig einzustufen sind, die aber aufgrund des hohen Finanzierungsbedarfs auf kein adäquates Kapitalangebot treffen. Erstes Ziel der Beteiligungsfinanzierung ist es, das Überleben und/oder die weitere Expansion der Unternehmensaktivitäten sicherzustellen. Hiermit gehen unmittelbar Beschäftigungseffekte einher. In den bislang in das Portfolio aufgenommenen Unternehmen wurden 169 neue Arbeitsplätze geschaffen. Bei weiteren Finanzierungen aus dem BFB III für zusätzliche Portfoliounternehmen ergibt sich eine Schätzung von insgesamt 317 neuen Arbeitsplätzen (davon 75 Arbeitsplätze für Frauen).

Weitere Beschäftigungseffekte entstehen vor allem in mittel- bis langfristiger Sicht, wenn sich die KMU erfolgreich am Markt durchsetzen. Die Gründungs- und Wachstumsvorhaben haben eine innovative Ausrichtung und führen zur Einführung von neuen oder verbesserten Produkten, Dienstleistungen und/oder Verfahren. Innovationen führen durch Kosteneinsparungen und/oder Umsatzsteigerungen zur zusätzlichen Wertschöpfung und höheren Produktivität und stärken schließlich das Unternehmenswachstum.

Mit diesen Wirkungen leistet der BFB III grundsätzlich auch einen hohen Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms. Bei der Quantifizierung der Zielwerte für programm-spezifische Outputindikatoren, die für die OP-Begleitung genutzt werden, sollten Anpassungen vorgenommen werden, die derzeitigen Zielwerte aus der Ex-ante-Bewertung sind hier nicht mehr aktuell. Dazu können die im Rahmen der Aktualisierung vorgenommenen Berechnungen dienen.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des BFB III ist von der Ex-ante-Bewertung als schlüssig und adäquat bewertet worden; diese Bewertung wird durch die Aktualisierung bestätigt. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht. Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Art. 38 der ESIF-VO sind keine Änderungen vorgesehen. Daher kann direkt auf die Aussagen der Ex-ante-Bewertung Bezug genommen werden. Insbesondere hinsichtlich der möglichen Optionen der Einsatzregelung ist es naheliegend die bereits bewährten und eingerichteten Umsetzungsstrukturen fortzuführen.

Gesamtfazit

Die Aktualisierung bestätigt insgesamt die Befunde der Ex-ante-Bewertung. Insbesondere bestehen weiterhin ein Bedarf und eine Angebotslücke für die Beteiligungsinvestitionen des BFB III für die Frühphasen- und Wachstumsfinanzierung. Der BFB III ist ein geeignetes und effizientes Förderinstrument und ein wichtiger Baustein für die Erreichung des Spezifischen Ziels „Ausbau der Wachstums- und Innovationskapazitäten der brandenburgischen KMU“ im Rahmen des OP EFRE. Da sich in seiner bisherigen Umsetzung eine überdurchschnittlich hohe Nachfrage gezeigt hat, sollten, um den Beitrag des BFB III mit Blick auf das Spezifische Ziel zu erhöhen, die Fondsmittel aufgestockt werden. Die gegenwärtigen Planungen für eine Mittelaufstockung des BFB III beruhen auf einer plausiblen und nachvollziehbaren Schätzung für die künftige Nachfrage nach Beteiligungsinvestitionen in der Früh- und Wachstumsphase von Seiten der Brandenburger KMU. Der nunmehr vorgesehene Mittelansatz und die Aufstockung der Fondsmittel um 25,25 Mio. € werden daher empfohlen.

BRANDENBURG-KREDIT MEZZANINE II (BK MEZZANINE II)

Der BK Mezzanine II als Gegenstand der Bewertung

Mit dem BK Mezzanine II soll durch die Bereitstellung von Nachrangdarlehen Unternehmen mezzanines Kapital für Wachstums- und Erweiterungsinvestitionen sowie den Erwerb von Betriebsmitteln verfügbar gemacht werden. Der BK Mezzanine II befindet sich seit dem Jahr 2016 in der Umsetzung und hat den Brandenburg-Kredit Mezzanine als Vorgängerfonds abgelöst.

