
Zusammenfassung

Ex-ante-Bewertung des Darlehensanteils des Landes Brandenburg für das Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (ProFIT Brandenburg)

Für das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (heute: für Wirtschaft und Energie) des Landes Brandenburg

10. Dezember 2014



Diese Studie wurde im Auftrag des
Ministeriums für Wirtschaft und
Europaangelegenheiten
(heute: für Wirtschaft und Energie)
des Landes Brandenburg erstellt
durch die

PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Potsdamer Platz 11
10785 Berlin

Dieses Projekt wurde aus dem
Europäischen Fonds für regionale
Entwicklung kofinanziert.

Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen Rundungsdifferenzen in Höhe von
 \pm einer Einheit (€, % usw.) auftreten.

PricewaterhouseCoopers refers to the network of member firms
of PricewaterhouseCoopers International Limited, each of which is a separate and independent legal entity.
PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
ist Mitglied der unter PricewaterhouseCoopers International Limited kooperierenden eigenständigen und
rechtlich unabhängigen Mitgliedsfirmen des internationalen PricewaterhouseCoopers-Netzwerks.

Zusammenfassung

Stellenwert der Ex-ante-Bewertung

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

Die Ex-ante-Bewertung zielt darauf ab,

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

Artikel 37 (2) AVO bildet den rechtlichen Rahmen der Ex-ante-Bewertung, die danach in sieben Schritten durchzuführen ist. Als Ergebnis der durchgeführten Ex-ante-Bewertung für den Darlehensteil von ProFIT Brandenburg kann festgehalten werden, dass das vorgesehene Finanzinstrument

- ein effektives Instrument zur Verringerung vorhandener Marktschwächen und suboptimaler Investitionssituationen im FuEuI-Bereich darstellt,
- sinnvoll an das Vorgängerprogramm anknüpft, auf den Erfahrungen aus vergleichbaren Finanzinstrumenten, insbesondere dem Berliner *Pro FIT*, aufsetzt, sich kohärent in die aktuelle Förderkulisse von Land, Bund und EU eingliedert und
- aufgrund seines revolvingierenden Charakters dazu beitragen kann, dauerhaft die Innovations- und Investitionskraft im Land Brandenburg zu erhöhen.

Analyse auf Marktschwächen, suboptimale Investitionssituationen und daraus resultierende Investitionsanforderungen

Schwerpunkt der Analyse bildet die Beurteilung, ob und in welchem Umfang in Brandenburg Marktschwächen im Bereich des Zugangs von KMU zur Finanzierung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI) bestehen, die dazu führen, dass KMU mit wirtschaftlich tragfähigen Geschäftsmodellen nicht die benötigte Finanzierung erhalten.

Die brandenburgischen Kennzahlen für Forschung und Entwicklung (FuE) sind relativ ungünstig. Die Gründungsintensität ist in Brandenburg schwächer als in jedem anderen Bundesland. Die FuE-Intensität des öffentlichen Sektors lag 2012 bei 0,77 Prozent des BIP (gegenüber einem Zielwert von mindestens einem Prozent), die des privaten Sektors bei 0,57 Prozent (gegenüber einem Zielwert von mindestens zwei Prozent). Dieses Wertepaar gibt einen starken Hinweis auf eine suboptimale Investitionssituation, die hinter der EU-weiten Vorgabe zurückbleibt. Ein spezifisches Entwicklungshemmnis resultiert aus der kleinbetrieblich geprägten Wirtschaftsstruktur, die eine der zentralen Ursachen für den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrückstand bildet: 31,2 Prozent der Beschäftigten sind in Unternehmen mit weniger als 20 SvB tätig. Die Analyse der Branchenstruktur bestätigt die Diagnose einer strukturellen Schwäche. Überproportional vertretene Wirtschaftsbranchen sind eher innovationsschwächer oder tendenziell weniger wertschöpfungsintensiv (Verkehr, öffentliche Verwaltung, Sozialwesen, Landwirtschaft). Insgesamt ist festzustellen, dass die Wirtschaft Brandenburgs trotz der erzielten Erfolge in den letzten Jahren noch einen Entwicklungsrückstand insbesondere gegenüber Westdeutschland aufweist. Hinzu kommen eine geringe Industriedichte und damit verbunden eine unzureichende Einbindung in die überregionale Arbeitsteilung sowie eine unter Innovationsgesichtspunkten ungünstige Branchenstruktur. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der brandenburgischen Unternehmen erfordert weitere Investitionen, die aufgrund von Finanzierungshemmnissen und Informationsdefiziten auch durch eine öffentliche Unterstützung begleitet werden können.

