

Endbericht

Ex-ante-Bewertung der Finanzinstrumente des
fonds- und zielgebietsübergreifenden
Niedersächsischen Strukturfondsprogramms –
Multifondsprogramm für den EFRE und ESF –
für die Förderperiode 2014-2020

Berlin, 28. Mai 2014



EY

Building a better
working world

mit Unterstützung durch die futureval GmbH

Auftraggeber

Staatskanzlei des Landes Niedersachsen

Auftragnehmer

Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Sven Pirsig

Kai Baetge

Endre-Sándor Erdódi

Jana Schultz

futureval GmbH

Michael Winter

Dieser Bericht ist ausschließlich dazu bestimmt, Grundlage von Entscheidungen des Landes Niedersachsen zu sein, und ist nicht für andere als bestimmungsgemäße Zwecke zu verwenden, sodass wir Dritten gegenüber keine Verantwortung, Haftung oder anderweitige Pflichten übernehmen, es sei denn, dass wir mit dem Dritten eine anders lautende schriftliche Vereinbarung geschlossen hätten oder ein solcher Haftungsausschluss unwirksam wäre.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass wir keine Aktualisierung des Berichts hinsichtlich nach dem Datum der Unterzeichnung eintretender Ereignisse oder Umstände vornehmen, sofern hierzu keine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung besteht.

Wer auch immer Informationen des Berichts zur Kenntnis nimmt, hat eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und in welcher Form er diese Informationen für seine Zwecke nützlich und tauglich erachtet und durch eigene Untersuchungshandlungen erweitert, verifiziert oder aktualisiert.

Abkürzungen

§	Paragraph
%	Prozent
Abs.	Absatz
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Arbeitsgruppe
ALG I	Arbeitslosengeld I, als Leistung der Arbeitslosenversicherung
ALG II	Arbeitslosengeld II, auch bekannt als HARTZ IV
Art.	Artikel
ESI-VO	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 und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BFEI	Bundesprogramm für Forschung, Entwicklung und Innovation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bspw.	beispielsweise
BVK	Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CO ₂ -Äq.	CO ₂ -Äquivalente
d.h.	das heißt
DVO	Durchführungsverordnung zur Festlegung von Vorschriften gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 und den

Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Hinblick auf das Muster für operationelle Programme im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“

EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFRE-VO	Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäischer Investitionsfonds
ELENA	Europäische Finanzierungsinstrumente für nachhaltige Energieprojekte
ERH	Europäischer Rechnungshof
ERP	European Recovery Program
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EY	Ernst & Young
FI	Finanzinstrument
FuE / FEI	Forschung und Entwicklung / Forschung, Entwicklung und Innovation
GD	Generaldirektion
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GI	gemeinsame Indikatoren
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
IFP	Innovationsförderprogramm
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer

INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
IZ	Innovationszentrum
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KU	kleine Unternehmen
LEEF	London Energy Efficiency Fund
LGF	London Green Fund
max.	maximal
MBG	Mittelständische Beteiligungsgesellschaft
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m ²	Quadratmeter
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NBankG	Gesetz über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NBB	Niedersächsische Bürgschaftsbank
NEWIN	Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
Nr.	Nummer
o.a.	oder andere
o.g.	oben genannt
OP	Operationelles Programm
p.a.	per annum (pro Jahr)
PSI	programmspezifische Indikatoren
QZ	Querschnittsziel
RIS 3	Regionale Innovationsstrategie / Strategie für Intelligente Spezialisierung
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Gebietskategorie der Förderperiode 2007-2013)

SER	Stärker Entwickelte Region (Gebietskategorie der Förderperiode 2014-2020)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
t	Tonnen
TEUR	1.000 Euro
u.a.	unter anderem
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
VC	Venture Capital / Wagnis- oder Risikokapital
vgl.	vergleiche
vrsl.	voraussichtlich
VÖB	Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WiSo- Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
WOF	Wohnraumförderfonds
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z.B.	zum Beispiel
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand
z.T.	zum Teil

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Überblick über Funktionsweise und Nutzung von Finanzinstrumenten	3
2.1. Mechanismen der Finanzinstrumente.....	3
2.2. Umsetzung der Finanzinstrumente in Europa	10
2.3. Ergebnisse des Berichtes des Europäischen Rechnungshofes	11
2.4. Fazit des Europäischen Rechnungshofes für die zukünftige Ausgestaltung von Finanzinstrumenten.....	13
2.5. Verständigung II, Basel II und Basel III.....	14
3. Grundlagen- und Kohärenzanalyse.....	15
3.1. Angebotsseite	15
3.2. Nachfrageseite	21
3.3. Zwischenfazit	27
4. Multikriterielle Bewertung	28
4.1. Methodik.....	28
4.2. Ergebnisse der systemischen Bewertung.....	37
5. Ex-ante Bewertung der für Niedersachsen vorgesehenen Finanzinstrumente	41
5.1. MikroSTARTer Niedersachsen	41
5.2. Innovationsfonds	50
5.3. Beteiligungsfonds Niedersachsen.....	59
5.4. NMikrobeteiligung	69
5.5. CO ₂ -Fonds	79
6. Zusammenfassung.....	88
7. Anhang	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mittelfluss.....	3
Abbildung 2: Beteiligungsfonds	4
Abbildung 3: Darlehensfonds	5
Abbildung 4: Hebelwirkungen.....	6
Abbildung 5: Garantiefonds	7
Abbildung 6: Stadtentwicklungsfonds.....	8
Abbildung 7: Anteil von Risikokapitalinvestitionen am BIP (2009)	18
Abbildung 8: Investitionen deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften 2012.....	23
Abbildung 9: FuE-Aufwendungen der Wirtschaft nach Bundesländern und Technologieklassen 2009/25	
Abbildung 10: Zusammensetzung der Items.....	28
Abbildung 11: Diagramm für die aggregierte Bewertung (schematisch).....	35
Abbildung 12: Zusammengefasste Darstellung der Items	37
Abbildung 13: Zielgruppe: Gründer und Unternehmensnachfolger	38
Abbildung 14: Zielgruppe: KMU	39
Abbildung 15: Zielgruppe: Kommunen und Unternehmen der Wohnungswirtschaft	40
Abbildung 16: MikroSTARTer Niedersachsen.....	42
Abbildung 17: Innovationsfonds	51
Abbildung 18: Beteiligungsfonds Niedersachsen.....	60
Abbildung 19: NMikrobeteiligung.....	70
Abbildung 20: CO ₂ -Fonds.....	80
Abbildung 21: Zusammenfassung.....	89

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: KfW Förderzahlen 2007 bis 2013 in Mrd. EUR	18
Tabelle 2: Skalen zur Risikobewertung	30
Tabelle 3: Skala zur Zielbeitragsanalyse.....	32
Tabelle 4: Skala für den Zugang zu Finanzinstrumenten.....	35
Tabelle 5: Indikatoren für den MikroSTARTer Niedersachsen.....	47
Tabelle 6: Indikatoren für den Innovationsfonds	56
Tabelle 7: Indikatoren für den Beteiligungsfonds Niedersachsen	66
Tabelle 8: Indikatoren für den NMikrobeteiligung.....	76
Tabelle 9: Indikatoren für den CO ₂ -Fonds.....	85
Tabelle 10: Finanzinstrumente Multifondsprogramm	88
Tabelle 11: Items der multikriteriellen Bewertung	92

1. Einleitung

Das Land Niedersachsen überlegt für die kommende Förderperiode 2014-2020, einen Teil der zur Verfügung stehenden Fördermittel aus den Europäischen Strukturfonds (EFRE und ESF) von einer Zuschussförderung auf eine revolvingierende Förderung über sog. (innovative) Finanzinstrumente umzustellen.

Das Land hat in der aktuellen Förderperiode 2007-2013 Erfahrungen mit der Umsetzung dieser Art von Förderinstrumenten gesammelt.

Wesentliche Anforderung der EU für das Auflegen von Finanzinstrumenten ist der Nachweis, dass eine Finanzierungslücke für die beabsichtigte Förderung besteht. Dieser Nachweis ist im Rahmen einer solchen Ex-ante Bewertung zu erbringen. Die Erfahrungen bei der Umsetzung in der aktuellen Förderperiode lassen sich als ambivalent beschreiben. Die Verwaltungsbehörde hat EY mit der Ex-ante Bewertung der Finanzinstrumente beauftragt, um die Zielgenauigkeit der Förderung durch revolvingierende Finanzinstrumenten und eine höhere Passgenauigkeit zum ermittelten Bedarf zu erreichen.

In Art. 37 der ESI-VO¹ und dem Kompromisspapier der dänischen Ratspräsidentschaft wird die Möglichkeit des Einsatzes von Finanzinstrumenten im Rahmen der Operationellen Programme für die Förderperiode 2014-2020 vorgesehen, um zum Erreichen bestimmter, in einer Priorität festgelegter Ziele beizutragen. Als Grundlage für den Einsatz von Finanzinstrumenten soll eine Ex-ante-Bewertung vorliegen, die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufgezeigt hat.

Ein Nachweis für Marktschwächen oder im schlimmsten Fall ein Marktversagen ist aus volkswirtschaftlicher Sicht auf die Europäische Kohäsionspolitik mithin für jede Art der Förderung zu erbringen, unabhängig davon ob es sich dabei um revolvingierende Finanzinstrumente oder andere Formen der Förderung handelt. Staatliche Interventionen sind nur bei Vorliegen entsprechender marktwirtschaftlicher Defizite gerechtfertigt. Ursachen hierfür liegen zumeist in der Konfiguration des spezifischen national- oder regionalökonomischen Systems begründet und können u.a. auf folgende Ursachen zurückzuführen sein:

- ▶ Unzureichende Berücksichtigung positiver und negativer externer Effekte
- ▶ Informationsmängel und Unsicherheiten bei Entscheidungen
- ▶ Existenz von Unteilbarkeiten und natürlichen Monopolen
- ▶ Besondere Ziele der EU bzw. des Landes

Im Mittelpunkt einer Bewertung steht grundsätzlich der Nachweis darüber, ob ein Vorhaben unter gegebenen Marktbedingungen trotz Vorliegens eines objektiven Nutzens nicht durch die Marktkräfte und einem freien Markt innewohnenden Marktmechanismen umgesetzt wird, sondern eine entsprechende staatliche Intervention gerechtfertigt ist.

¹ Europäische Kommission (2013) Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, des Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (ESI-VO).

Wenn Finanzinstrumente hinsichtlich ihres Zielbeitrags vergleichbar mit Zuschussförderung sind und entsprechend professionell gemanagt werden können sie unter den geltenden förderpolitischen Rahmenbedingungen als eine haushalterisch und fördertechnisch nachhaltigere Form der Förderung angesehen werden als Zuschüsse. Sowohl die erzielten Erträge (v.a. Zinsen) als auch die Förderung fließen aufgrund des revolvingen Charakters in das Finanzinstrument zurück und stehen somit für weitere Fördervorhaben zur Verfügung. Finanzinstrumente sind ebenso wie Zuschüsse dem Beihilfenrecht unterworfen, die Finanzinstrumente unterliegen daher als Ganzes der Kontrolle durch die zuständigen Behörden.

Zu den Finanzinstrumenten, die im Rahmen der Bewertung des Marktversagens bewertet werden, zählen Unterstützungen wie Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen, Garantien sowie Zinszuschüsse. Sie können bspw. Investitionsvorhaben von Unternehmen, einschließlich KMU (Gründungen, Expansionen, Realisierung von neuen Projekten, Erschließung neuer Märkte, Neuentwicklungen bereits bestehender Unternehmen etc.) sowie Vorhaben der Stadtentwicklung und Stadterneuerung unterstützen.

Die vorliegende Ex-ante Bewertung der Finanzinstrumente gliedert sich in einen analytisch-methodischen Teil und einen Bewertungsteil.

Der analytisch-methodische Teil beinhaltet neben einem Überblick über Funktionsweise und Nutzung von Finanzinstrumenten in Abschnitt 2, eine Grundlagenanalyse der Angebots- und Nachfragesituation nach Finanzinstrumenten in Abschnitt 3. In Abschnitt 4 wird eine multikriterielle Bewertung, die eine Systematik für die Bewertung von Finanzinstrumenten im kohäsionspolitischen Kontext darstellt, vorgenommen.

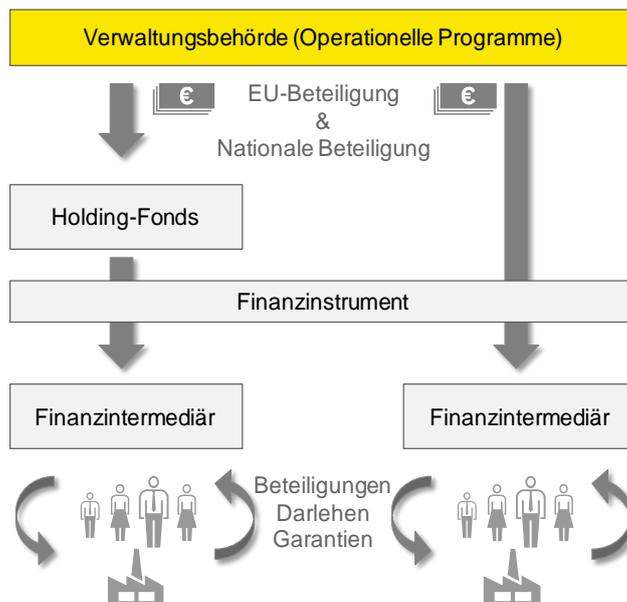
Die eigentliche Ex-ante Bewertung der von den Programmverantwortlichen vorgeschlagenen Finanzinstrumente auf u.a. Kohärenz zu bereits bestehenden Finanzinstrumenten, der Bewertung der Hebelwirkungen und der administrativen Vorkehrungen beinhaltet auch Empfehlungen für die Ausgestaltung der für eine Umsetzung vorgesehenen Finanzinstrumente (Abschnitt 5). Abschnitt 6 stellt eine knappe Zusammenfassung der Ergebnisse dar.