Der BK Mezzanine II zielt hierbei auf die Unterstützung einer spezifischen Zielgruppe von etablierten KMU, die nicht über ausreichend Eigenkapital und bankübliche Sicherheiten verfügen, die aber gleichwohl betriebswirtschaftlich sinnvolle Investitionen durchführen möchten. Mit der Gewährung von Nachrangdarlehen für Investitionen und Betriebsmittel soll dieser spezifischen Zielgruppe die Möglichkeit eröffnet werden, ihre wirtschaftliche Ei-

genkapitalbasis und Bilanzrelation positiv zu beeinflussen. In Folge einer verbesserten Bonität können die Unternehmen weitere Darlehensmittel seitens ihrer Hausbanken erhalten. Durch die erweiterten Finanzierungsspielräume werden die KMU in die Lage versetzt werden, ihre Investitionstätigkeit zu steigern und so in neue Wachstums- und Geschäftsprozesse einzutreten.

Im Rahmen der ursprünglichen Planungen für den Fonds wurde von einem Mittelvolumen in Höhe von insgesamt 32,5 Mio. € ausgegangen. Nach den ersten drei Jahren seiner Umsetzung wurde bis zum 31.12.2018 ein Darlehensvolumen von 14,4 Mio. € gebunden. Dies entspricht ca. 44,3 % des bislang geplanten Fondsvolumens. Vor diesem Hintergrund ist eine Mittelaufstockung des BK Mezzanine II um 6,0 Mio. € auf 38,5 Mio. € vorgesehen. Änderungen an der Fondsstruktur oder der Förderstrategie sind nicht geplant.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarfe und Kohärenz

Die Ex-Ante-Bewertung ist zu dem Schluss gekommen, dass in Brandenburg eine suboptimale Investitionssituation und Finanzierungslücke im spezifischen Marktsegment für mezzanines Kapital und bei der Gewährung von Nachrangdarlehen bestehen. Diesen Befund bestätigt die vorliegende Aktualisierung. Dazu wurden

- der besondere Bedarf für die Förderung der spezifischen Zielgruppe von etablierten KMU, die nicht über ausreichend Eigenkapital und bankübliche Sicherheiten verfügen, aber wirtschaftlich tragfähige Investitions- und Wachstumsprojekte verfolgen, und dementsprechend das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die bestehenden Finanzierungsbedarfe in Brandenburg und die konkret zu erwartende Nachfrage nach den Nachrangdarlehen sowie
- das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe

untersucht und erneut überprüft. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten zeigen die Möglichkeiten und Auswirkungen einer ineffizienten Allokation auf Kreditmärkten auf. Diese Marktunvollkommenheiten äußern sich z.B. in einer Kreditrationierung (gleichgewichtige Kreditübernachfrage). Prinzipiell bestehen für dieses Marktversagen marktliche Lösungsmöglichkeiten (Bonitätsprüfung, Kreditsicherheiten), mit denen die negativen Konsequenzen von Risiko und Informationsasymmetrien abgemildert werden sollen. Gleichwohl ist damit nicht ausgeschlossen, dass einzelne Finanzierungsprojekte, Unternehmen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen keinen Kredit erhalten, auch wenn sie bereit wären, hierfür (mindestens) den risikoangepassten Marktzins zu entrichten. Mit großer Wahrscheinlichkeit sind von einem Marktversagen gemäß theoretischen Überlegungen Unternehmen mit niedriger Eigenkapitalquote und/oder geringen Kreditsicherheiten, kleine sowie junge, schnell wachsende Unternehmen mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten und Unternehmen mit besonders unsicheren Projekten (v.a. Innovationsprojekte) betroffen.
- Empirische Studien belegen allgemein bestehende Restriktionen an den Kreditmärkten für verschiedene Unternehmensgruppen als Nachfrager. Restriktionen bestehen spezifisch im Hinblick auf die Bedeutung von Sicherheiten und die Eigenkapitalsituation von KMU. Hieraus lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf für Förderangebote wie Nachrangdarlehen herleiten, die auf diese Zielgruppe zugeschnitten sind. Eine konkrete Schätzung des allgemeinen Bedarfs für Nachrangdarlehen ist jedoch auf Basis der vorliegenden Empirie und aufgrund von fehlenden Daten nicht verlässlich möglich. Mezzanines Kapital in Form von Nachrangdarlehen oder stillen