Der vorgesehene Darlehensteil von ProFIT Brandenburg adressiert damit die zweite der drei wesentlichen Schwächen, die die Kommission der Europäischen Union (EU-KOM) in Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung 2014-2020 für ganz Ostdeutschland festgestellt hat: geringe Arbeitsproduktivität, niedrige Intensität von FuEuI und eine rückläufige Investitionstätigkeit.

Ziel des Darlehensteils von ProFIT Brandenburg ist es, die experimentelle Entwicklung, den Produktionsaufbau, die Marktvorbereitung bzw. Markteinführung zu fördern.

Mit Blick auf die Finanzierungssegmente, die im Fokus des FI stehen, wird im Rahmen der Ex-ante-Bewertung analysiert, inwieweit in Brandenburg Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen bei der KMU-Finanzierung im FuEuI-Bereich bestehen. Neben der qualitativen Beurteilung auf Marktschwächen erfolgt auch eine quantitative Abschätzung.

Die Marktschwächenanalyse folgt in Anlehnung an die auf europäischer Ebene entwickelten Methoden (Europäischer Investitionsfonds [EIF], EU-KOM). In einem ersten Schritt erfolgt eine Analyse des Angebots an entsprechenden Finanzierungen. In einem zweiten Schritt wird die potentielle Nachfrage nach entsprechenden Finanzierungen abgeschätzt. Anschließend wird durch eine Gegenüberstellung von Angebot und potentieller Nachfrage die Finanzierungslücke ermittelt. Abschließend wird beurteilt, ob die jeweils abgeleitete Finanzierungslücke

cke das Resultat von Marktschwächen ist oder auf eine fehlende Tragfähigkeit der zugrunde liegenden Geschäftsmodelle der Unternehmen zurückzuführen ist.

Das gesamte Angebot an brandenburgischen KMU zur Finanzierung von FuEuI-Vorhaben zur Verfügung stehenden Zuschüssen schätzt die Ex-ante-Bewertung auf derzeit rund 58 Mio. Euro jährlich. Unter zusätzlicher Berücksichtigung von Darlehen und Beteiligung summiert sich das gesamte Angebot an entsprechender Finanzierung auf 76 Mio. Euro p. a. Die gesamte Nachfrage nach Finanzierungen im FuEuI-Bereich beläuft sich schätzungsweise auf knapp 126,5 Mio. Euro jährlich.

Die Finanzierungslücke umfasst die nicht-realisierte Nachfrage nach Finanzierung, die auf Marktschwächen oder eine nicht gegebene wirtschaftliche Tragfähigkeit der antragstellenden KMU zurückzuführen ist. Im Fokus eines Förderprogramms steht dabei nur der Teil der auf Marktschwächen (z. B. fehlende Sicherheiten, Branchenausschlüsse, hohe Transaktionskosten) zurückzuführenden nicht-realisierten Nachfrage.

Auf Basis der Einschätzungen der von uns befragten Experten schätzt die Ex-ante-Bewertung, dass die Angebotslücke etwa zur Hälfte auf Faktoren zurückzuführen ist, die im Kontext von Marktschwächen zu sehen sind. Die auf Marktschwächen zurückzuführende Angebotslücke der Finanzierung im FuEuI-Bereich wird damit auf aktuell rund 25 Mio. Euro p. a. geschätzt.

Beurteilung des Mehrwerts des Darlehensteils von ProFIT Brandenburg

Im Mittelpunkt der Ex-ante-Bewertung stehen

- die Analyse des Mehrwerts eines Finanzinstruments im Vergleich zu alternativ möglichen Förderinstrumenten,
- Kohärenz des betreffenden Finanzinstruments zu vergleichbaren Förderprogrammen zur Vermeidung von etwaigen Überschneidungen und Zielkonflikten und
- die beihilferechtliche Umsetzbarkeit einschließlich der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des zu betrachtenden Finanzinstruments und von Maßnahmen zur Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen.