2. Überblick über Funktionsweise und Nutzung von Finanzinstrumenten

2.1. Mechanismen der Finanzinstrumente

Für den Mittelfluss bzw. den finanztechnischen Mechanismus von der Verwaltungsbehörde bis zum Endempfänger gibt es bei der Umsetzung von Finanzinstrumenten zwei Modelle (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Mittelfluss



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs², EY 2014

Zum einen kann die Verwaltungsbehörde die Mittel aus dem Operationellen Programm an Holding-Fonds weiterleiten. Diese werden vom EIF, von nationalen Einrichtungen wie der KfW oder anderen Stellen bspw. der NBank in Niedersachsen verwaltet. Die Holding-Fonds binden dann Finanzintermediäre ein, über die sie die Mittel den Endempfängern, wie z.B. KMU, auszahlen lassen. Als Finanzintermediäre können Banken, kreditgebende Institute, Beteiligungsgesellschaften und ähnliche Akteure fungieren. Dieses Verfahren ist auch als „Hausbank-Verfahren“ bekannt.

Alternativ kann die Verwaltungsbehörde die Mittel direkt an Finanzintermediäre überweisen ohne einen Holding-Fonds zwischen zu schalten. In beiden Fällen fließen die erwirtschafteten Erträge wie Zinsen und andere Gewinne wieder zurück in die Fonds und können somit weitere Investitionen durch Finanzinstrumente finanzieren.

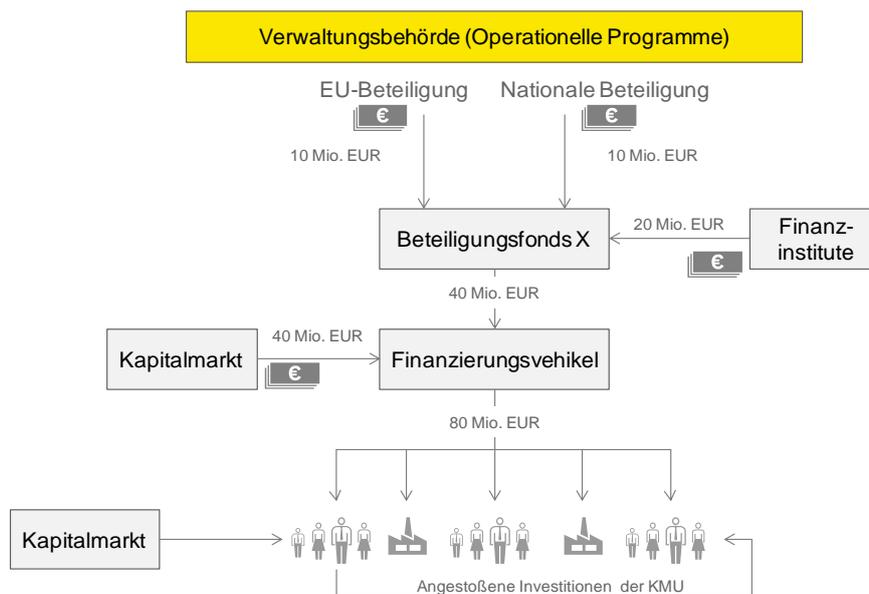
Im Folgenden werden die Wirkungsketten und finanztechnischen Mechanismen für verschiedene Finanzinstrumente exemplarisch erläutert.

² Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2.

2.1.1. Mechanismus eines Beteiligungsfonds

Ein mögliches Finanzinstrument sind Beteiligungen. Durch Beteiligungen wird Unternehmen Kapital in Form von Eigenkapital oder Risikokapital zur Verfügung gestellt. Dies verbessert die Eigenkapitalquote der Unternehmen. Abbildung 2 zeigt beispielhaft wie idealtypisch der Mittelfluss und die mit dem Finanzinstrument einhergehenden Hebelwirkungen aussehen könnten. Der Beteiligungsfonds wird von EU-Mitteln sowie nationalen Mitteln finanziert. Die Hebelwirkung entsteht durch die Beteiligung weiterer Finanzmarktakteure wie bspw. Banken und anderer Investoren.

Abbildung 2: Beteiligungsfonds



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs³, EY 2014

Das Finanzvolumen des Beteiligungsfonds liegt durch die nationale und EU-Beteiligung (je 10 Mio. EUR) und die Beteiligung der Banken (20 Mio. EUR) bei 40 Mio. EUR. Das vorhandene Kapital des Fonds zieht zusätzlich 40 Mio. EUR von privaten oder institutionellen Investoren an. Insgesamt stehen 80 Mio. EUR an Beteiligungskapital bereit, welches durch Finanzvehikel den KMU zur Verfügung gestellt werden kann. In dem aufgeführten Beispiel beträgt die Hebelwirkung des Beteiligungsfonds bezogen auf die eingesetzte Förderung 4,0 (80 Mio. EUR / 20 Mio. EUR).

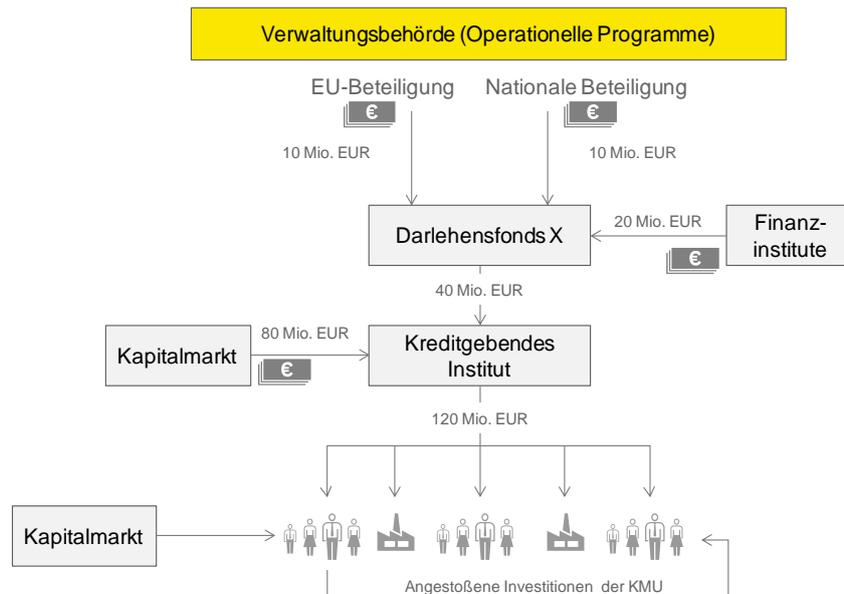
Nach einem festgelegten Zeitraum wird das Beteiligungskapital von den geförderten Unternehmen wieder zurückgezahlt und kann somit erneut investiert werden. Zusätzlich zu den finanzpolitischen Hebelwirkungen kommen potenzielle weitere regional ökonomische Hebelwirkungen hinzu. Diese resultieren aus weiteren Investitionssummen des Begünstigten und des Kapitalmarktes, die nicht Teil des Finanzinstruments sind, aber direkt oder indirekt durch dieses begünstigt werden.

³ Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2.

2.1.2. Mechanismus eines Darlehensfonds

Darlehensfonds stellen eine weitere Form von revolvingenden Finanzinstrumenten dar. Darlehensfonds vergeben in der Regel zinsverbilligte Darlehen an KMU zu besseren Konditionen als auf dem Kapitalmarkt verfügbar. Abbildung 3 skizziert beispielhaft die idealtypische Hebelwirkung eines Darlehensfonds X.

Abbildung 3: Darlehensfonds



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs⁴, EY 2014

Aus dem operationellen Programm fließen 20 Mio. EUR in den Darlehensfonds. Ergänzt wird der Betrag durch 20 Mio. EUR von Banken. Der Darlehensfonds X hat somit ein Finanzvolumen von 40 Mio. EUR. Zusätzlich zu dem Darlehensfonds werden die KMU noch durch Mittel der Kapitalmärkte (80 Mio. EUR) unterstützt. In Summe stehen somit 120 Mio. EUR zur Finanzierung zur Verfügung. Die Hebelwirkung beträgt 6,0.

Auch in diesem Fall sind weitere regional ökonomische Hebelwirkungen durch Investitionen des Endbegünstigten und Investoren, die durch eine Förderung begünstigt werden, möglich.

Neben klassischen Krediten können auch spezialisierte Finanzinstrumente wie Mikrokredite oder Nachrangdarlehen durch Darlehensfonds vergeben werden. Mikrokredite (bis 25 TEUR) ermöglichen Personen, die keinen Zugang zum regulären Kapitalmarkt haben, Unternehmensgründen, Vorfinanzierung von Aufträgen oder Unternehmenswachstum ermöglichen. Nachrangdarlehen sind dadurch charakterisiert, dass im Fall einer Zahlungsunfähigkeit die Rückzahlung erst nach der Rückerstattung von nicht nachrangigen Darlehen erfolgt.

⁴ Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2.

Fallbeispiel Hebelwirkungen

Das Unternehmen X hat bisher eine kleine Betriebsstätte. Im Rahmen einer Betriebserweiterung plant es ein weiteres, größeres Gebäude zu errichten sowie in neue Anlagen und die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern zu investieren. Die erwarteten Gesamtkosten für den Neubau belaufen sich auf 4 Mio. EUR. Aufgrund der Anforderungen an die zu stellende Sicherheiten lässt sich das Vorhaben nicht durch den freien Kapitalmarkt finanzieren. Um das Projekt trotzdem zu realisieren, entschließt sich der Vorstand ein zinsgünstiges Nachrangdarlehen aus dem Darlehensfonds X zu beantragen. 25 % der förderfähigen Gesamtkosten können aus dem Fonds finanziert werden. Das Unternehmen erhält ein Nachrangdarlehen in Höhe von 1 Mio. EUR.

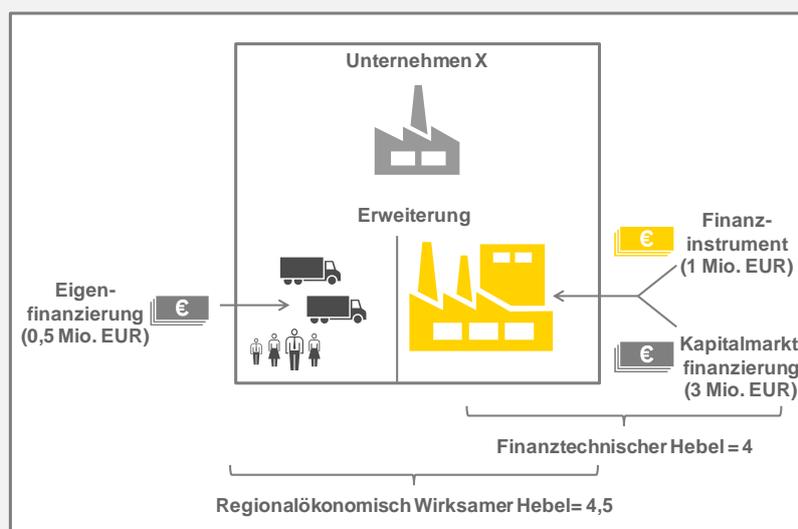
Über den Kapitalmarkt sollen nun die fehlenden 3 Mio. EUR finanziert werden. Kommt die Finanzierung am Kapitalmarkt zustande, dann kann geschlossen werden, dass ohne das Finanzinstrument die Investition nicht oder nur zu erheblich ungünstigen Bedingungen möglich gewesen wäre.

Der finanztechnische Hebel, d.h. die gesamten Investitionen für das neue Gebäude, im Verhältnis zum Einsatz des Finanzinstruments, beträgt 4,0. Die mit dem Finanzinstrument angestoßenen Investitionen in das Gebäude sind viermal so hoch wie die bewilligten Mittel.

Zusätzlich zu dem Bau des Gebäudes investiert das Unternehmen auch in neue Anlagen, die in dem Neubau installiert werden sollen und finanziert die Weiterbildung von Mitarbeitern im Umgang mit den neuen Geräten. Die Gesamtkosten, die das Unternehmen aus eigenen Mitteln finanziert, belaufen sich auf 0,5 Mio. EUR. Diese Investitionen sind nicht direkt an den Neubau gekoppelt, stehen aber in einem engen Zusammenhang. Durch den Einsatz des Finanzinstruments wurden also weitere Investitionen angestoßen.

Insgesamt folgten der Finanzierung von 1 Mio. EUR. durch das Finanzinstrument Investitionen in Höhe von 3,5 Mio. EUR. Die Gesamtinvestitionen summierten sich somit auf 4,5 Mio. EUR, d.h. der gesamte Hebel des Nachrangdarlehens beträgt 4,5. Hinzu kommen individuell zu ermittelnde regionalökonomische Effekte wie Beschäftigungseffekte oder nachfrageinduzierte Effekte.

Abbildung 4: Hebelwirkungen



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

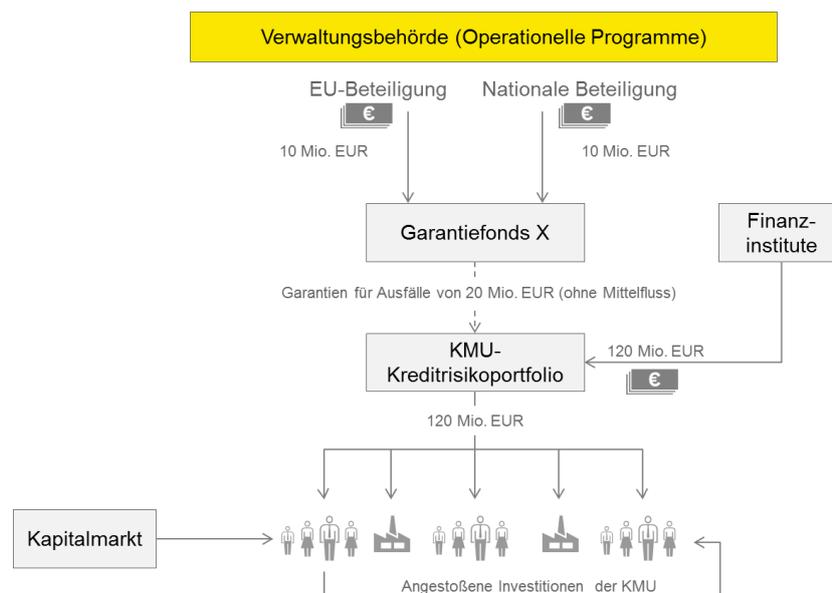
2.1.3. Mechanismus eines Garantiefonds

Garantiefonds schütten keine Finanzmittel direkt an KMU aus. Sie unterstützen KMU aber bei der Aufnahme von Krediten mit der Vergabe von Garantien. Die Garantien verbessern die Bonität der geförderten KMU. Durch die bessere Bonität erhalten insbesondere kleinere und noch nicht am Markt etablierte Unternehmen leichteren Zugang zu Finanzmitteln auf dem Kapitalmarkt. Finanzmittel aus dem Garantiefonds fließen nur im Falle von Zahlungsausfällen.