Beteiligungen stellt ein Nischenprodukt bei den Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen dar und wird von rein privatwirtschaftlich agierenden Kapitalgebern in Brandenburg praktisch nicht angeboten. Daher lässt sich auch die Höhe der Angebotslücke nicht belastbar auf Grundlage eines Top-down-Ansatzes quantifizieren. Vielmehr deckt der BK Mezzanine II gemeinsam mit den Angeboten der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Berlin-Brandenburg (MBG) den überwiegenden Teil der Finanzierungslücke bei mezzaninen Kapital ab. Die Bottom-up-Herleitung der konkreten Nachfrage für den BK Mezzanine II, die in den nächsten Jahren erwartet werden kann, liefert augenscheinlich eine Schätzung für die Untergrenze der Angebotslücke.

- Die künftig konkret zu erwartende Nachfrage nach den Nachrangdarlehen des BK Mezzanine II wurde auf Grundlage von Daten zur bisherigen Umsetzung des BK Mezzanine II in den Jahren 2016 bis 2018 sowie seines Vorgängerinstruments abgeschätzt. Da an der Konzeption und Förderstrategie des BK Mezzanine II künftig keine Änderungen vorgenommen werden sollen, wurden die Resultate der Vergangenheit als geeigneter Schätzer für die zu erwartenden Entwicklungen in den nächsten Jahren genutzt und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vorgenommen. Im Ergebnis lassen sich die neuen Planungen zum Fondsvolumen des BK Mezzanine II von insgesamt 38,5 Mio. € und die vorgesehene Mittelaufstockung in Höhe von 6,0 Mio. € als angemessen bewerten. Die grundsätzlich bestehende Unsicherheit bei der Nachfrageschätzung, die sich auf eine kleine Fallzahl und sehr heterogene Darlehenssummen bezieht, lassen es in jedem Fall angeraten erscheinen, die Umsetzung des BK Mezzanine II und den Abfluss des Mittelvolumens während der restlichen Fondslaufzeit weiterhin kontinuierlich zu beobachten.
- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den BK Mezzanine II ein unmittelbar konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der KMU-Finanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es auf Landes- und Bundesebene einzelne Programme im Bereich der (Nachrang-)Darlehens- und Beteiligungsfinanzierung, für die in unterschiedlichem Ausmaß Schnittmengen festgestellt werden können. Allerdings weist der BK Mezzanine II im Vergleich zu diesen Instrumenten spezifische Alleinstellungsmerkmale und vor allem regionale Führungsvorteile auf. Kennzeichnend sind die wenig formalisierte, sondern eher strategisch orientierte Festlegung der Zielgruppe und die weitergehenden Möglichkeiten für KMU, die wegen ihrer schwachen Bonität und geringen Besicherungsmöglichkeiten finanzierungsbeschränkt sind, Nachrangdarlehen bereitzustellen. Der BK Mezzanine II bettet sich insgesamt kohärent in die bestehende Förderlandschaft ein.

Zu erwartende Ergebnisse und Hebeleffekt

Die insgesamt zu erwartenden zentralen Ergebnisse für den BK Mezzanine II wurden im Zuge der Aktualisierung überprüft. Auf Basis der Erfahrungswerte der letzten drei Jahre ist zu erwarten, dass bei einer Aufstockung der Fondsmittel wie vorgesehen insgesamt bis Ende 2023 40 Darlehen an 35 Unternehmen ausgereicht werden. Der durchschnittliche Darlehensbetrag je Unternehmen aus dem BK Mezzanine II wird 1,1 Mio. € betragen. Durch die relativ hohen Finanzierungsvolumen, insbesondere wenn auch die zusätzlichen Mittel von Seiten dritter Kapitalgeber und die Eigenmittel der KMU berücksichtigt werden, sind für die Portfoliounternehmen größere, regionalökonomisch bedeutsame Investitions- und Wachstumsprozesse zu erwarten. Bei vollständiger Umsetzung des aufgestockten Fonds sind Investitionen von insgesamt 264,5 Mio. € wahrscheinlich. Der rechnerisch gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmte Hebeleffekt unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel beläuft sich derzeit auf einen Wert von 7,25.