Die Ex-ante-Bewertung geht in drei Schritten vor. Sie untersucht erstens die Effektivität der Darlehenskomponente und damit des Förderinstruments, d. h. die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit. Als zweiten Schritt wird die quantitative Komponente des Mehrwerts beschrieben, was die Beantwortung der Frage gestattet, welches Instrument unter dem Gesichtspunkt eines möglichst geringen Einsatzes an EFRE-Mitteln am besten zu einer Beseitigung oder Verringerung der identifizierten Marktschwächen beitragen kann. Im dritten Schritt wird die qualitative Komponente des Mehrwerts beschrieben, wobei die Studie zwei Fragen abprüft: (i) die nach dem Vorhandensein von Lücken im Förderinstrumentarium, die durch ein neu eingerichtetes ProFIT-Darlehen geschlossen werden können, und (ii) die Verhältnismäßigkeit einer EFRE-kofinanzierten Darlehenskomponente. Dieser Bewertungsschritt leitet zur Beurteilung des Finanzinstruments unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten über.

Effektivitätsbeurteilung

Hinsichtlich der Effektivität (Wirksamkeit und Zielgenauigkeit) stellt die Ex-ante-Bewertung fest, dass die Darlehenskomponente dazu geeignet ist, zu einer Verringerung einer oder meh-

rerer Marktschwächen beizutragen und das Niveau der Ausgaben für FuEuI im Sinne einer suboptimalen Investitionssituation anzuheben.

Quantitativer Mehrwert

Mit Blick auf den quantitativen Mehrwert wird der Mehrwert des Darlehens im Vergleich zum alternativen Zuschuss dargestellt. Hierbei wird zum einen die Wirkung der revolvingierenden Komponente des Darlehens bewertet, die vor allem aus Landessicht von Relevanz ist. Zum anderen wird der Mehrwert der Zinsvergünstigung dargestellt, der vor allem für die Unternehmen von Bedeutung ist.

Die Basis für die Berechnungen bilden ein beispielhaftes Gesamtinvestitionsvolumen von 500.000 Euro, die durchschnittliche Förderintensität der letzten Förderperiode von 45 Prozent sowie ein EU-Kofinanzierungssatz für Brandenburg von 80 Prozent. Auf dieser Grundlage erreicht der Zuschuss mit einem EFRE-Anteil von 180.000 einen quantitativen Mehrwert von 2,78; 1 Euro aus EFRE-Mitteln mobilisiert 1,78 Euro weitere Mittel.

Ein Förderdarlehen dass 100 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben abdeckt und zu marktüblichen Zinskonditionen ausgereicht wird, kann unter Berücksichtigung seines revolvingierenden Charakters in der Zukunft weitere Mittel von rund 1,4 Mio. Euro ausreichen. Damit liegt der gesamte quantitative Mehrwert des EFRE-Anteils von 400.000 Euro bei 5,71.

Aus Unternehmenssicht ist vor allem der Zinsvorteil relevant. Hierbei wurde eine Zinsvergünstigung von acht Prozentpunkten unter dem Marktzins zugrunde gelegt. Hierdurch fällt der Hebeleffekt in der Zukunft durch die Zinssubvention geringer aus. Es können ‚lediglich‘ 742.857 Euro an zukünftigem Volumen ausgereicht werden. Der gesamte quantitative Mehrwert beläuft sich auf 3,58.

Der gesamte quantitative Mehrwert des Darlehens von 5,71 bei einem Darlehen zu Marktkonditionen sowie von 3,58 bei der Variante mit einer Zinsvergünstigung von acht Prozentpunkten liegt damit jeweils höher als der quantitativen Mehrwert des Zuschusses.