Die potenziellen Hebelwirkungen werden bei Garantiefonds im Vergleich zu Beteiligungs- und Darlehensfonds am größten eingeschätzt. Die schematische beispielhafte Darstellung eines solchen idealtypischen Garantiefonds in Abbildung 5 zeigt, dass der Garantiefonds X eine Hebelwirkung von 6,0 aufweist. Durch das operationelle Programm würden demnach Garantien in Höhe von 20 Mio. EUR gestellt. Aufgrund der Garantien sind Finanzinstitute ggf. bereit Kredite mit einem Gesamtvolumen von bis 120 Mio. EUR an KMU zu vergeben.

Wie auch bei den beiden anderen Finanzinstrumenten, können zusätzlich regional ökonomische Hebelwirkungen durch Investitionen der KMU und Kapitalmarktinvestoren entstehen.

Abbildung 5: Garantiefonds



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs⁵, EY 2014

Bei der Ausgestaltung eines Garantiefonds sollte berücksichtigt werden, dass ein revolvingender Mitteleinsatz nur möglich ist, wenn das Ausfallrisiko nicht zu hoch ist bzw. geteilt werden kann. Andernfalls werden die Mittel des Fonds durch die Einforderungen von Garantiesummen im Falle einer Zahlungsunfähigkeit schnell erschöpft. Es sollte ein Modus gefunden werden, bei dem das Ausfallrisiko zwischen dem Garantiefonds und den bei einer Finanzierung beteiligten Instituten aufgeteilt wird.

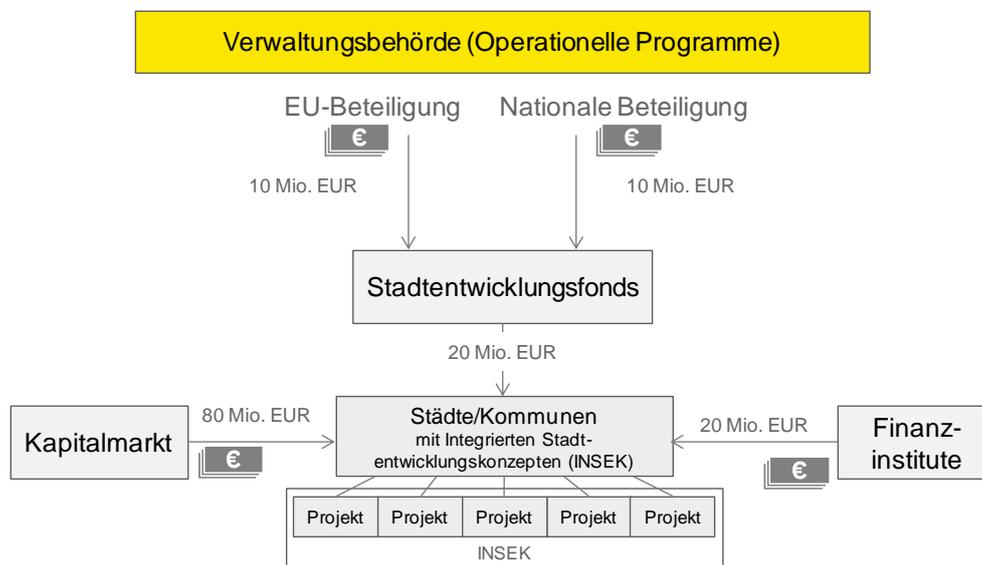
⁵ Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2.

2.1.4. Weitere Finanzinstrumente

Neben den bereits vorgestellten Finanzinstrumenten gibt es noch eine Vielzahl weiterer Möglichkeiten Finanzinstrumente mit revolvingem Charakter aufzulegen, um spezifische strukturpolitisch relevante Ziele zu adressieren. Hierzu zählen z.B. Stadtentwicklungsfonds, die Kopplung von Zuschüssen und Finanzinstrumenten bzw. rückzahlbarer Zuschüsse in Form einer nachträglichen Gewinnabschöpfung oder einer BaföG-artigen Förderung, weiterhin das Konzept der strategischen Innovationsfinanzierung oder Contracting-Instrumente.

Stadtentwicklungsfonds vergeben bspw. Kommunaldarlehen bzw. Darlehen an Kommunen oder kommunale Unternehmen für Projekte, die knapp unterhalb der Marktfähigkeitsschwelle liegen, aber von großer regional- und strukturpolitischer Bedeutung sind. Abbildung 6 zeigt, wie der Mechanismus für einen Stadtentwicklungsfonds aussehen kann.

Abbildung 6: Stadtentwicklungsfonds



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Aus dem Operationellen Programm fließen 20 Mio. EUR in den Stadtentwicklungsfonds. In einem Ausschreibungsverfahren haben Städte und Kommunen die Möglichkeit sich mit einem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) um ein zinsgünstiges Darlehen zu bewerben. Um räumlich fokussiert, konzentriert und zielgerichtet zu fördern, wird nur eine begrenzte Anzahl von INSEKs ausgewählt, die eine Förderung aus dem Stadtentwicklungsfonds erhalten. Zusätzlich zu den Fördermitteln aus dem Stadtentwicklungsfonds können Städte auch Mittel von Finanzinstituten und dem Kapitalmarkt nutzen. Es bietet sich zudem an, die lokale Bevölkerung für eine Investition zu gewinnen.

Als Sonderform der Stadtentwicklungsfonds sind **Altlastensanierungsfonds** zu sehen. Aus diesen können Sanierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen von kontaminierten oder brachliegenden Flächen (meist altindustrielle oder ehemals militärisch genutzte Flächen) finanziert werden. Durch eine anschließende Vermarktung fließen die Veräußerungsgewinne wieder zurück in den Fonds.

Das Instrument der **nachträglichen Gewinnabschöpfung** ist für Projekte mit sehr hohem Risiko konzipiert. Die Begünstigten werden zunächst mit einem Zuschuss gefördert. In Abhängigkeit von dem

Erfolg des Vorhabens werden aus dem bezuschussten Unternehmen nachträglich Gewinne, die aus dem Vorhaben resultieren, teilweise abgeschöpft. Verläuft das Projekt erfolgreich werden mit dem Projekt erwirtschaftete Erlöse zu einem gewissen Anteil an den Fördergeber zurückgeführt. Ist dies nicht der Fall, bleibt es bei dem Zuschuss. Eine Rückzahlung muss im Falle eines Misserfolgs nicht geleistet werden. Eine nachträgliche Gewinnabschöpfung eignet sich für die Förderung von anwendungsorientierten FuE-Projekten in Forschungseinrichtungen, in Clustern und durch Verbundprojekte sowie Forschungsprojekten von KMU, deren Erfolg eng mit der Verwertung von Innovationen verknüpft ist.

Eine **BaföG-artige Förderung** erfolgt über ein bezuschusstes Darlehen für Einzelpersonen. Diese können für berufsbildende oder Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden. Rückzahlbar ist demnach nur ein Teil der Förderung.

Die **strategische Innovationsfinanzierung** basiert auf einem Modell eines Mitarbeiters der IHK Stade und Lüneburg-Wolfsburg.⁶ Es stützt sich auf die Annahme, dass KMU in einem Zyklus von zwei bis drei Jahren neue Entwicklungen bzw. Weiterentwicklungen tätigen müssen, um am Markt zu bestehen. Diese Entwicklungen werden oft aus dem laufenden Geschäft finanziert. Die Liquidität des Unternehmens sinkt. Im Laufe der Entwicklungsprojekte kann es somit zu Finanzierungsengpässen kommen. Eine Kreditaufnahme und Inanspruchnahme von Förderprogrammen ist zu diesem Zeitpunkt oft nicht mehr möglich. Im Rahmen der strategischen Innovationsfinanzierung wird der Unternehmer dazu angehalten, Entwicklungsprojekte zu antizipieren und entsprechend zu planen. KMU legen im Voraus einen Teil des benötigten Kapitals für zukünftige Entwicklungsprojekte bei einem Finanzinstitut an. Startet ein Unternehmen ein Entwicklungsprojekt kann es zur Finanzierung auf die angesparten Mittel zurückgreifen und außerdem ein sehr zinsgünstiges Darlehen aus einem speziell hierfür eingerichteten Darlehensfonds erhalten. Zudem kann der Begünstigte aufgrund der größeren Kapitaldecke zusätzlich benötigtes Kapital bei Finanzinstituten zu günstigen Konditionen aufnehmen.

Contracting ist ein Instrument zur Förderung von Energieeffizienz und zum Ausbau der erneuerbaren Energien. Im Rahmen eines Contracting geht z.B. eine Wohnungsbaugesellschaft als Auftraggeber eine Partnerschaft mit einem Energiedienstleister zur Verbesserung der Energieeffizienz oder für notwendige Modernisierungen ein. Der Energiedienstleister führt alle notwendigen Investitionen durch und gibt eine Energieeinspargarantie ab. Hierbei liegt das wirtschaftliche Risiko allein beim Energiedienstleister. Der Vorteil für den Auftraggeber besteht darin, Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen. Als Vergütung fließen die eingesparten Kosten an den Energiedienstleister. Ein Beispiel für dieses Instrument sind die „Berliner Energiepartnerschaften“.⁷

Im Rahmen der Strukturförderung kann z.B. ein Contractingfonds aufgesetzt werden, der von einem regionalen Energiedienstleister verwaltet wird und aus auch diesem finanziert wird. Der Energiedienstleister führt im Auftrag des Fonds Energieeffizienzmaßnahmen durch. Die dadurch entstehenden Einsparkosten fließen wieder zurück in den Fonds.

⁶ Brandeins (2011): <http://www.brandeins.de/magazin/heimliche-helden/das-geht-prima-sparen-und-investieren.html> (Abruf: 27. Februar 2013).

⁷ Berliner Energieagentur: <http://www.berliner-e-agentur.de/> (Abruf: 27.02.2013).

2.2. Umsetzung der Finanzinstrumente in Europa

Obwohl revolving Finanzinstrumente in der EU-Kohäsionspolitik schon seit der Förderperiode 1994-1999 diskutiert werden, sind sie erst in der Förderperiode 2007-2013 verstärkt eingesetzt worden. Die Generaldirektion Regionalpolitik (GD Regio) der Europäischen Kommission berichtet, dass bis Ende 2011 insgesamt 505 Finanzinstrumente durch 178 Operationelle Programme in 25 EU-Mitgliedstaaten (Ausnahmen sind Irland und Luxemburg) implementiert wurden.⁸

Das Volumen der Finanzinstrumente betrug 15,0 Mrd. EUR.⁹ Etwa die Hälfte der Mittel (6,9 Mrd. EUR) wurde durch Holding-Fonds verwaltet. Die verbliebenen Mittel flossen direkt in die Finanzinstrumente. Der Großteil der Finanzinstrumente wird nicht von Holding-Fonds verwaltet (321). Die EU-Verordnung Nr. 1083/2006 sieht vor, dass die Finanzinstrumente auf Investitionen in KMU, nachhaltigen Stadtentwicklung und für Energieeffizienz bzw. die Nutzung erneuerbare Energien abzielen.¹⁰

Die Mitgliedstaaten förderten hauptsächlich Investitionen in Unternehmen. Für die Unterstützung von KMU wurden 13,3 Mrd. EUR bereitgestellt. 466 Fonds, die verschiedene Produkte wie Darlehen, Garantien, Eigen- und Risikokapital und Zinsverbilligungen für KMU anbieten, wurden aufgesetzt. Die größte Anzahl von Finanzinstrumenten haben Polen mit 119, Frankreich mit 114 und Italien mit 58 implementiert.

Im Vereinigten Königreich werden KMU z.B. durch den Business North East Funds gefördert.¹¹ Der mit 155 Mio. EUR (53 Mio. EUR EU-Mittel) ausgestattete Fonds fördert Unternehmensgründungen mit Darlehen und Kapitalinvestitionen. 412 KMU könnten unterstützt werden. Es wurden 532 neue Arbeitsplätze geschaffen sowie 1.180 Arbeitsplätze gesichert.

An zweiter Stelle stand die Förderung von Stadtentwicklungsprojekten. Stadtentwicklungsfonds hatten hierfür ein Volumen von 1,4 Mrd. EUR. 10 Mitgliedstaaten setzten insgesamt 30 Fonds auf. Großbritannien (7 Fonds), Griechenland (6 Fonds) und Polen (5 Fonds) stehen bei der Umsetzung an erster Stelle. Energieeffizienzprojekte wurden mit 0,3 Mrd. EUR gefördert. Neun Fonds wurden implementiert, darunter in Estland, Großbritannien, Griechenland und Italien.

Ein positives Projektbeispiel ist der estländische Fonds KredEx.¹² KredEx fördert als Holding-Fonds die Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen an Wohngebäuden mit zinsverbilligten Darlehen mit einer längeren Zinsbindung, günstigeren Vertragsgebühren und einer längeren Laufzeit als marktübliche Darlehen. Das Fondsvolumen beträgt 49 Mio. EUR mit 17 Mio. EUR EU-Mitteln. Durch KredEx konnten Renovierungsmaßnahmen an 391 Gebäuden mit 14.680 vorgenommen werden. Die durchschnittlichen Energieeinsparungen belaufen sich auf etwa 36 %.

Der Einsatz von Finanzinstrumenten findet vor allem im Rahmen von EFRE-OPs statt. Allerdings werden auch in ESF-OPs Finanzinstrumente wie Mikrokredite und Garantien eingesetzt, um bspw. Selbstständige, Langzeitarbeitslose oder auch speziell Frauen oder Migranten als besonders förderwürdige Zielgruppen zu fördern. Die Unterstützung belief sich bis Ende 2011 auf 0,4 Mrd. EUR.

⁸ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2012) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments [...].

⁹ Europäische Union, Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁰ Europäische Kommission (2011) Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, COCOF_10-0014-04-DE.

¹¹ Europäische Kommission (2012) In die Region Investieren – Unterstützung der Regionalpolitik durch Finanzinstrumente, panorama, inforegio Nr. 43.

¹² Europäische Kommission (2012) In die Region Investieren – Unterstützung der Regionalpolitik durch Finanzinstrumente, panorama, inforegio Nr. 43.

Ein Beispiel ist das Institut für Mikrofinanzierung in Schweden, welches Mikrokredite an Migrantinnen zur Gründung oder zum Ausbau ihres eigenen Geschäfts vergibt.¹³ Bisher konnte die Gründung von 43 Kleinstunternehmen unterstützt werden und so 48 Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Gesamtvolumen beträgt 993 TEUR. 340 TEUR sind EU-Mittel.