Die Nachrangdarlehen aus dem BK Mezzanine II werden an KMU in der Wachstumsphase vergeben. Die Finanzierungsbedarfe ergeben sich typischerweise bei der Markteinführung und -erweiterung von Produkten, der betriebsinternen Umsetzung neuer Projekte und Verfahren oder der Erschließung neuer Märkte. Grundsätzlich zielen die Maßnahmen auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU und ihre weitere Expansion. Auf betriebswirtschaftlicher Ebene führen erfolgreiche Projekte zu Effekten wie Umsatzsteigerungen, Kostensenkungen und Beschäftigungswachstum. Für die Nachrangdarlehen des BK Mezzanine II kann geschätzt werden, dass sie zur Sicherung von 3.160 Arbeitsplätzen und zur Schaffung von 180 Arbeitsplätzen in den Portfoliounternehmen beitragen.

Weitere Beschäftigungseffekte können in mittel- bis langfristiger Sicht entstehen, wenn sich die KMU infolge gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit verstärkt am Markt durchsetzen und durch Umsatzsteigerungen und Kostensenkungen ihre Produktivität steigern konnten. Daneben ist zu erwarten, dass in einer Reihe der finanzierten Vorhaben Innovationen entwickelt und eingeführt werden.

Mit diesen Wirkungen leistet der BK Mezzanine II grundsätzlich auch einen hohen Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms. Bei der Quantifizierung der Zielwerte für programmspezifische Outputindikatoren, die für die OP-Begleitung genutzt werden, sollten Anpassungen vorgenommen werden, da die derzeitigen Zielwerte aus der Ex-ante-Bewertung hier nicht mehr aktuell sind. Dazu können die im Rahmen der Aktualisierung vorgenommenen Berechnungen dienen.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des BK Mezzanine II ist von der Ex-ante-Bewertung als schlüssig und adäquat bewertet worden; diese Bewertung wird durch die Aktualisierung bestätigt. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht. Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Art. 38 der ESIF-VO sind keine Änderungen vorgesehen. Daher kann direkt auf die Aussagen der Ex-ante-Bewertung Bezug genommen werden. Insbesondere hinsichtlich der möglichen Optionen der Einsatzregelung ist es naheliegend die bereits bewährten und eingerichteten Umsetzungsstrukturen fortzuführen.

Gesamtfazit

Die Aktualisierung bestätigt insgesamt die Befunde der Ex-ante-Bewertung. Insbesondere bestehen weiterhin ein Bedarf und eine Angebotslücke für die Nachrangdarlehen des BK Mezzanine II. Der Fonds passt sich gut in das bestehende Gesamtangebot an Förderung für die angestrebte Zielgruppe ein und schließt eine wichtige Lücke im Segment der KMU-Finanzierung. Der BK Mezzanine II ist daher ein geeignetes und effizientes Förderinstrument und ein wichtiger Baustein für die Erreichung des Spezifischen Ziels „Ausbau der Wachstums- und Innovationskapazitäten der brandenburgischen KMU“ im Rahmen des OP EFRE.

Da sich in seiner bisherigen Umsetzung eine überdurchschnittlich hohe Nachfrage gezeigt hat, sollten, um den Beitrag des BK Mezzanine II mit Blick auf das Spezifische Ziel zu erhöhen, die Fondsmittel aufgestockt werden. Die gegenwärtigen Planungen für eine Mittelaufstockung des BK Mezzanine II beruhen auf einer plausiblen und nachvollziehbaren Schätzung für die künftige Nachfrage nach Nachrangdarlehen von Seiten der Brandenburger KMU. Der nunmehr vorgesehene Mittelansatz und die Aufstockung der Fondsmittel um 6,0 Mio. € werden daher empfohlen.

Gleichwohl ist zu bedenken, dass die Planungen mit einiger Unsicherheit behaftet sind, da sie sich auf eine kleine Fallzahl und sehr heterogene Darlehenssummen beziehen. Die Umsetzung des BK Mezzanine II und der Mittelabfluss während der Fondslaufzeit sollten weiterhin kontinuierlich beobachtet und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig genutzt werden, falls eine vollständige Verausgabung der Fondsmittel durch eine ausbleibende Nachfrage nicht mehr möglich erscheint. Die angepasste Finanzierungsvereinbarung sollte diesbezüglich weiterhin klare Vorkehrungen beinhalten.