Qualitativer Mehrwert

Der qualitative Mehrwert wird im Rahmen der Ex-ante-Bewertung anhand der Kohärenz mit anderen Förderinstrumenten und der Verhältnismäßigkeit beurteilt. Die Analyse ergab, dass eine Darlehenskomponente das bestehende Spektrum an Zuschuss- und Beteiligungsinstrumenten sinnvoll ergänzen kann. Die Palette an weiteren Förderinstrumenten kann das Engagement von ProFIT Brandenburg komplementär ergänzen, indem sie zur Gesamtfinanzierung der Unternehmen beiträgt. Insgesamt bestehen kaum Überlappungen mit dem hier diskutierten Instrument der Darlehensförderung. Die unterschiedlichen Instrumente decken vielmehr mit ProFIT eine gemeinsame Lücke in der FuEuI-Finanzierung ab. Der qualitative Mehrwert der Darlehenskomponente besteht insbesondere darin, dass es mit der Förderung des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung in eine Phase hineinwirkt, die bisher nicht oder nur wenig von anderen Förderinstrumenten abgedeckt worden ist. Dies wird auch von den Experten als positiv beurteilt, da es so beispielsweise als Anschlussfinanzierung von Zuschussprogrammen wirken kann, aber auch auf die eigenkapitalbasierte Finanzierung der Unternehmensgründung aufsetzen kann. Die Kohärenz ist damit gegeben. Insgesamt ist damit davon auszugehen, dass die Darlehenskomponente im Vergleich zu nicht-rückzahlbaren Instrumenten eine geringere Wettbewerbsverzerrung bewirkt. Die Verhältnismäßigkeit der Darlehenskomponente kann damit als gegeben angesehen werden.

Beihilferechtliche Implikationen

Das Land Brandenburg beabsichtigt nach Maßgabe der ProFIT-Richtlinie, vorrangig KMU sowie Forschungseinrichtungen im Verbund mit Unternehmen projektbezogene Zuwendungen für Vorhaben der industriellen Forschung, der experimentellen Entwicklung sowie des Produktionsaufbaus und der Marktvorbereitung/Markteinführung zu gewähren. Im Hinblick auf alle untersuchten Phasen, sofern Vorhaben sowohl im Rahmen der AGVO als auch im Rahmen der De-minimis-Verordnung gefördert werden, sind die Kumulierungsregeln gemäß Artikel 8 der AGVO besonders zu beachten. Für die Phasen der industriellen Forschung und der experimentellen Entwicklung erscheint eine Konzipierung nach Maßgabe der AGVO in Verbindung mit der Referenzzinsmitteilung möglich. Die Förderung der Phase des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung kann für kleinere Volumina (unter einer Million Euro, je nach Laufzeit und Zinssatz auch weniger) beihilferechtlich nach Maßgabe der De-minimis-Verordnung in Verbindung mit der Referenzzinsmitteilung konzipiert werden. Dabei sind die Volumengrenzen und die Kumulierungsregeln zu beachten. Für höhere Volumina könnte eine Notifizierung in Ergänzung der AGVO (Blockfreistellung) erwogen werden.

Einwerbung weiterer öffentlicher und privater Mittel

Als zusätzliche Mittel gelten alle Mittel außerhalb der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Denkbar sind hierbei etwa Mittel von öffentlichen Finanzinstitutionen, Fondsmanagern oder von (institutionellen) Investoren. Die vonseiten der Förderbegünstigten eingebrachten Mittel auf Projektebene stellen eine weitere wesentliche Quelle für zusätzliche Mittel dar, wenngleich sie für die Ermittlung der Hebelwirkung nur in den Fällen heranzuziehen sind, in denen sie dem Unternehmen von externer Seite zufließen. Da für das beabsichtigte FI keine explizite Fondskonstruktion vorgesehen ist, sondern die Einrichtung eines Sonderkontos, scheidet die Ebene des Dachfonds und des FI aus.