2.3. Ergebnisse des Berichtes des Europäischen Rechnungshofes

In 2012 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht bezüglich der Prüfung von Finanzinstrumenten für KMU mit Kofinanzierung aus dem EFRE.¹⁴ Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsanalyse führte der Rechnungshof eine Analyse der Entwicklung der Finanzinstrumente durch. In den letzten beiden Förderperioden wurden 12,0 Mrd. EUR für finanztechnische Maßnahmen gebunden.¹⁵ Darunter entfielen 10,4 Mrd. EUR auf den Zeitraum 2007-2013, 7,9 Mrd. EUR davon wurden bereits ausgezahlt.

Der Europäische Rechnungshof untersuchte in dem Sonderbericht folgende Aspekte:

- ▶ die Qualität der Bewertung des Finanzbedarfs von KMU,
- ▶ die Angemessenheit des EFRE-Rahmens für den Einsatz von Finanzinstrumenten und
- ▶ die Wirksamkeit und Effizienz der Finanzinstrumente.

2.3.1. Qualität der Bewertung des Finanzbedarfs von KMU

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Finanzinstrumenten ist eine zielgerichtete und bedarfsgerechte Förderung. Es ist eine adäquate Bedarfsanalyse notwendig, um die Finanzierungsbedürfnisse von KMU zu identifizieren und die Finanzallokation effizienter und effektiver gestalten zu können. Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass es große Qualitätsunterschiede bei der Bewertung des Finanzbedarfs zwischen den Mitgliedstaaten gab. Dies sei darauf zurückzuführen, dass es für den Finanzrahmen 2007-2013 keine bindenden Rechtsbestimmungen gab, welche eine Evaluierung des Finanzbedarfs von KMU mit Bezug auf die OPs vorschrieb.

Eine Bewertung des Finanzbedarfs von KMU in den Mitgliedstaaten wurde vom EIF vorgenommen. Finanzierungslücken wurden mit dem Fazit identifiziert, dass KMU auf öffentliche Unterstützung in Form von finanztechnischen Maßnahmen angewiesen seien. Obwohl die vorgenommenen Bewertungen des EIF zur Vorbereitung der Operationellen Programme gedacht waren, sei ein Bezug zu den OPs nicht hergestellt worden. Sachzwänge wie die Verteilung von Mitteln auf verschiedene Arten von Instrumenten, territoriale Beschränkungen, Überwachungs- und Berichtserstattungspflichten seien in den Bewertungen ebenfalls nicht berücksichtigt worden. Außerdem seien die durchgeführten Bewertungen bei der Ausgestaltung der OPs oft außer Acht gelassen worden.

¹³ Europäische Kommission (2012) In die Region Investieren – Unterstützung der Regionalpolitik durch Finanzinstrumente, panorama, inforegio Nr. 43.

¹⁴ Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2.

¹⁵ Stand Juni 2011.

2.3.2. Angemessenheit des EFRE-Rahmens für den Einsatz von Finanzinstrumenten

Die Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 gibt für den Einsatz von Finanzinstrumenten wie Beteiligungs-, Darlehens und Garantiefonds keine zusätzlichen Bestimmungen vor. Rechtlich besteht also für die Verwaltung von revolvingierenden Finanzinstrumenten und anderen Förderinstrumenten der gleiche Rahmen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit sollten beide Finanzierungsformen jedoch differenziert behandelt werden.

Seit 2011 gibt es einen Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Art. 44 der Verordnung.¹⁶ Eine Rechtsverbindlichkeit des Leitfadens für die Mitgliedstaaten besteht allerdings nicht. Aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes bestehen Unzulänglichkeiten, die sich aus der Verordnung ergeben. Die Diskussion hierüber im Rahmen der vorliegenden Ex-ante Bewertung ist auch deshalb wichtig, weil sich in der Vergangenheit in Niedersachsen bzw. in niedersächsischen Finanzinstrumenten entsprechende Defizite gezeigt haben. Die Finanzinstrumente sind in ihrer Gesamtkonzeption zu betrachten und deshalb ist auch die Sicht des Europäischen Rechnungshofes in die Ex-ante Bewertung einzubeziehen. Diese offenen Punkte werden bisher durch den Leitfaden laut Europäischen Rechnungshof nicht behoben und sind nachfolgend aufgeführt:

1. Es gäbe keine klaren Bestimmungen zu den Hebelwirkungen und dem revolvingierenden Einsatz. Im Leitfaden sei nicht spezifiziert wie lange und wie oft die Mittel wiederzuverwenden sind. Außerdem würden keine Vorgaben zu Hebelwirkungen gemacht. Unterschiede zwischen den Finanzinstrumente und daraus resultierenden unterschiedlichen Hebelwirkungen würden ebenfalls nicht berücksichtigt.
2. Es bestünde die Möglichkeit der überhöhten Mittelzuweisungen an Finanzinstrumente fort. So sei keine automatische Aufhebung von Mittelbindungen vorgesehen in Fällen in denen es zu keinen Auszahlungen aus den Fonds kommt.
3. Die für die Förderperiode 2007-2013 ausgestalteten Rahmenbedingungen für Finanzinstrumente ermöglichten eine ungerechtfertigte Vorzugsbehandlung des privaten Sektors. In Fällen von Pari-passu-Behandlungen¹⁷ würden private Mittelgeber den Strukturfonds bevorzugt. Bewertungen, ob diese Vorzugsbehandlung vorliegt und gerechtfertigt ist, würden nicht vorgenommen.
4. Die Förderfähigkeit von Betriebsmitteln sei nicht klar genug geregelt. Obwohl eine Finanzierung von Betriebskapital außer bei Gründungen und Wachstumsfinanzierung von KMU nicht erfolgen soll, gäbe es viele Ausnahmeregelungen, die als verwirrend für die Verwaltungsbehörden angesehen werden.

Weiterhin würde angeführt, dass der gebietsbezogene Ansatz der Strukturfonds eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Haushaltsführung im Bereich der Finanzinstrumente bedeute. Hierzu trüge auch bei, dass nicht sichergestellt sei, dass die Finanzinstrumente eine kritische Masse erreichen würden. Dies hätte zur Folge, dass Gemeinkosten und Investitionsrisiken nicht auf ausreichend viele KMU umgelegt werden könnten. Die Volumina wären, gemessen an den OP-Volumina, zu gering und würden häufig nur als „Modellprojekt“ angesehen.

¹⁶ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2011) Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

¹⁷ Zwei oder mehr Finanzinstrumente werden hinsichtlich der Rückzahlungsrechte gleichrangig behandelt.

2.3.3. Wirksamkeit und Effizienz der Finanzinstrumente

Bezüglich der Wirksamkeit und Effizienz der Finanzinstrumente stellte der Europäische Rechnungshof fest, dass es in allen Mitgliedsstaaten zu einem verzögerten Einsatz von finanztechnischen Maßnahmen gekommen sei. Die Finanzinstrumente seien z.T. erst sehr spät implementiert worden oder die praktische Umsetzung scheiterte nach der formellen Aufsetzung an administrativen Hürden. In einigen Fällen seien KMU Zusatzkosten durch die Inanspruchnahme von Finanzinstrumenten berechnet worden, was nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

Die Hebelwirkungen fielen sehr unterschiedlich aus. Bei Garantien waren starke Hebelwirkungen von bis zu 171 zu beobachten während sie bei Beteiligungskapital und Darlehen gering ausfielen. Zum Teil konnten durch diese Finanzinstrumente gar keine Hebelwirkungen realisiert werden. Zwischen Finanzintermediären und Verwaltungsbehörden gibt es keine verbindlichen Vorgaben zur Höhe der Hebelwirkung. Die Akquisition von privatem Kapital blieb somit aus und die Hebel wirkungslos.

2.4. Fazit des Europäischen Rechnungshofes für die zukünftige Ausgestaltung von Finanzinstrumenten

Für die Implementierung von revolvingenden Finanzinstrumenten im Rahmen des Multifondsprogramms für die neue Förderperiode 2014-2020 stehen der Verwaltungsbehörde viele Optionen zur Verfügung. Die Wahl der umzusetzenden Finanzinstrumente sollte sich an Rahmenbedingungen das Angebot und die Nachfrage betreffend orientieren. Die Auflegung von ausgewählten Finanzinstrumenten sollte vorhandene Finanzierungslücken schließen und Bedarfe der KMU und Kommunen decken.

Des Weiteren sollten die Schlussfolgerungen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes, soweit relevant, für die Ausgestaltung von Finanzinstrumenten berücksichtigt werden. Die Handlungsempfehlungen sind zwar hauptsächlich an die EU Kommission gerichtet. Allerdings werden auch punktuell die Mitgliedstaaten und die zuständigen Verwaltungsbehörden angesprochen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes kurz aufgeführt und der Umsetzungsstand bzw. notwendige Maßnahmen erläutert.

1. Für einen zielgerichteten Einsatz der Finanzmittel sei der Ausgestaltung der Finanzinstrumente eine Bewertung des Finanzbedarfs zu Grunde zu legen. Die EU Kommission solle die Übereinstimmung der OPs mit der Bedarfsanalyse überprüfen.
2. Für eine hohe Wirksamkeit der Finanzinstrumente seien vertraglich verbindliche Mindesthebelwirkungen, Mindestzeiträume, in denen die Mittel revolvingieren und Daten die der Berechnung von Indikatoren für die Hebelwirkung zugrunde liegen, zu empfehlen.

Die Europäische Kommission hat die Bestimmungen zum Einsatz von Finanzinstrumenten in der allgemeinen Verordnung detailliert festgesetzt und so den rechtlichen Rahmen, wie von dem Europäischen Rechnungshof gefordert, geschärft. Art. 46 ESI-VO der allgemeinen Verordnung listet die Informationen, die im Rahmen eines Monitorings erhoben und berichtet werden sollen, auf.

Durch die vorliegende Ex-ante Bewertung gemäß Art. 37 ESI-VO wird eine geeignete Grundlage geschaffen auf der die Verwaltungsbehörde das Monitoring des OP und die im Land für die Finanzinstrumente verantwortlichen Stellen ihre Konzeption und Implementierung der FI aufbauen können.

2.5. Verständigung II, Basel II und Basel III

Der rechtliche Rahmen für die Geschäftstätigkeit von deutschen Förderbanken wird im Wesentlichen durch die sog. „Verständigung II“ vorgegeben. Weiterhin greifen für die deutschen Förderbanken auch die für private Banken und Kreditinstitute geltenden Regelungen unter der Bezeichnung „Basel II“ und in Zukunft auch „Basel III“.

Die **Verständigung II** ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Bundesregierung aus dem Jahr 2002. Sie regelt, dass in Folge der Auseinandersetzung um Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zwischen deutschen öffentlichen Banken und der EU-Kommission, staatliche Garantien für Förderbanken beibehalten werden dürfen. Die den Banken dadurch entstehenden Vorteile dürfen nur in festgelegten Bereichen eingesetzt werden, wenn dies mit den Beihilfavorschriften des Gemeinschaftsrechts vereinbar ist. Folgende Aktivitäten sind für Förderbanken erlaubt:

a) Durchführung von öffentlichen Förderaufgaben:

Dies umfasst vor allem die Mittelstandsfinanzierung, Finanzierungen im Rahmen von Risikokapital, Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen, Technologie-/ Innovationsfinanzierung, Infrastrukturfinanzierung, Investitionen für wohnungswirtschaftliche Zwecke sowie international vereinbarte Förderprogramme. Zur Förderung können die Förderbanken alle ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen.

b) Beteiligung an Projekten im Gemeinschaftsinteresse, die von der Europäischen Investitionsbank oder ähnlichen europäischen Finanzierungsinstitutionen mitfinanziert werden.

c) Gewährung von Darlehen und anderen Finanzierungsformen an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände.

d) Maßnahmen rein sozialer Art.

e) Exportfinanzierung außerhalb der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums und von Ländern mit offiziellem Status als EU-Beitrittskandidat.

Unter **Basel II** werden die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vorgeschlagenen Eigenkapitalvorschriften bezeichnet, die gemäß den EU-Richtlinien 2006/48/EG (Bankenrichtlinie) und 2006/49/EG (Eigenkapitaladäquanzrichtlinie) seit 2007 in den EU-Mitgliedstaaten für alle Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute gelten. Ziel von Basel II ist die Sicherstellung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung von Finanzinstituten und die Vereinheitlichung von Wettbewerbsbedingungen bei der Kreditvergabe und für den Kredithandel. Die Eigenkapitalanforderungen werden durch Basel II stärker am tatsächlichen Risiko ausgerichtet. Da KMU in der Regel eine niedrige Eigenkapitalquote haben, wird für sie die Kapitalakquisition somit erschwert.

Mit **Basel III** reformierte der Baseler Ausschuss der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich die Basel II-Regelungen. Dies erfolgte als Konsequenz und unter dem Eindruck der seit 2007 immanenten Unzulänglichkeiten der geltenden Regelungen, die durch die weltweite Finanzkrise zutage traten. Die neuen Regelungen sollen ab 2014 in Anlehnung an Basel II erhöhte Eigenkapitalanforderung stellen, um somit eine verbesserte Risikodeckung zu erreichen.

3. Grundlagen- und Kohärenzanalyse

Im Rahmen der Grundlagen- und Kohärenzanalyse werden anhand einer Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage nach Finanzierung und entsprechend bereits existierenden Finanzinstrumenten vorhandene Marktschwächen oder -lücken identifiziert und beschrieben. Hieraus werden Einsatzmöglichkeiten in der Förderperiode 2014-2020 in Niedersachsen aufgezeigt und im Folgenden Empfehlungen für die Auflage neuer oder die Ausweitung bestehender Finanzinstrumente ausgesprochen.

3.1. Angebotsseite

Für die Analyse der Angebotsseite wurden entsprechende Statistiken und Studien ausgewertet (Anbieter von Finanzinstrumenten, Volumina der Private Equity-Investitionen, aktuelle Finanzierungssituation der KMU etc.) und ergänzend Fachgespräche mit relevanten Stakeholdern, insbesondere aus dem Kreditwesen (Banken und Sparkassen) sowie mit Vertretern der Wirtschaft geführt. Im Folgenden wird die Angebotsseite auf den Ebenen EU, Bund und Land dargestellt.