MIKROKREDIT BRANDENBURG (MKB)

Der MKB als Gegenstand der Bewertung

Der MKB zielt auf die Unterstützung von Gründungsvorhaben, Unternehmensnachfolgen und jungen Unternehmen durch die Gewährung von zinsverbilligten Mikrodarlehen für betrieblich bedingte Investitionen und Betriebsmittel. Der MKB ist im Rahmen der EFRE-Förderung in Brandenburg ein neues Finanzinstrument und befindet sich seit dem Frühjahr 2016 in der Umsetzung.

Mit den Mikrokrediten sollen Gründungen und junge KMU finanziert werden, die es aufgrund einer unzureichenden Eigenkapitalausstattung, mangelnden Sicherheiten und dem niedrigen Kreditvolumen schwer haben, für die Umsetzung ihres Unternehmenskonzeptes gängige Bankkredite zu erhalten. Voraussetzung ist, dass die Antragsteller eine wirtschaftlich als tragfähig einzuschätzende Gründungsidee oder ein Vorhabenkonzept vorlegen können. Hierzu müssen die Unternehmen die befürwortende Stellungnahme einer fachkundigen Stelle vorlegen. Dies sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern sowie das Ministerium für Wirtschaft und Energie.

Im Rahmen der ursprünglichen Planungen für den Fonds wurde von einem Mittelvolumen in Höhe von insgesamt 10,0 Mio. € ausgegangen. Nach den ersten drei Jahren seiner Umsetzung wurde bis zum 31.12.2018 ein Darlehensvolumen von 6,8 Mio. € gebunden. Dies entspricht 68,1 % des bislang für Mikrokredite geplanten Investitions- und Fondsvolumens. Vor diesem Hintergrund ist eine Mittelaufstockung des MKB um 7,8 Mio. € auf 17,8 Mio. € vorgesehen. Änderungen an der Fondsstruktur oder der Förderstrategie sind nicht geplant.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarfe und Kohärenz

Die Ex-Ante-Bewertung ist zu dem Schluss gekommen, dass in Brandenburg eine suboptimale Investitionssituation und Finanzierungslücke bei der Gewährung von Mikrodarlehen bestehen. Diesen Befund bestätigt die vorliegende Aktualisierung. Dazu wurden

- der besondere Bedarf für die Förderung der spezifischen Zielgruppe von Gründungen und jungen KMU, die nicht über ausreichend Eigenkapital und bankübliche Sicherheiten verfügen, aber kleinere und wirtschaftlich tragfähige Gründungs- und Investitionsprojekte verfolgen, und dementsprechend das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die bestehenden Finanzierungsbedarfe in Brandenburg und die konkret zu erwartende Nachfrage nach den Mikrokrediten sowie
- das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe

untersucht und erneut überprüft. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