Als weitere Mittel kommen damit nur die zusätzlichen Mittel an die endbegünstigten Unternehmen, die den Unternehmen von externer Seite bereitgestellt werden (z. B. über die KfW, Business Angels oder Kredite von Banken) in Betracht. Da nach unserer Einschätzung davon auszugehen ist, dass es sich bei den weiteren Mitteln im Wesentlichen um Eigenbeiträge der Unternehmen handelt, die definitionsgemäß nicht in die Berechnung des Hebeleffekts einfließen, schätzen wir die zusätzlichen "externen" Mittel auf der Ebene des endbegünstigten Unternehmens auf (lediglich) 15 Prozent des Darlehensbetrages. Unsere Einschätzung wird durch die bisherige Programmumsetzung von Pro FIT Berlin gestützt. Die Experten sehen den neuen Darlehensteil ebenfalls als einen ‚Ermöglicher‘, da für regionale Banken die Finanzierung mit Darlehen einfacher umzusetzen ist, wenn bereits eine Prüfung des Unternehmens im Rahmen von ProFIT durchgeführt und mit einer positiven Risikobewertung abgeschlossen wurde.

Unter Ausblendung des revolvingierenden Elements kann der erwartete Hebel auf Grundlage folgender Berechnungsformel ermittelt werden:

$$\text{Hebeleffekt} = \frac{\text{sämtlichem Unternehmen von externer Seite zufließende Mittel}}{\text{Beitrag der Union (EFRE)}}$$

Für das gegenständliche Finanzinstrument halten wir folgende Hebeleffekte für erreichbar:

ProFIT-Darlehen	
Beitrag EFRE	80%
Nationale öffentliche Kofinanzierung	20%
Beitrag des Fondsmanagers	-
Weitere Mittel auf Fondsebene	-
Weitere (externe) Mittel auf der Ebene des Unternehmens	15%
Erwarteter Hebel	1,4

Lessons Learnt

Brandenburg hat bereits - teilweise langjährige - Erfahrungen mit der Umsetzung von FI, die mit dem ProFIT-Darlehen vergleichbar sind. Mit ProFIT vergleichbare Förderprogramme finden sich auch in anderen Bundesländern bzw. auf Bundesebene. Diese Erfahrungen sowie die Einschätzungen der befragten Experten bilden insofern eine wichtige Grundlage für die passgenaue Konzeption und inhaltliche Ausrichtung des hier vorgesehenen FI.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wurden insbesondere folgende Erfahrungen betrachtet:

- die Erfahrungen aus der bisherigen Brandenburger Zuschussförderung im Bereich FuEuI, insb. den Richtlinien „Forschung und Entwicklung von KMU“ sowie „Forschung und Entwicklung – Große Richtlinie“,
- sowie die Erfahrungen aus den vergleichbaren Programmen *Pro FIT* Berlin sowie dem Innovationsdarlehen Sachsen-Anhalt IDEE, die beide ein Darlehen zur Förderung von Innovationsvorhaben beinhalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf *Pro FIT* Berlin, das große Ähnlichkeiten mit dem vorgesehenen Finanzinstrument des Landes Brandenburg aufweist.

Aus den Interviews und der Auswertung der bisherigen Erfahrungen lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen und Entwicklungstrends ableiten hin:

- Anfänglich wird die Möglichkeit, durch den Darlehensteil erfolgreich eingeführte Zuschussprogramme abzulösen, skeptisch gesehen. Zwei Kernargumente werden angeführt: (i) die fehlende Akzeptanz auf der Kundenseite und (ii) die nicht gegebene Kreditfähigkeit der Projekte bzw. der Unternehmen mit den beantragten Projekten.
- Während in Berlin diese Skepsis nicht dem Praxistest standhielt und das Programm nach einer Übergangszeit von ca 1,5 Jahren ‚ansprang‘ und größere Volumina nachgefragt wurden als zuvor, wurde in Sachsen-Anhalt die Skepsis eher bestätigt, weil nur eine geringe Nachfrage verzeichnet wurde.
- Daraus kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass (i) die spezifischen regionalen Bedingungen möglichst gut Eingang in das Programm finden sollten, (ii) zur Programmeinführung attraktive Zinssätze mit relativ spürbaren Erleichterungen gegenüber dem Marktzins hilfreich sein können und (iii) sowohl die verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses wie auch die verschiedenen Sektoren gezielte Ansprache in der Unternehmenszielgruppe erfordern.