3.1.1. Finanzinstrumente in der EU

Auf europäischer Ebene besteht durch die Europäische Investitionsbank (EIB) ein breites Produktportfolio zur Finanzierung von Unternehmen und Projekten. Ziel dieser Instrumente ist es, die Umsetzung der Strategie Europa 2020 zu unterstützen. Zudem soll die Vorreiterrolle der EU beim Klimaschutz beibehalten und wirtschaftspolitische Ziele in Drittländern unterstützen werden.¹⁸ Zur Erreichung dieser Ziele bietet die EIB Produkte, jeweils ausgestaltet als revolvinges Finanzinstrument an, z.B.:

- ▶ Projektdarlehen,
- ▶ Darlehen über zwischengeschaltete Institute,
- ▶ Strukturierte Finanzierungen als Kombination von:
 - ▶ vorrangigen Darlehen und Garantien,
 - ▶ nachrangigen Darlehen und Garantien,
 - ▶ Mezzanine-Finanzierungen und
 - ▶ Projektbezogenen Derivaten,
- ▶ Garantien,
- ▶ Projektanleihen,
- ▶ Risikokapital,
- ▶ Mikrofinanzierungen,
- ▶ Risikobeteiligung bei FEI-Vorhaben,
- ▶ Europäische Finanzierungsinstrumente für nachhaltige Energieprojekte (ELENA),
- ▶ Unterstützung der Stadtentwicklung (JESSICA),
- ▶ Unterstützung von Mikrofinanzinstituten (JASMINE)
- ▶ Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur (JASPERS) und
- ▶ Maßgeschneiderte KMU-Finanzierung (JEREMIE).¹⁹

¹⁸ Europäische Investitionsbank (2013) Tätigkeitsbericht 2012 (<http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar2012de.pdf>).

¹⁹ Europäische Investitionsbank: <http://www.eib.org/products/index.htm> (Abruf: 13. Februar 2013).

Die Haupttätigkeit der EIB besteht in der Vergabe von zinsgünstigen Darlehen. In 2012 wurden bspw. Darlehen mit einem Gesamtvolumen von 52 Mrd. EUR an KMU, große Unternehmen, für Infrastrukturprojekte und öffentliche Stellen unterzeichnet. Hier gab es allerdings einen deutlichen Rückgang im Vergleich zu den Jahren 2009 (79 Mrd. EU), 2010 (72 Mrd. EUR) und 2011 (61 Mrd. EUR). Der Rückgang bei der Darlehensvergabe lässt sich auf die Erholung der Wirtschaft im Euro-Raum nach der Staatsschuldenkrise zurückführen.

Insgesamt profitierten in 2012 rd. 200.000 KMU von den Förderangeboten der EIB-Gruppe, mehr Unternehmen als je zuvor (2009: 50.000 KMU, 2010: 150.000 KMU, 2011: 120.000 KMU). Die KMU wurden mit 13 Mrd. EUR unterstützt. Da jedes Darlehen der EIB durch Banken vor Ort kofinanziert werden muss, standen KMU ein Vielfaches an Finanzmitteln zur Verfügung.²⁰

Spezielle Risikokapitalfinanzierung wird durch den Europäischen Investitionsfonds (EIF) bereitgestellt.²¹ Der EIF bietet sowohl Eigenkapitalfinanzierungen als auch Fremdkapitalfinanzierungen für KMU an. Außerdem stellt er Garantien für Kredite zur Verfügung. Als neues Instrument zur Förderung von innovativen KMU hat der EIF seit dem Jahr 2011 die Verwaltung eines neuen Risikoteilungsinstruments (Risk Sharing Instrument) übernommen. Banken erhalten darüber Garantien für Darlehen an innovative KMU. Die Finanzierungslücke von KMU in der Wachstumsphase soll mit diesem Instrument geschlossen werden und KMU einen weiteren Ausbau ihres Unternehmens ermöglichen.

3.1.2. Finanzinstrumente in Deutschland

Die **Förderinstrumente des Bundes** für KMU konzentrieren sich auf vier Themenbereiche:

- ▶ Gründungsfinanzierung,
- ▶ Unternehmensfinanzierung,
- ▶ Innovationsfinanzierung und
- ▶ Finanzierung von Energie- und Umweltinvestitionen.

Im Rahmen der revolvingierenden **Gründungsfinanzierung** können KMU aus vier Programmen auswählen, die entweder eine Eigenkapital- oder Fremdkapitalfinanzierung bereitstellen. Der ERP-Gründerkredit richtet sich an Existenzgründer, Freiberufler und junge Unternehmen in den ersten drei Jahren nach der Gründung. Gefördert werden sowohl kleinere Gründungen bis 100 TEUR als auch Gründungen bis 10 Mio. EUR mit zinsgünstigen Darlehen. Eine eigenkapitalähnliche Förderung erfolgt mit dem ERP-Kapital für Gründungen. Unbeschränkt haftende Nachrangdarlehen, für die keine Sicherheiten nötig sind, werden Gründern zum Kauf von Grundstücken, Sachanlageinvestitionen, Betriebsmittel etc. zur Verfügung gestellt. Beide Programme werden von der Förderbank des Bundes, d.h. von der KfW, verwaltet. Bürgschaften des Bundes und Landes sowie der Bürgschaftsbanken ermöglichen KMU auch ohne Sicherheiten eine Finanzierung mit Krediten. Gründer im Hochtechnologiebereich erhalten durch den High-Tech Gründerfonds Zugang zu Risikokapital. Sie können in der Start-up Phase mit bis zu 500 TEUR Eigenkapital und Wandeldarlehen gefördert werden. Zusätzlich ist auch eine Anschlussfinanzierung durch Risikokapital möglich.

Die **Unternehmensfinanzierung** des Bundes auf Basis revolvingierender Instrumente umfasst drei Finanzinstrumente. Mit dem KfW-Unternehmerkredit können bereits am Markt etablierte KMU und Freiberufler durch mittel- und langfristige Kredite oder mit Nachrangdarlehen gefördert werden. KMU, die

²⁰ Europäische Investitionsbank (2012 bzw. 2013) Tätigkeitsberichte 2011 und 2012.

²¹ Europäische Investitionsbank (2012 bzw. 2013) Tätigkeitsberichte 2011 und 2012.

über keine banküblichen Sicherheiten für eine Kreditaufnahme verfügen, können mit Bürgschaften unterstützt werden.

In dem Bereich der **Innovationsfinanzierung** fallen das ERP-Innovationsprogramm, der ERP-Startfonds und der High-Tech Gründerfonds. Diese revolvingierenden Finanzinstrumente werden von der KfW umgesetzt. Das ERP-Innovationsprogramm fördert die Finanzierung marktnaher Forschung und Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen und ihre Markteinführung. Die Förderung setzt sich aus einem Darlehen und einem Nachrangdarlehen zusammen. Der ERP-Startfonds beteiligt sich in Kooperation mit einem Leadinvestor an innovativen KMU.

Die revolvingierende **Finanzierung von Energie- und Umweltinvestitionen** erfolgt durch zwei durch die KfW verwaltete Programme. Im Rahmen des KfW-Energieeffizienzprogramms an Unternehmen werden zinsgünstige Darlehen für Energieeffizienzmaßnahmen vergeben. Kleine Unternehmen erhalten einen besonders günstigen Zinssatz. Mittels der KfW-Finanzierungsinitiative Energiewende werden im Rahmen von Bankkonsortien Kredite an Unternehmen zur Finanzierung von Energieeinsparungen vergeben.

Die **KfW** bietet insgesamt 56 Programme im Rahmen ihrer Inlandsförderung an.²² Gefördert werden KMU, Kommunen und kommunale Unternehmen und gemeinnützige Organisationen, aber auch Studenten, Wohneigentümer und Mieter. Die Inlandsförderung erfolgt hauptsächlich über die 43 Kreditprogramme und acht Zuschussprogramme. Diese Programme lassen sich folgenden 10 Förderinhalten zuordnen:

- ▶ Kommunale und soziale Infrastruktur,
- ▶ Bauen, Wohnen, Energie sparen,
- ▶ Studium und Beruf,
- ▶ Energieeffizienz und Umweltschutz im Unternehmen,
- ▶ Erneuerbare Energien,
- ▶ Unternehmen erweitern und festigen,
- ▶ Gründen,
- ▶ Beteiligungskapital,
- ▶ Innovation oder
- ▶ Filmfinanzierung.

Insgesamt betrug das Fördervolumen des KfW-Konzerns in 2013 72,5 Mrd. EUR (vgl. Tabelle 1). Davon entfielen 28,9 Mrd. EUR auf den zusammengefassten Geschäftsbereich KfW Kommunal- und Privatkundenbank/Kreditinstitute sowie auf den Geschäftsbereich KfW Mittelstandsbank.²³ Eine Betrachtung der KfW Förderzahlen im zeitlichen Verlauf zeigt, dass ein Trend in der zeitlichen Entwicklung nicht existiert. Vielmehr gibt es große Schwankungen zwischen den Jahren, die mit den Wirtschafts- und Finanzkrisen korrespondieren.

Die KfW Mittelstandsbank hat 2013 Gründungen und allgemeine Unternehmensfinanzierungen mit 11,3 Mrd. EUR gefördert. 8,0 Mrd. EUR (70,8 %) entfielen dabei auf den KfW-Unternehmerkredit. Innovationen wurden mit dem vergleichsweise geringsten Betrag (1,0 Mrd. EUR) gefördert. Umweltmaßnahmen unterstützte die KfW mit 10,3 Mrd. EUR.²⁴ Gefördert wurde vor allem im Rahmen der beiden KfW-Programme „Erneuerbare Energien“ und „Energieeffizienz“ (je 4,7 Mrd. EUR bzw. 45,6 %)

²² Stand August 2013. Ab 2013 werden einige Programme zusammengelegt bzw. abgeschafft und neue Programme aufgelegt.

²³ Aufgrund fehlender Relevanz werden kapitalmarktnahe Finanzierungen, der Geschäftsbereich Export- & Projektfinanzierung sowie die Förderung von Entwicklungs- und Transformationsländern nicht berücksichtigt.

²⁴ KfW, Förderzahlen per 31. Dezember 2013.

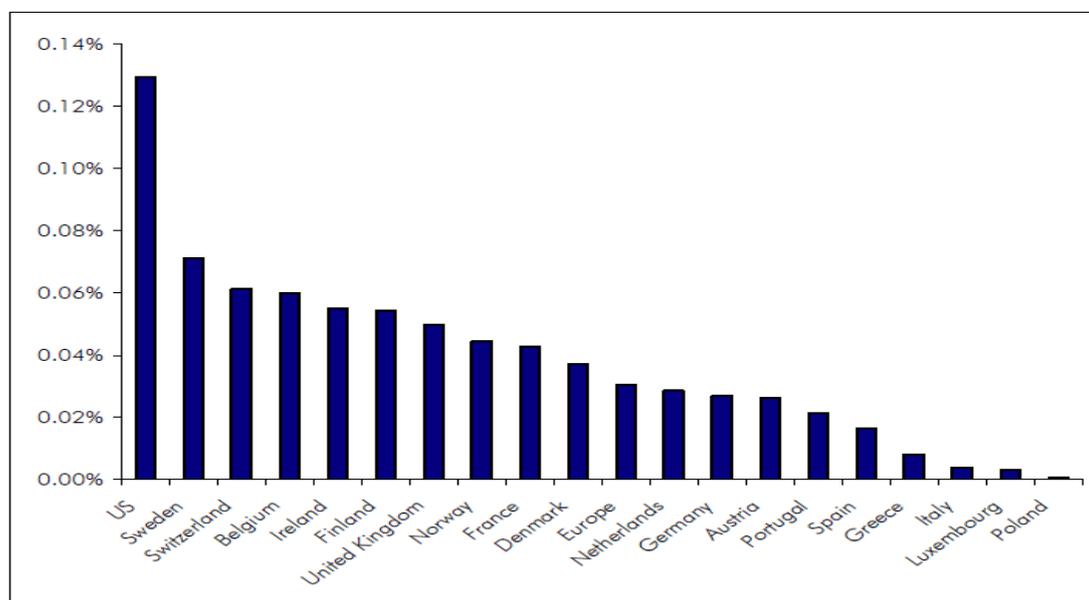
Tabelle 1: KfW Förderzahlen 2007 bis 2013 in Mrd. EUR

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KfW Konzern	87,1	67,8	63,9	81,4	70,4	73,4	72,5
KfW Privatkundenbank	15,0	14,9	16,1	20,0	29,2	29,3	28,9
KfW Kommunalbank	13,1	11,6	9,4	15,8			
KfW Mittelstandsbank	19,3	17,0	23,8	28,6	22,4	24,1	22,6
<i>Gründungen und allg. Unternehmensfinanzierung</i>	11,3	10,4	15,5	15,4	9,4	11,1	11,3
<i>Innovation</i>	0,8	1,0	1,3	2,1	2,2	1,0	1,0
<i>Umwelt</i>	7,2	5,7	7,0	11,1	10,8	12,0	10,3

Quelle: KfW Förderzahlen

Der Risikokapitalmarkt in Deutschland ist im Vergleich mit anderen west- oder nordeuropäischen Regionen oder den USA unterentwickelt. Das Risikokapitalangebot in Deutschland ist gemessen am BIP gering. Abbildung 7 zeigt den Anteil von Risikokapitalinvestitionen am BIP in 2009. Es wird deutlich, dass der Anteil der Investitionen in den USA mit mehr als 0,12 % des BIP wesentlich höher als in den Staaten des EWR ist. Auch innerhalb Europas gibt es große Unterschiede. Während die Risikokapitalinvestitionen in west- und nordeuropäischen Staaten um die 0,05 % ihres BIP ausmachen, liegen die südlichen und mitteleuropäischen Staaten unterhalb des EU-Durchschnitts von 0,03 %. Deutschland weist einen Anteil von ca. 0,028 % auf.

Abbildung 7: Anteil von Risikokapitalinvestitionen am BIP (2009)



Quelle: EIF (2011) The Performance of European Venture Capital

http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Medien/Veranstaltungen_und_Termine/PDF-Dokumente_2013/JAPK_2013/130130_Foerderzahlen_2012.pdf.

Kleinteilige Finanzierungen für Personen ohne oder mit erschwertem Zugang zu Kapital werden seit 2010 von dem Mikrokreditfonds Deutschland der GLS Bank aus Mitteln des Bundes und des ESF angeboten. Insgesamt stehen dort 100 Mio. EUR zur Verfügung. Ziel ist es, bis 2015 deutschlandweit mindestens 15.000 Mikrokredite zu vergeben. Der Mikrokreditfonds Deutschland kooperiert hierfür mit 46 Mikrofinanzinstituten, die die Kreditnehmer vor Ort betreuen.²⁵ In Niedersachsen sind 10 Mikrofinanzinstitute beim Mikrokreditfonds Deutschland registriert.