-
- Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten zeigen die Möglichkeiten und Auswirkungen einer ineffizienten Allokation auf Kreditmärkten auf. Diese Marktunvollkommenheiten äußern sich z.B. in einer Kreditrationierung (gleichgewichtige Kreditübernachfrage). Prinzipiell bestehen für dieses Marktversagen marktliche Lösungsmöglichkeiten (Bonitätsprüfung, Kreditsicherheiten), mit denen die negativen Konsequenzen von Risiko und Informationsasymmetrien abgemildert werden sollen. Gleichwohl ist damit nicht ausgeschlossen, dass einzelne Finanzierungsprojekte, Unternehmen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen keinen Kredit erhalten, auch wenn sie bereit wären, hierfür (mindestens) den risikoangepassten Marktzins zu entrichten. Mit großer Wahrscheinlichkeit sind von einem Marktversagen gemäß theoretischen Überlegungen Unternehmen mit niedriger Eigenkapitalquote und/oder geringen Kreditsicherheiten, kleine sowie junge, schnell wachsende Unternehmen mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten und Unternehmen mit besonders unsicheren Projekten (v.a. Innovationsprojekte) betroffen.
 - Empirische Studien belegen allgemein bestehende Restriktionen an den Kreditmärkten für verschiedene Unternehmensgruppen als Nachfrager. Restriktionen bestehen spezifisch im Hinblick auf die Bedeutung von Sicherheiten und die Eigenkapitalsituation von Gründungen und jungen KMU. Alle größeren Befragungen bestätigen, dass Finanzierungsprobleme für diese Zielgruppe relevant sind und damit eine Kreditangebots- und Finanzierungslücke für Gründungen, junge und kleine Unternehmen existiert. Hieraus lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf für Förderangebote wie Mikrodarlehen herleiten, die auf diese Zielgruppe zugeschnitten sind. Die Höhe der Angebotslücke lässt sich grob auf eine Summe von rund 10 bis 11 Mio. € pro Jahr schätzen. Diese Lücke illustriert den allgemeinen Förderbedarf, der durch öffentliche Angebote zu adressieren ist. Der MKB deckt einen Teil dieser Lücke ab.
 - Die künftig konkret zu erwartende Nachfrage nach den Mikrodarlehen des MKB wurde auf Grundlage von Daten zur bisherigen Umsetzung des MKB seit seiner Einrichtung im Frühjahr 2016 bis an den aktuellen Rand, d.h. Mitte 2019, abgeschätzt. Da an der Konzeption und Förderstrategie des MKB künftig keine Änderungen vorgenommen werden sollen, wurden die Resultate der Vergangenheit als geeigneter Schätzer für die zu erwartenden Entwicklungen in den nächsten Jahren genutzt und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vorgenommen. Im Ergebnis lassen sich die neuen Planungen zum Fondsvolumen des MKB von insgesamt 17,8 Mio. € und die vorgesehene Mittelaufstockung in Höhe von 7,8 Mio. € als nachvollziehbar bewerten. Allerdings fließen in die Prognose des künftigen Mittelbedarfs der leicht abnehmende Trend im Antrags- und Bewilligungsgeschehen des MKB seit seiner Einführung aus Gutachtersicht nur unzureichend ein.
 - Die Gutachter halten daher eine geringere Erhöhung des Mittelvolumens von 7,0 Mio. € für angebracht, um den beobachtbaren Rückgang bei den beantragten und zugesagten Mikrokrediten seit 2018 angemessen zu berücksichtigen. Die grundsätzlich bestehende Unsicherheit bei der Nachfrageschätzung, die sich auf einen nur geringen Stützzeitraum bezieht, lassen es in jedem Fall angeraten erscheinen, die Umsetzung des MKB und den Abfluss des Mittelvolumens während der restlichen Fondslaufzeit weiterhin kontinuierlich zu beobachten und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten bei zurückbleibender Nachfrage zu nutzen.
 - Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den MKB ein unmittelbar konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Mikrofinanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es auf Landes- und Bundesebene einzelne Programme im Bereich der Mikrofinanzierung, für die in unterschiedlichem Ausmaß

Schnittmengen festgestellt werden können. Allerdings weist der MKB im Vergleich zu diesen Instrumenten spezifische Alleinstellungsmerkmale und vor allem regionale Führungsvorteile auf. Unterschiede zu anderen Programmen bestehen hinsichtlich der Zielgruppe, in der inhaltlichen Ausrichtung und hinsichtlich der möglichen Finanzierungsvolumina. Darlehensprogramme mit Hausbankenprinzip oder hohen Zinssätzen ohne tilgungsfreie Zeiten können den ermittelten Bedarf für Gründungen und junge KMU nur sehr bedingt decken. Zudem weisen die Programme implizit oder explizit Mindestgrenzen auf, die über dem Angebot der Mikrokredite liegen. Der MKB bettet sich insgesamt kohärent in die bestehende Förderlandschaft ein.

Zu erwartende Ergebnisse und Hebeleffekt

Die insgesamt zu erwartenden zentralen Ergebnisse für den MKB wurden im Zuge der Aktualisierung überprüft. Auf Basis der Erfahrungswerte der letzten drei Jahre ist zu erwarten, dass bei einer Aufstockung der Fondsmittel wie vorgeschlagen auf insgesamt 17,0 Mio. € und einem durchschnittlichen Betrag für einen Mikrokredit von rund 21.750 € insgesamt bis Ende 2023 782 Mikrokredite ausgereicht werden. Damit würden Investitionen durch die Gründungen und jungen KMU von insgesamt 20,51 Mio. € ermöglicht. Der rechnerisch gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmte Hebeleffekt unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel beläuft sich derzeit auf einen Wert von 1,34.

Mit den ausgereichten Mikrokrediten können 649 Gründungen unterstützt werden, darunter 325 Vorhaben von Gründerinnen. Auf betriebswirtschaftlicher Ebene führen erfolgreiche Gründungs- und Investitionsprojekte nachfolgend zu Beschäftigungseffekten, wenn sich die Gründungen und jungen KMU infolge gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit verstärkt am Markt durchsetzen. Für die Mikrokredite des MKB kann geschätzt werden, dass sie zur Schaffung von 295 Arbeitsplätzen in den unterstützten KMU beitragen. Davon werden 130 Arbeitsplätze von Frauen eingenommen.