- In Berlin zeigte sich, dass der Volumenserfolg auf zwei Effekten basiert, (i) der Nutzung von Darlehen auch für frühere Phasen des Innovationsprozesses (wie experimenteller Entwicklung, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt von den regional verankerten Banken als wenig ‚bankable‘ in Brandenburg angesehen werden) und (ii) der starken Akzeptanz im gesamten IKT-Sektor.
- In Brandenburg ist davon auszugehen, dass Gesundheitswirtschaft, IKT und Medizinalwirtschaft wesentliche Nachfragegruppen des Darlehensteils darstellen könnten. Die bisherigen Erfahrungen legen eine frühe und zielgruppenorientierte Kommunikation nahe.
- Insgesamt gehen wir davon aus, dass es auch in Brandenburg zu einem Entwicklungsprozess kommen wird, der die verstärkte Nutzung von Darlehensinstrumenten in früheren Phasen des Innovationsprozesses und in einigen bisher auf Zuschüsse ausgerichteten Sektoren beinhaltet. Allgemeiner ausgedrückt leistet somit das Finanzinstrument einen gewissen Beitrag zur Entwicklung des regionalen Finanzierungsmarktes.

Investitionsstrategie

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung werden zunächst die seitens des MWE beabsichtigte Zielgruppenausrichtung und die vorgesehenen Förderbestimmungen sowie die geplante finanzielle Größenordnung des Darlehensteils von ProFIT-Brandenburg beurteilt. Anschließend werden die verschiedenen nach der AVO möglichen Implementierungsmöglichkeiten beleuchtet.

Zielgruppe und Förderbestimmungen

Gemäß der Richtlinie des MWE für das Programm ProFIT Brandenburg sollen KMU im Sinne der EU-Definition zinsvergünstigte Darlehen in den Phasen der experimentellen Entwicklung und des Produktionsaufbaus sowie der Marktvorbereitung und Markteinführung gewährt werden. Der Kreis der antragsberechtigten Unternehmen umfasst rechtlich selbstständige und auf Gewinn ausgerichtete Unternehmen mit Sitz, mindestens jedoch mit einer organisatorisch eigenständigen Betriebsstätte im Land Brandenburg. Unternehmen, welche die KMU-Definition nicht erfüllen, können grundsätzlich nur im Verbund mit KMU bzw. Forschungseinrichtungen gefördert werden.

Die Förderung ist vorrangig auf Cluster der regionalen Innovationsstrategie des Landes Brandenburg ausgerichtet. Die Schwerpunktsetzung erfolgt vor dem Hintergrund der EU-Regionalförderstrategie „smart specialisation“, die eine Fokussierung der FuEuI-Förderung auf die jeweiligen Stärken der Region vorgibt. Aus der Expertenbefragung geht hervor, dass innovative Ideen aus anderen Branchen ebenfalls die Möglichkeit erhalten sollten, eine Förderung in Anspruch nehmen zu können.

Das zinsverbilligte Darlehen soll der Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben dienen. Diese Ausgaben können bis zu 100 Prozent mit Darlehen finanziert werden. Das umfassende Spektrum zuwendungsfähiger Ausgaben ist positiv zu beurteilen, da somit grundsätzlich jedes FuEuI-Vorhaben (personal- und materialintensive Vorhaben) einbezogen wird. Die vorgesehene maximale Darlehenshöhe beträgt drei Mio. Euro je KMU bzw. Verbund. Uns scheint ein geringeres Maximal-Volumen gekoppelt mit der Option der mehrfachen Inanspruchnahme im Hinblick auf eine Risikominimierung überlegenswert zu sein.

Wir empfehlen die Möglichkeit einer zwei- oder mehrmaligen Inanspruchnahme des Darlehensteils je KMU bzw. Verbund einzuräumen. Hierdurch können im Einzelfall mehrere Phasen des Vorhabens unterstützt werden. Voraussetzung sollte allerdings sein, dass vorausgegangene Kredite störungsfrei in die Rückzahlungsphase eingetreten sind.

Das Darlehen soll laut Richtlinie zinsvergünstigt angeboten werden. Vorgesehen sind Zinssätze von einem Prozent für KU sowie zwei Prozent für MU. Auf Basis der EU-Referenzzinsmethode wird die **Zinsvergünstigung auf sieben bis neun Prozent** geschätzt.