3.1.3. Finanzinstrumente im Land Niedersachsen

Neben den Finanzinstrumenten, die auf EU- und Bundesebene zugänglich sind, gibt es verschiedene Angebote von öffentlichen oder privaten Kapitalgebern im Land Niedersachsen.

Die **NBank**, als öffentliche Förderbank, fördert Unternehmen mit verschiedensten Finanzierungsanlässen. Im Rahmen des Niedersachsen-Gründerkredits erhalten Unternehmensgründer zinsgünstige Kredite. In 2012 wurden 548 Kreditanträge (2011: 301 Kreditanträge) mit einem Fördervolumen in Höhe von 84,1 Mio. EUR (2011: 45,5 Mio. EUR) bewilligt.²⁶ Der deutliche Anstieg der Nachfrage ist auf ein verbessertes Gründungsklima zurückzuführen.

Bestehende Unternehmen konnten bis 30.09.2013 Investitionen und Betriebsmittel mit dem Niedersachsen-Kredit finanzieren. In 2012 wurden 1.400 Kredite (2011: 1.350 Kredite) mit einem Gesamtfördervolumen von 222 Mio. EUR (2011: 234,8 Mio. EUR) abgeschlossen. Im Vergleich dazu wurden noch 2010 mit 3.005 Krediten und einem Fördervolumen 589 Mio. EUR mehr als doppelt so viele Unternehmen mit einem annähernd 150 % höheren Fördervolumen gefördert. Dies lag vor allem an erweiterten Kreditbedingungen im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Das Gesamtvolumen des Niedersachsen Gründerkredits und des Niedersachsen-Kredits von 306 Mio. EUR verteilte sich regional ungleich. 35 Mio. EUR entfielen auf den ehemaligen Bezirk Braunschweig, 58 Mio. EUR auf Lüneburg und 56 Mio. EUR auf Hannover. Mehr als die Hälfte der Kredite wurde mit 157 Mio. EUR aber in der Weser-Ems Region (ehemaliger Bezirk Oldenburg) abgeschlossen. Vor allem kleine Unternehmen (< 50 Beschäftigte) profitieren von den Förderangeboten.

Auch aufgrund der seit 2011 rückläufigen Nachfrage und spezialisierter Finanzierungsangebote (bspw. für Energieeffizienzmaßnahmen) sind in diesem breit gefächerten Kreditprogramm seit 01.10.2013 keine Antragstellungen mehr möglich. Seit 2013 können KMU Energieeffizienzmaßnahmen durch das Förderprogramm Unternehmerkredit Energieeffizienz Niedersachsen finanzieren. Eigenkapitalfinanzierungen in Form von stillen Beteiligungen stehen Unternehmen durch die NBank im Rahmen des Programms NBeteiligung zur Verfügung.

Die **Niedersächsische Bürgschaftsbank (NBB)** bietet Unternehmen, die aufgrund fehlender Sicherheiten keinen Zugang zu Krediten bei Banken haben, eine Bürgschaftsübernahme an. In 2012 übernahm die NBB 415 Bürgschaften und 22 Garantien (2011: 377 Bürgschaften und 21 Garantien) mit einem Gesamtvolumen von konstant annähernd 100 Mio. EUR.²⁷

Eigenkapital in Form von stillen Beteiligungen wird bspw. von der **Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen (MBG)** angeboten. KMU können mit den Beteiligungen Investitionen oder auch Innovationsvorhaben finanzieren.

²⁵ Mikrokreditfonds Deutschland <http://www.mikrokreditfonds.de/> (Abruf: 20. Februar 2013) und GLS Bank (2012) Geschäftsbericht 2011.

²⁶ NBank (2012 bzw. 2013) Geschäftsberichte 2011 und 2012.

²⁷ NBB (2012 bzw. 2013) Geschäftsberichte 2011 und 2012.

Kapital von privaten Investoren fließt auch durch sogenannte **Business Angels** als Beteiligungen in Unternehmen. Zugang zum Business Angel Netzwerk Niedersachsen ist durch die NBank möglich. Business Angels fördern in erster Linie Start-ups mit Risikokapital und Management Know-How.

Der **wichtigste Finanzierungspartner für KMU sind jedoch Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken und Landesbanken sowie deren Institutionen wie bspw. Beteiligungsgesellschaften und Fonds**. Sie stellen in der Regel die erste Anlaufstelle für KMU dar. Neben klassischen Finanzinstrumenten wie Krediten, vermitteln und bieten sie auch selbst alternative Finanzierungsmöglichkeiten wie Beteiligungen durch die eigenen VC-Gesellschaften an oder tragen als private Finanzierungspartner zur Kofinanzierung der Mittel bei. In der Regel werden geförderte KMU mit einem Finanzierungsmix aus öffentlicher Förderung und Bankprodukten bei ihren Vorhaben unterstützt. Das Angebot der Banken erstreckt sich über alle Finanzierungsphasen. Eine Einschränkung bezüglich Branchen gibt es nicht.

Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken und Landesbanken sind auch der wichtigste Kapitalgeber für Kommunen. Sie haben einen Marktanteil von 45 % in Kommunalkreditgeschäft.²⁸ Das Angebot der Sparkassen erstreckt sich vom klassischen Kommunalkredit zur Haushaltsfinanzierung über strukturierte Finanzierungen im Rahmen der Finanzierung von Public-Private-Partnership-Modellen und Flächenentwicklungsprojekten bis hin zur Beteiligungsfinanzierung.

Das Angebot einer Finanzierung hängt sehr stark von dem damit verbundenen Ausfallrisiko ab. Im Zuge von strengeren Kapitalmarktvorschriften wie Basel III werden höhere Sicherheiten zur Risikoabsicherung zunehmend wichtiger. Wird das Risiko für die Bank als zu groß erachtet und ist eine Risikoteilung mit anderen Finanzierungspartnern nicht möglich, dann wird eine Finanzierung zukünftig unwahrscheinlicher.

²⁸ Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2011) Gemeinsam für starke Regionen, Sparkasse und Kommune, Nr. 42.

3.2. Nachfrageseite

Die Analyse der Nachfrageseite wurde anhand der Ermittlung der Investitionsbedarfe, basierend auf der aktuellen sozioökonomischen Lage und für den Fördergegenstand relevanter Daten, vorgenommen. Entsprechende Studien und Statistiken wurden gesichtet und ausgewertet. Weiterhin wurden Fachgespräche mit Wirtschaftsvertretern geführt.²⁹ Ein Workshop mit den WiSo-Partnern wurde im Rahmen der AG Programmaufstellung durchgeführt.

Die Analyse der Nachfrageseite ist in drei Themenkomplexe gegliedert:

- ▶ Unternehmensfinanzierung,
- ▶ Innovationsfinanzierung,
- ▶ Nachhaltige, energieeffiziente Stadtentwicklung.

3.2.1. Unternehmensfinanzierung

Unter dem Themenkomplex Unternehmensfinanzierung wird neben der Finanzierung von Unternehmen auch der besondere Finanzierungsbedarf von Existenzgründern und Unternehmensnachfolgern betrachtet. Bestehende Unternehmen, insbesondere des Mittelstandes bilden aufgrund ihrer Marktablierung und Erfahrung und der großen Anzahl dort Beschäftigter weiterhin das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Der besondere Finanzbedarf von bestehenden Unternehmen muss im Rahmen von laufenden Finanzierungen und Erweiterungen bedacht werden, damit diese weiterhin ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung im Land leisten können. Die klassische einzelbetriebliche Investitionsförderung ist gemäß der im Jahr 2010 durchgeführten Evaluation der GRW als besonders wirksam einzustufen.³⁰ Zunehmend reicht die alleinige Förderung über Zuschüsse, die auf die GRW-Gebiete begrenzt ist, nicht aus, um die Unternehmenslandschaft als Ganzes weiterzuentwickeln und industriepolitische Zielstellungen zu verfolgen.

Als weiteres Segment der Unternehmensfinanzierung ist die Existenzgründungsförderung anzusprechen. Ihr kommt im Zusammenhang mit der Modernisierung der Volkswirtschaft und dem voranschreitenden Strukturwandel eine besondere Rolle zu, da Existenzgründer sich positiv auf den Wettbewerb und das Innovationsgeschehen in der Wirtschaft auswirken und neue Arbeitsplätze schaffen.

Für den Zeitraum zwischen 2005 und 2010 lässt sich sowohl ein Rückgang der Gründungsintensität³¹ als auch der Erneuerungsrate³² in Niedersachsen feststellen. Die Gründungsintensität fiel von 31,1 auf 27,9. Das entspricht einem Rückgang von 10,3 %. Bundesweit nahm die Gründungsintensität von 31,5 auf 28,1 ab. Die Erneuerungsrate verringerte sich von 8,6 auf 7,3.³³ Deutschlandweit gab es einen Rückgang von 8,4 auf 7,1. Verschiedene Gründe können für die rückläufige Entwicklung aufgeführt werden. Zum einen fehlt demographisch bedingt der Gründungsnachwuchs, aber auch, weil die Arbeitsmarktsituation für eine abhängige Beschäftigung hinreichend gut und die Verdienstaussichten

²⁹ Vertreter der IHK Hannover, IHK Lüneburg, Gründerinnen-Consult GmbH, Vertreter der Oldenburgischen Landesbank, Emsländischen Volksbank, Sparkasse Lüneburg, Sparkasse Leer/Wittmund, Sparkasse Hildesheim, Volksbank Nordheide/Lüneburger Heide.

³⁰ Bade, Franz-Josef/Alm, Bastian (2010): Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Dortmund.

³¹ Betriebsgründungen pro 10.000 Erwerbspersonen.

³² Gründungen pro 100 bestehende Betriebe.

³³ Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2012) Mittelstandsbericht 2007-2011.

positiv sind.³⁴ Zum anderen ist es für Gründer weiterhin deutlich schwieriger an benötigtes Kapital zu kommen, als für bestehende KMU oder etablierte Unternehmen.

Eine Sonderform der Existenzgründungen stellen Unternehmensnachfolgen dar. Das IfM Bonn schätzt, dass es zwischen 2010 und 2014 etwa 110.000 Unternehmensübertragungen in Familienunternehmen geben wird, weil demographisch bedingt eine Nachfolgeregelung ansteht.³⁵ Indirekt sind von dieser Entwicklung 1,4 Mio. Beschäftigte betroffen. Wird keine Nachfolgeregelung gefunden, dann sind diese Arbeitsplätze in ihrer Existenz bedroht. Für Niedersachsen werden anteilig 9.800 Unternehmensnachfolgen bzw. etwa 125.000 betroffene Beschäftigte geschätzt.

Die Selbstständigenquote liegt in Niedersachsen mit 10,1 % unter dem Bundesdurchschnitt von 11,0 %. Differenziert nach Geschlecht, fällt auf, dass insbesondere das Gründungspotenzial von Frauen nicht ausgeschöpft wird. Nur ein Drittel der Selbstständigen sind weiblichen Geschlechts.

Gründer haben nach Aussage von IHK-Vertretern vor allem Unterstützungsbedarf bei der Bereitstellung von Sicherheiten für die Aufnahme von Fremdkapital. Dies ist auf die fehlende Erfahrung in der Unternehmensführung und der daraus resultierenden hohen Anforderung an Eigenkapital und Sicherheiten, die allerdings oft nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, zurückzuführen. Gründer und Kleinunternehmen, die vergleichsweise geringe Beträge (unter 25.000 EUR) benötigen finden oft keinen Zugang zu Fremdkapital, weil sich der Aufwand für die Banken nicht rechnet.

Etablierte KMU haben kontinuierlich einen hohen Finanzbedarf für Modernisierungen. **Kapital wird für klassische Investitionen und Betriebsmittel** wie z.B. aufgrund von steigenden Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen benötigt. Der Finanzierungsbedarf wird hauptsächlich durch eine Innenfinanzierung bzw. durch klassische Bankkredite gedeckt. Mezzanine Finanzierungsformen wie Beteiligungskapital werden hingegen selten in Anspruch genommen. Unternehmer befürchten, dass eine Beteiligung von außen im eigenen Unternehmen mit einem Kontrollverlust verbunden ist.

Um Finanzierungslücken zu schließen und die Kapitalbasis von KMU zu stärken stellt Beteiligungskapital eine geeignete Alternative zur Kreditfinanzierung dar. Durch Beteiligungskapital kann die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens verbessert und der Finanzrahmen für Investitionen erweitert werden.³⁶ Hierdurch wird Akquisition weiterer Finanzierungsbausteine für größere Finanzierungen erleichtert. Das Beteiligungsgeschäft ist so vielfältig wie die Finanzierungsanlässe. Eine geeignete Grundlage für eine vertiefende Auseinandersetzung mit diesem Thema bietet das zitierte Handbuch der Beteiligungsfinanzierung in Thüringen und Sachsen-Anhalt, das ohne weiteres auch auf alle anderen Regionen übertragbar ist.

Seit dem Jahr 2009 hat Niedersachsen zwei aus dem EFRE kofinanzierte Beteiligungsfonds mit einem Volumen von insgesamt 100 Mio. EUR aufgelegt, die stille und offene Beteiligungen eingehen. Diese **aus öffentlichen Mitteln gespeisten Beteiligungsinstrumente** kompensieren nur zu einem Teil die Schwäche des Beteiligungsgeschäfts insbesondere in der Frühphase von Gründern wie z.B. die Seed-Finanzierungsphase durch private Kapitalbeteiligungsgesellschaften und werden v.a. im RWB-Gebiet (zukünftig „Stärker entwickelte Region“ = SER) stark nachgefragt.