Vom MKB können weitere, indirekte arbeitsmarkt- und strukturpolitische Effekte wie eine Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit erwartet werden. Diese werden durch ihren langfristigen Beitrag zur kontinuierlichen Erneuerung der Unternehmenslandschaft, zur Diffusion von Innovationen oder zur Stärkung der Kultur der Selbständigkeit und der Gründungsmotivation ausgelöst.

Mit diesen Wirkungen leistet der MKB grundsätzlich auch einen hohen Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms. Bei der Quantifizierung der Zielwerte für programmspezifische Outputindikatoren, die für die OP-Begleitung genutzt werden, sollten Anpassungen vorgenommen werden, da die derzeitigen Zielwerte aus der Ex-ante-Bewertung hier nicht mehr aktuell sind. Dazu können die im Rahmen der Aktualisierung vorgenommenen Berechnungen dienen.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des MKB ist von der Ex-ante-Bewertung als schlüssig und adäquat bewertet worden; diese Bewertung wird durch die Aktualisierung bestätigt. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht. Zu einigen wenigen Elementen der Strategie wurden Vorschläge für Anpassungen entwickelt. Sie umfassen eine mögliche Erhöhung des Zinssatzes der Mikrokredite und eine Ausdehnung der Kreditobergrenze.

Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Art. 38 der ESIF-VO sind keine Änderungen vorgesehen. Daher kann direkt auf die Aussagen der Ex-ante-Bewertung Bezug genommen werden. Insbesondere hinsichtlich der möglichen Optionen der Einsatzregelung ist es naheliegend die bereits bewährten und eingerichteten Umsetzungsstrukturen fortzuführen.

Gesamtfazit

Die Aktualisierung bestätigt insgesamt die Befunde der Ex-ante-Bewertung. Insbesondere bestehen weiterhin ein Bedarf und eine Angebotslücke für die Mikrokredite. Der Fonds passt sich gut in das bestehende Gesamtangebot an Förderung für die angestrebte Zielgruppe ein und schließt eine wichtige Lücke im Segment der Finanzierung von Gründungen und jungen KMU. Der MKB ist daher ein geeignetes und effizientes Förderinstrument und ein wichtiger Baustein für die Erreichung des Spezifischen Ziels „Ausbau der Wachstums- und Innovationskapazitäten der brandenburgischen KMU“ im Rahmen des OP EFRE.

Da sich in seiner bisherigen Umsetzung zum einen eine überplanmäßige Nachfrage gezeigt hat und zum anderen die ursprünglichen Planungen den möglichen Investitionszeitraum bis 2023 nicht ausgeschöpft haben, sollten die Fondsmittel aufgestockt werden. Die überarbeiteten Planungen für eine Mittelaufstockung des MKB beruhen prinzipiell auf einer nachvollziehbaren Schätzung für die künftige Nachfrage nach Mikrodarlehen in Brandenburg. Allerdings erscheint den Gutachtern das nunmehr insgesamt vorgesehene Mittelvolumen als zu optimistisch, da die trendmäßige Abnahme im Antrags- und Bewilligungsgeschehen, die seit dem Jahr 2018 zu beobachten ist, nur unzureichend berücksichtigt wird. Es wird daher empfohlen, die Fondsmittel nur um 7,0 statt 7,8 Mio. € aufzustocken.

Grundsätzlich ist zu bedenken, dass jegliche Planung für das Mittelvolumen des MKB mit einiger Unsicherheit behaftet ist, da sich die Prognose nur auf einen sehr kurzen Stützzeitraum von rund drei Jahren beziehen kann. Auf Erfahrungen mit einem Vorgängerinstrument kann nicht zurückgegriffen werden. Die Umsetzung des MKB und der Mittelabfluss während der Fondslaufzeit sollten daher weiterhin kontinuierlich beobachtet und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig genutzt werden, falls eine vollständige Verausgabung der Fondsmittel durch eine ausbleibende Nachfrage nicht mehr möglich erscheint. Die angepasste Finanzierungsvereinbarung sollte diesbezüglich weiterhin klare Vorkehrungen beinhalten.