Die Richtlinie sieht eine maximale Darlehenslaufzeit von zehn Jahren bei zwei bis drei tilgungsfreien Jahren vor. Die maximale Kreditlaufzeit erachten wir insbesondere aufgrund der Besonderheit von FuEuI-Projekten (zunächst fehlende Einnahmen) für grundsätzlich angemessen, sollte aber **individuell** auf das jeweilige Projekt angepasst werden. Daher empfehlen wir die Einräumung einer Option auf vorzeitige Tilgung, ohne dass hierdurch zusätzliche Kosten für den Darlehensnehmer entstehen.

Größenordnung des ProFIT-Darlehens

Die Ex-ante-Bewertung schätzt die auf Marktschwächen zurückzuführende Finanzierungslücke im Bereich der hier relevanten Finanzierung von FuEuI von KMU auf rund 25 Mio. Euro p. a.

Die seitens des MWE vorgesehene finanzielle Ausstattung¹ des Finanzinstruments in Höhe von 90 Mio. Euro, die einem jährlichen Volumen von rund 12,9 Mio. Euro bei siebenjähriger Laufzeit entspricht, unterschreitet die identifizierte Finanzierungslücke, so dass sichergestellt ist, dass kein Überangebot geschaffen wird.

Gleichwohl ist an dieser Stelle festzuhalten, dass angesichts fehlender Erfahrungswerte aus vergleichbaren Darlehensinstrumenten die tatsächliche Darlehensnachfrage ex-ante nur sehr schwer abgeschätzt werden kann. Insofern sollte der Verlauf der Förderung durch das MWE intensiv beobachtet werden, um auf Mehr- oder Minderbedarfe frühzeitig reagieren zu können.

Beurteilung der geeigneten Fondsstruktur

Die Bestimmungen für sogenannte "off-the-shelf"-Finanzinstrumente sind nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand kaum auf das hier zu betrachtende Finanzinstrument anwendbar, da es über ein Phasenkonzept mit einem Zuschussprogramm verbunden ist.

Alternativ besteht die Möglichkeit, den Darlehensteil des Programms als "tailor-made"-Finanzinstrument gemäß Artikel 38 Abs. 3 b) AVO zu implementieren. Dies erlaubt es, von den engen Vorgaben für Standardinstrumente abzuweichen.

Implementierungsoptionen

Mit Blick auf die nach der AVO grundsätzlich möglichen Implementierungs-Arrangements bilden nach unserer Einschätzung die Umsetzung des Darlehensteils des Programms durch eine Finanzinstitution, die das Erreichen des öffentlichen Interesses unter der Kontrolle einer

¹ Angabegemäß verwenden wir hier 75 Mio. Euro, im OP sind als rückzahlbare Mittel 90 Mio. Euro für die Investitionspriorität 1 angegeben.

Behörde zum Ziel hat, oder durch eine Einrichtung des öffentlichen oder des privaten Rechts die geeignete Umsetzungsoption.

Die Beauftragung einer EU-weit tätigen Institution wie der EIB bietet den Vorteil, die Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten in die Umsetzung des jeweiligen Finanzinstruments einbinden zu können. Aus unserer Sicht sind allerdings die Kriterien "Zielgruppenorientierung", "ganzheitlicher Beratungsansatz" und "Synergien mit anderen Förderinstrumenten" für den Erfolg der Förderung von größerer Bedeutung. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, regionale oder nationale Institutionen mit regionalem Bezug mit dem Management des Darlehensteils zu beauftragen oder zu betrauen – und falls eine internationale Organisation ausgewählt werden soll, das regionale ‚hands on management‘ vorzugeben.

Erwartete Ergebnisse

Die vorgesehenen Ergebnis-, Output- und Performance-Indikatoren werden in der Ex-ante-Bewertung beurteilt und Zielwerte quantifiziert. Die Erhöhung der internen Aufwendungen des Wirtschaftssektors im Land Brandenburg bildet einen grundsätzlich sinnvollen Ergebnisindikator; hierdurch ist zudem die Kohärenz zum OP EFRE gewährleistet.