Abbildung 8 zeigt die Eigenkapital-Investitionen (**Private-Equity-Investitionen**) deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften in 2012. Die Investitionen pro Einwohner liegen in Niedersachsen mit 21,56 EUR (2011: 27,36 EUR) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 82,29 EUR. Im deutsch-

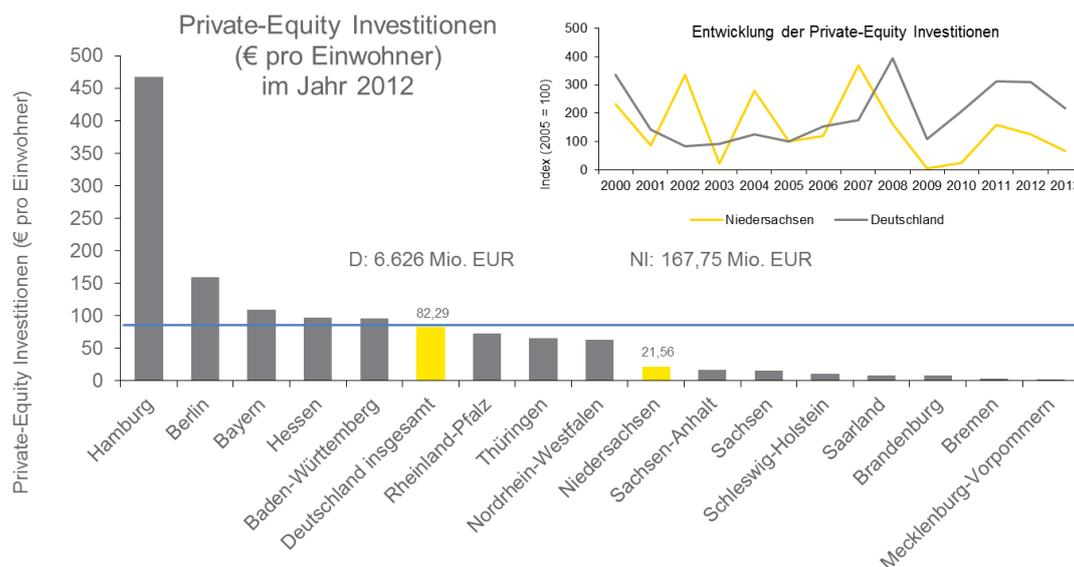
³⁴ Laut Vertretern der IHK Hannover.

³⁵ IfM Bonn <http://www.ifm-bonn.org/index.php?id=855> (Abruf: 25. Februar 2013).

³⁶ Kott, H. & H.M. Schneider (2007): Beteiligungsfinanzierung als Bestandteil der Unternehmensfinanzierung. In: Handbuch der Beteiligungsfinanzierung in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Erfurt.

landweiten Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens steht Niedersachsen an 9. Stelle. Die Entwicklung der Private-Equity-Investitionen ist durch starke Schwankungen charakterisiert. Seit dem in der kleinen Grafik (oben rechts) deutlich erkennbaren Rückgang, bedingt durch die Finanzkrise ab dem Jahr 2008, ist der seit 2009 zu beobachtende Aufwärtstrend mittlerweile wieder gestoppt.

Abbildung 8: Investitionen deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften 2012



Quelle: Eigene Darstellung EY 2014, auf Basis der aktuellsten Statistik des Bundesverbandes deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften (BVK) von Februar 2014

Die **Inanspruchnahme von Mikrokrediten** ist bisher eher verhalten. Seit dem Start des Mikrokreditfonds Deutschland Anfang 2010 bis Ende 2011 wurden über 6.500 Kredite vergeben.³⁷ Ihr Gesamtvolumen beläuft sich auf 32 Mio. EUR. Der durchschnittliche Mikrokredit hat ein Volumen von etwa 6.000 EUR. Monatlich werden bundesweit etwa 450 solcher Mikrokredite ausgereicht. Der Mikrokreditfonds Deutschland prognostiziert für den noch in Entstehung befindlichen Mikrofinanzsektor, dass erst ab einer Vergabe von deutlich über 100.000 Mikrokrediten pro Jahr der Markt für Mikrokredite in Deutschland gesättigt sei. Für viele Kleinstunternehmer sind Mikrokredite jedoch aufgrund des wettbewerbsbedingt sehr hohen Zinssatzes derzeit noch unattraktiv. Eine Finanzierung aus dem privaten Umfeld (Familie oder Freunde) wird deshalb oft bevorzugt.³⁸ Eine Marktlücke für preislich attraktive Mikrokreditangebote ist festzustellen.

Bezüglich der Geschlechterverteilung korrespondiert die Inanspruchnahme von Mikrokrediten mit der Verteilung der Selbstständigen. Etwa ein Drittel der Mikrokredite werden an Frauen, zwei Drittel an Männer vergeben. 40 % der Kredite gehen an Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Zielgruppe profitiert überdurchschnittlich von dieser Art Finanzinstrument. Insbesondere bei Zuwanderern aus Drittstaaten (also aus nicht EU-Mitgliedsstaaten) ist diese Art der Finanzierung von Geschäftsmodellen vielfach aus den Herkunftsländern bekannt und wird vorbehaltlos angenommen als bspw. von Deutschen.

³⁷ Mikrokreditfonds Deutschland <http://www.mikrokreditfonds.de/> (Abruf: 20. Februar 2013) und GLS Bank (2012) Geschäftsbericht 2011.

³⁸ laut Aussage der Vertreter der befragten IHKs und Banken.

Exkurs: Crowdfunding und Crowdinvesting

Eine in den letzten Jahren verstärkt in Anspruch genommene Form der Projekt-, aber auch der Unternehmensfinanzierung ist die Schwarmfinanzierung (das sog. Crowdfunding bzw. Crowdinvesting; aus dem Englischen crowd = Menschenmenge, Masse), das zumeist durch Internetnutzer betrieben wird und auf kreative Geschäftsmodelle – häufig Nischen – abzielt. Es handelt sich dabei um eine Form informeller, aber legaler Mikrofinanzierung, die bislang in Deutschland keiner Regulierung durch eine spezifische gesetzliche Grundlage unterliegt. Kapitalgeber sind regelmäßig eine Vielzahl von Personen. Die Form der Finanzierung ermöglicht so eine breite Streuung des Risikos.

Die Finanzierung von Projekten, Produkten, die Umsetzung von Geschäftsideen u.a. erfolgt zumeist in Form von stillen Beteiligungen über eine auf diese Form der Schwarmfinanzierung spezialisierte Internetplattformen, auf denen Kreative wie Musiker, Künstler, Programmierer, Filmemacher aber auch Start-ups nach Kapital und Unterstützung suchen können. Auch regional spezifische Crowdfunding-Initiativen existieren bereits, die auf einen regionalen oder lokalen Bezug der eingesammelten Finanzmittel abstellen.

Über Crowdfunding erzielte Gelder sind zweckgebunden an die jeweilige Aktion. Wird die Mindestkapitalmenge nicht erreicht, findet die Aktion nicht statt, und es kommt keine Finanzierung zustande.

Die Gegenleistung für den Mitteleinsatz kann in materiellen Werten (z.B. besondere Rechte für die Geldgeber, Rückflüsse, Sachleistungen) oder immateriellen Werten (z.B. sozialer Zusammenhalt, intakte Umwelt, kulturelle Vielfalt, etc.) bestehen. Beim Crowdinvesting, das über stille Beteiligungen, Genussrechte oder partiarische Darlehen erfolgt, steht die Zielstellung einer hohen Rendite im Vordergrund.

Gemäß den Daten des Crowdfunding-Monitor 2013 des Informationsportals „Für-Gründer.de“³⁹ verzeichnen Internet-Plattformen, auf denen Crowdfunding erfolgt, starke Wachstumsraten auf. Auf den deutschen Plattformen wurden 2013 über 5,36 Mio. EUR für Projekte eingesammelt und hierdurch mehr als jede zweite Aktion erfolgreich finanziert (922 Projekte aus 1.611 Aktionen). In 2012 lag das Crowdfunding-Volumen noch bei 1,95 Mio. EUR (für 494 Projekte), in 2011 bei 0,46 Mio. EUR (für 170 Projekte). Die Erfolgsquote für Aktionen liegt bei etwa 50 %. Für Niedersachsen sind noch keine Erfahrungen anhand von Projekten gesammelt worden und demzufolge liegen keine Daten vor.

Beim Crowdinvesting sind ähnlich hohe Wachstumsraten zu verzeichnen. Der Crowdinvesting-Monitor 2013 des Informationsportals „Für-Gründer.de“ weist für das 2013 insgesamt 66 Finanzierungen mit einem Volumen von rund 15 Mio. EUR aus. In 2012 lag die Beteiligungshöhe noch bei 4,25 Mio. EUR für 45 Finanzierungen (2011: 0,45 Mio. EUR für 5 Finanzierungen).

Der Erfolg von über eine Schwarmfinanzierung zustande gekommenen Vorhaben ist für Geldgeber neben der Möglichkeit selbst kleinste Summen für Vorhaben zur Verfügung zu stellen auch in der stärkeren Identifikation der Projekt-Umsetzer und der Geldgeber mit den jeweiligen Projekten zu sehen. Ein Ausfallrisiko besteht wie bei allen Finanzierungen auch bei über diese Finanzierungsform zustande gekommenen Projekten, wenngleich es durch die „Schwarmintelligenz“ gering gehalten wird.

U.a. aufgrund der Risikoanforderungen von und an Banken, deren Risikoaversion bei bestimmten Vorhaben – wie vorstehend beschrieben - würden die meisten dieser Vorhaben, voraussichtlich keine Finanzierung im geregelten Kapitalmarkt (über Kredite oder auch über Beteiligungen) erhalten. Inwieweit über Crowdinvesting tatsächlich Chancen bestehen, Synergien zu etablierten Finanzinstrumenten der Beteiligungsfinanzierung herzustellen, ist noch nicht wissenschaftlich verifiziert worden.

³⁹ <http://www.fuer-gruender.de/kapital/eigenkapital/crowd-funding/>, abgerufen am 24. März 2014

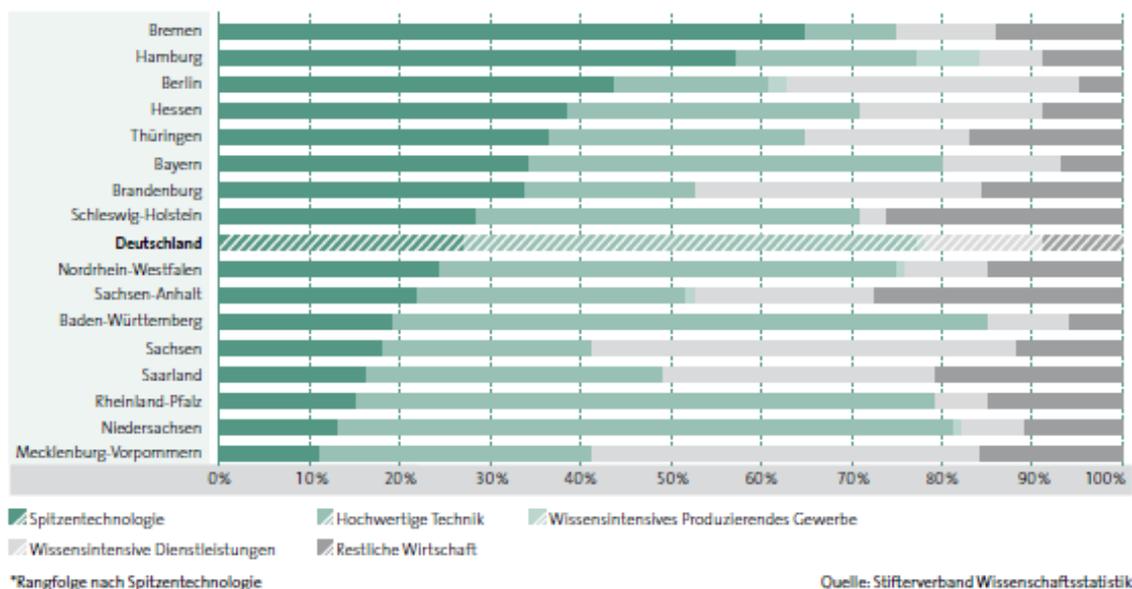
3.2.2. Innovationsfinanzierung

Die Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) für das Land Niedersachsen und seine Regionen hat gezeigt, dass sich das Innovationsverhalten niedersächsischer Unternehmen im langjährigen Mittel zwischen 2004-2009 kaum vom Bundesdurchschnitt unterschied. Allerdings gibt es innerhalb Niedersachsens starke regionale Unterschiede.⁴⁰ Eine Ballung von FuE-Kapazitäten gibt es in den Teilräumen Braunschweig, Hannover und Göttingen; eine der FuE-intensivsten Regionen Europas.

Die gesamtwirtschaftliche FuE-Intensität in Niedersachsen liegt bei 2,71 % und damit über dem EU-15 Durchschnitt. Allerdings gibt es auch hier regionale Unterschiede. Die Übergangsregion Lüneburg liegt mit 0,94 % weit unterhalb des Durchschnitts. Grund hierfür ist zum einen die regionale Wirtschaftsstruktur, die unterdurchschnittliche Ausstattung mit öffentlichen Forschungskapazitäten sowie die Nähe zu Hamburg, die viel innovatives Potenzial aus der Region abzieht.

Im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Bundesländern gibt es in Niedersachsen einen deutlich geringeren Anteil von „Produktinnovatoren“⁴¹ mit Marktneuheiten. Niedersächsische KMU sind stattdessen häufig „Nachahmerinnovatoren“.⁴² Dies erklärt auch die vergleichsweise geringere FuE-Intensität von KMU in Niedersachsen.

Abbildung 9: FuE-Aufwendungen der Wirtschaft nach Bundesländern und Technologieklassen 2009



Quelle: FuE-Datenreport 2012, Stifterverband für die deutsche Wissenschaft

Kooperationen von KMU mit anderen Unternehmen oder wissenschaftlichen Einrichtungen wie Hochschulen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Jedoch spielen solche Kooperationen immer noch eine unterdurchschnittliche Rolle.

⁴⁰ NIW (2013) Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) für das Land Niedersachsen und seine Regionen, Teil 1: Sozio-ökonomische Analyse.

⁴¹ Produktinnovatoren entwickeln neue Produkte, die am Markt noch neu sind.

⁴² Nachahmerinnovatoren imitieren Marktneuheiten.

Die FuE-Aufwendungen lagen in Niedersachsen mit 1,79 % des BIP über dem Durchschnitt der EU. Dabei werden FuE-Projekte zumeist aus dem laufenden Geschäft finanziert. Die hohen wirtschaftlichen Risiken und Kosten und der Mangel an Eigenkapital sind die häufigsten Gründe für ein Scheitern oder eine Verzögerung von Innovationen.