Das MWE geht davon aus, dass insgesamt 155 Unternehmen eine Unterstützung erhalten werden. Im Rahmen von *Pro FIT* Berlin wurden bisher 459 Projekte gefördert, davon rund 33 Prozent (152) mit Darlehen. Unter der Annahme, dass im Rahmen von ProFIT Brandenburg ebenfalls jedes dritte Projekt mit Darlehen gefördert wird, entfallen rund 51 Projekte auf den Darlehensteil. Trifft man darüber hinaus die Annahme, dass jedes Unternehmen während des Förderzeitraums bis Ende 2023 einmal ein Darlehen aus dem Darlehensteil in Anspruch nimmt, liegt die durchschnittliche Darlehenshöhe bei einem angenommenen Budget von 90 Mio. Euro je Unternehmen bei 1,76 Mio. Euro. Die durchschnittliche Darlehenssumme ist vor dem Hintergrund der tendenziell eher kleineren Unternehmen im Land Brandenburg als relativ hoch einzuschätzen. Bei einer guten Annahme des Programmes erscheint uns eine **höhere Fallzahl bei geringeren Durchschnittsvolumina wahrscheinlich** – und unter Risikogesichtspunkten wünschenswert. Hinsichtlich der Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten, erwartet das MWE eine Anzahl von 20 Verbundprojekten. Unter der Annahme, dass diese Relation auch für Brandenburg anwendbar ist, würden rund 40 Projekte Verbundprojekte darstellen. Folgende Zielwerte sind u. E. danach realistisch:

Indikatoren (Für den Darlehensteil zutreffende hervorgehoben)	Zielwert für das Jahr 2023
Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten	155
Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten	150
Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen	100
Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten	20
Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um für das Unternehmen neue Produkte zu entwickeln	140
Anzahl der geförderten anwendungsorientierten Forschungsprojekte	50
Anzahl der durch das Clustermanagement initiierten FuEu-Verbundprojekte	75

Als Performanceindikator schlägt die Ex-ante-Bewertung die 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit vor. Bei Finanzierungen zur Deckung der Bedarfe in der Phase der experimentellen Entwicklung sowie des Produktionsaufbaus und der Marktbearbeitungsphase ist mit höheren 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeiten als bspw. bei klassischen Investitionsfinanzierungen zu rechnen. Ein plausibles Performance-Ziel ist der Erhalt des Fördervolumens und die Definition einer unteren Schwelle von z. B. 90 Prozent des Fördervolumens. Je nach Zinssatz, Granularität des Förderportfolios und Zeitpunkt der Ausfälle im Lebenszyklus des Kredits können bei Substanzerhalt kumuliert Ausfälle bis zu 40 Prozent und bis zur Einjahreswahrscheinlichkeit von knapp 10 Prozent (B-) verkraftet werden.

Bei ungünstiger Entwicklung können z. B. das akzeptierte Risikoprofil, der Zinssatz oder das Maximalvolumen verändert werden.

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

Eine Überprüfung oder Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung ist insbesondere dann vorzunehmen, wenn die finanziellen, materiellen und Performance-Indikatoren erkennen lassen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Finanzinstruments - gemessen an den festgelegten Zielwerten - im Rahmen des OP EFRE gefährdet ist. In diesem Fall sollte geprüft werden, inwieweit die festgestellten Planabweichungen auf Parameter zurückzuführen sind, die primär im Kontext einer nicht passgenauen Investitionsstrategie oder in Veränderungen des Finanzierungsumfelds zu sehen sind. Dies kann auch eine Aktualisierung der Marktschwächenanalyse erfordern.

Wir empfehlen darüber hinaus eine obligatorische Überprüfung des Finanzinstruments nach einem Drittel der vorgesehenen Investitionsphase, um ggf. erforderliche Anpassungen mit Blick auf die Investitionsstrategie vornehmen zu können. Ferner empfehlen wir, nach zwei Dritteln der Investitionsphase, spätestens jedoch Ende 2019, eine weitere obligatorische Überprüfung vorzunehmen, um bei Bedarf Mittelumrichtungen vornehmen zu können.