Der Anteil an forschenden KMU ist in Niedersachsen eher gering. FuE-Aktivitäten sind sehr stark auf große Unternehmen im Bereich der hochwertigen Technik, insbesondere des Fahrzeugbaus und der Fertigungstechnik konzentriert (vgl. Abbildung 9). Fast die Hälfte des FuE-Personals (44,4 %) war 2009 in der Automobilbranche tätig. In der niedersächsischen Unternehmenslandschaft fehlen junge KMU im Bereich der Spitzentechnologie.

3.2.3. Nachhaltige, energieeffiziente Stadtentwicklung

Niedersachsen hat sich laut Energiekonzept des Landes bis 2020 zum Ziel gesetzt 25 % des Endenergieverbrauchs⁴³, d.h. Stromversorgung, Wärmeerzeugung und Energie für den Mobilitätssektor, aus erneuerbaren Energien zu decken. In 2009 betrug der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch 4,4 %.⁴⁴ Der Anteil regenerativer Energien am Primärenergieverbrauch⁴⁵ betrug dagegen bereits 11,1 %. Weiterhin wird angestrebt die Energieeffizienz z.B. von Gebäuden langfristig zu senken. Bis 2020 soll der Wärmebedarf von Gebäuden um 20 % gesenkt werden. Das hohe Einsparpotenzial, das im Bereich des energetischen Zustands des Gebäudebestands besteht, soll in den kommenden Jahren genutzt werden. 60 % des Raumwärme-Endenergieverbrauchs könnten durch entsprechende Sanierungen eingespart werden.⁴⁶

Eine KfW-Studie zum bundesweit vorhandenen energetischen Sanierungsbedarf hat ermittelt, dass deutschlandweit bis 2020 energetische Sanierungen für eine Gesamtfläche von etwa 98 Mio. m² durchzuführen sind. Das entspricht knapp 2 Mio. Singlewohnungen mit ca. 50 m² Wohnfläche oder 0,8 Mio. Familienwohnungen mit bis zu 125 m² Wohnfläche. Die notwendigen Sanierungsaufwände für Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur wurden für den Betrachtungszeitraum bis 2020 insgesamt mit ca. 75 Mrd. EUR abgeschätzt. Den größten Anteil daran haben die Schulen, gefolgt von Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen sowie Verwaltungsgebäude.

Gemäß Energiekonzept der Bundesregierung wird die Energiewende in Deutschland bis 2050 Gesamtkosten von bis zu 550 Mrd. EUR verursachen. Über die Hälfte der Kosten werden für die energetische Sanierungen von Gebäuden für private Haushalte entstehen.

Im Bereich der energetischen Sanierungen ist aufgrund des hohen Finanzierungsbedarfs eine vollständige Marktdeckung mit den vorhandenen Finanzierungsangeboten nicht gegeben. Der Kapitalbedarf ist enorm, rechnet sich aber aufgrund der Energieeinsparungen und der regelmäßigen Mietzinsen sowohl für Gebäudebesitzer als auch für die finanzierenden Kreditinstitute. Von einer Marktlücke für entsprechende Finanzinstrumente in Niedersachsen zur Förderung von energetischen Sanierungen im privaten Sektor kann man insofern ausgehen, als dass die klimapolitischen Zielstellungen eine zügige Reduktion der CO₂-Emissionen durch energetische Gebäudesanierung erforderlich machen, aber nicht genügend Kapital zur Umsetzung aller notwendigen Modernisierungen bereitsteht. Dies gilt um-

⁴³ Endenergie ist der nach Energieumwandlungs- und Übertragungsverlusten übrig gebliebene Teil der Primärenergie, die den Hausanschluss des Verbrauchers passiert hat.

⁴⁴ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Niedersächsische Energie- und CO₂ Bilanzen 2009.

⁴⁵ Primärenergie = Energie, die mit den natürlich vorkommenden Energieformen oder Energiequellen zur Verfügung steht.

⁴⁶ Bremer Energie Institut (2011) Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur.

so mehr bei Vorhaben in sozial benachteiligten Gebieten, in denen sich die für die energetische Sanierung erforderlichen Renditen nicht erwirtschaften lassen.

Im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung kommt auch der effizienten Nutzung der Ressource Boden bzw. Fläche eine besondere Bedeutung zu. Im bundesweiten Vergleich weist Niedersachsen unter allen Bundesländern die höchste Zahl von Altlastenverdachtsflächen auf. Bei abgeschlossenen Sanierungen befindet sich Niedersachsen im Vergleich der Bundesländer im Mittelfeld. Aufgrund der hohen Zahl der Altlastenverdachtsflächen ist der Bedarf für Untersuchungen und Bewertungen der Flächen, als Grundlage zur Identifizierung Maßnahmen zur Gefahrenminimierung, besonders hoch.

Die Revitalisierung von Brachflächen insbesondere in inner- oder randstädtischen Lagen nimmt den Siedlungsdruck von anderen Flächen. Die sehr hohe Zahl noch nicht untersuchter Altlastenverdachtsflächen impliziert einen großen Handlungsbedarf, der auch im Rahmen einer EFRE-Förderung gedeckt werden soll. Eine Beschleunigung der Beurteilung dieser Flächen und deren zügige Revitalisierung ist Zielstellung des Landes. Hierfür war neben einem Zuschussinstrument auch ein Finanzinstrument in der Diskussion, ein solches Finanzinstrument wurde bei der Programmierung des OP jedoch nicht weiterverfolgt.

3.3. Zwischenfazit

Die Investitions- und Marktbedingungen für KMU und Kommunen sind in Niedersachsen gut. Es gibt sowohl staatliche Förderungen, Bankenfinanzierung als auch private Investoren und Beteiligungsgesellschaften. Eine Finanzierung ist grundsätzlich branchenübergreifend und für alle Unternehmensphasen möglich. Einschränkend muss hierbei berücksichtigt werden, dass das Angebot von Kapital bzw. die Konditionen für die Gewährung einer Finanzierung auf dem freien Markt in direktem Zusammenhang mit dem Ausfallrisiko stehen. Mit steigendem Risiko ist eine Finanzierung durch den freien Kapitalmarkt zunehmend schwieriger. Abhängig von der Art des Vorhabens und des Unternehmen bestehen deshalb Finanzierungslücken.

Der Bedarf für Finanzierung durch Finanzinstrumente ist in allen drei untersuchten Themenkomplexen vorhanden. Vor allem die Unternehmensfinanzierung ist hierbei für zukünftig aufzulegende Finanzierungsinstrumente als Schwerpunkt zu wählen. Das Beteiligungsgeschäft ist für alle Unternehmen und Zielgruppen in Niedersachsen unterdurchschnittlich und sollte deshalb zukünftig weiterhin einen besonderen Stellenwert zur Förderung aus dem EFRE haben. Weiterhin besteht in der Gründungsförderung, Ausgründungen aus Hochschulen sowie technologieorientierte Spin-Offs sowie bei Wachstumsfinanzierungen Nachholbedarf. Eine Sonderrolle nimmt dabei die Innovationsfinanzierung für Unternehmen ein, die aufgrund von technologisch bedingten Entwicklungsrisiken einen hohen Investitionsbedarf aufweisen.

Ein weiterer Bedarfsschwerpunkt bildet die Stadtentwicklung mit Fokus auf die energetische Sanierung von Gebäuden. Zur Erreichung der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung und des Landes sind in der nächsten Dekade kostenintensive Investitionen im Wohngebäudebestand und öffentlich genutzten Bauten sowie in die energetische Modernisierung von Anlagen in KMU notwendig. Eine Unterstützung von Kommunen, kommunalen Unternehmen und Wohnungsunternehmen ist in diesem Zusammenhang in Betracht zu ziehen. Aufgrund der erst langfristig wirtschaftlich rentierlichen Investitionen ist der Einsatz öffentlich geförderter revolvierender Finanzinstrumente sinnvoll, um die politischen Ziele des Landes aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive gleichermaßen zu adressieren.

4. Multikriterielle Bewertung

Die Grundlagenanalyse diente vor allem dazu Marktlücken, suboptimale Investitionssituationen und Investitionsanforderung aufzudecken und entsprechende Handlungsoptionen in den laufenden Diskussionsprozess einzuspeisen. Das Angebot von Kapital bzw. die Konditionen für die Gewährung einer Finanzierung auf dem freien Markt stehen regelgerecht in direktem Zusammenhang mit den Ausfallrisiken. Aus diesem Grund sind die geplanten Finanzinstrumente anhand dieses Kriteriums zu bewerten.

Für die Entscheidung über die Auflage eines Finanzinstruments ist in erster Linie das Risiko der Zahlungsunfähigkeit der Endempfänger ausschlaggebend. Bezüglich des Ausfallrisikos gibt es große Unterschiede zwischen den Zielgruppen. In der folgenden Beschreibung der Methodik wird beschrieben inwieweit sich unterschiedliche Unternehmensmerkmale wie z.B. der Reifegrad des Unternehmens oder die Technologieorientierung auf das Ausfallrisiko auswirken. Ist das Ausfallrisiko überdurchschnittlich hoch und deshalb das Angebot des Kapitalmarktes unzureichend, ist der Einsatz eines Finanzinstruments gerechtfertigt.

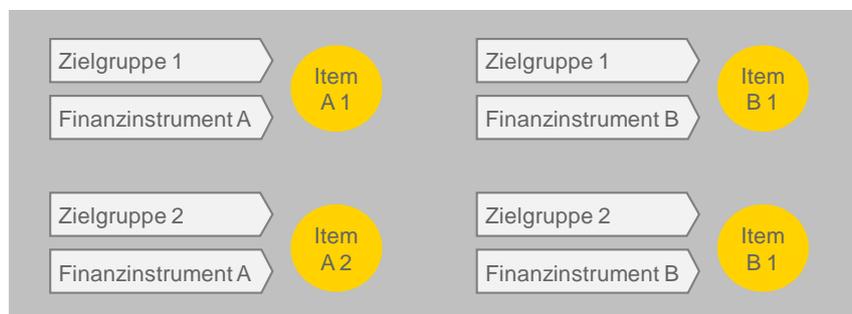
Ein weiteres Kriterium stellt die wichtige Funktion der öffentlichen Förderung dar, Anreize zu setzen, um festgelegte strategische Ziele im wirtschaftlichen, sozialen und/oder ökologischen Kontext zu erreichen. Ist der strategische Zielbeitrag des Instruments schwach ausgeprägt, ist eine öffentliche Förderung weniger geeignet die Förderziele zu erreichen. Ist die Intervention dagegen mit einem hohen Zielbeitrag verbunden, dann ist diese aus strategischer Sicht begründet und eine entsprechende Förderung ist zu empfehlen.

Im Ergebnis sind das Risiko sowie der Zielbeitrag eines Finanzinstruments im Zusammenhang zu bewerten, um Schlüsse über den Einsatz bzw. Ausgestaltung des Finanzinstruments zu ziehen. Zudem werden anhand der Bewertung alternative Förderoptionen, bspw. über eine herkömmliche Zuschussförderung diskutiert.

4.1. Methodik

Das Vorgehen zur Bewertung der Finanzinstrumente gliedert sich in fünf wesentliche Schritte, die im Folgenden anhand der für die Bewertung gebildeten Items dargestellt werden.

Abbildung 10: Zusammensetzung der Items



Quelle. Eigene Darstellung, EY 2014

1. Bildung der zu bewertenden „Items“

Für die multikriterielle Bewertung der Finanzinstrumente wurden Bewertungseinheiten, sogenannte „Items“ gebildet. Diese setzen sich jeweils aus einem Finanzinstrument und einer Zielgruppe zusammen, stellen also eine Kombination aus beiden dar (vgl. Abbildung 10). Jede Zielgruppe wurde mit einer Nummer versehen, die Finanzinstrumente mit einem Buchstaben.

Als Zielgruppen wurden folgende Begünstigtengruppen definiert:

- ▶ Gründer (1, 2, 3)
- ▶ Unternehmensnachfolger (4, 5, 6),
- ▶ KMU (7, 8, 9),
- ▶ kommunale Unternehmen (10),
- ▶ Wohnungsunternehmen (11),
- ▶ Kommunen und Kommunalverbände (12),
- ▶ Cluster/Verbünde/Kooperationen (13),
- ▶ öffentliche Forschungseinrichtungen (14),
- ▶ Großunternehmen (15),
- ▶ sonstige institutionelle Zielgruppen (Vereine, NGOs) (16) und
- ▶ Individuen (17, 18, 19, 20).

Die Gründer, Unternehmensnachfolge und KMU wurden zudem nach i) forschungs- und wissensintensiv, ii) nicht forschungs- und wissensintensiv sowie iii) sozialorientiert unterschieden. Ferner wurde bei Individuen und Gründern nach einzelnen soziodemografischen Merkmalen unterschieden. Folgende Finanzinstrumente sind für eine Förderung aus Mitteln der ESI-Fonds, aber insbesondere im EFRE denkbar und wurden daher in der Bewertung berücksichtigt⁴⁷:

- ▶ Risikokapitalfonds (A),
- ▶ Mikrokreditfonds (B)⁴⁸,
- ▶ Darlehensfonds (C),
- ▶ Nachrangdarlehen (D),
- ▶ Beteiligungsfonds (E)⁴⁹,
- ▶ Garantiefonds (F),
- ▶ Stadtentwicklungsfonds (G),
- ▶ nachträgliche Gewinnabschöpfung (H),
- ▶ Bafög-artige Finanzinstrumente (I),
- ▶ Innovationssparen (J) und
- ▶ Contractinginstrumente (K),
- ▶ Altlastensanierungsfonds (L).

Die aufgeführten Finanzinstrumentengattungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Differenzierungsmerkmale, die sich durch unterschiedliche Formen von Unternehmensbeteiligungen ergeben oder die Gestaltungsmöglichkeiten einer Unternehmensfinanzierung über Börsengänge, Anleihen oder weitere am Kapitalmarkt existierende Formen zu gestalten, werden deshalb nicht weiter vertieft.

⁴⁷ Die aufgeführten Instrumente sind nicht weiter nach Finanzierungsart und -typ differenziert und stellen auch keine vollständige Auflistung dar. Sie spiegeln die bisherigen Erfahrungswerte einer Förderung von Finanzinstrumenten durch Mittel der ESI-Fonds wider.

⁴⁸ Inkl. Ansätze des Crowdfunding

⁴⁹ Inkl. Ansatz des Crowdfunding für Mikrobeteiligungen

Crowdfunding⁵⁰ als eine neuere Form der Unternehmensfinanzierung mit dynamisch wachsenden Fallzahlen und Volumina wurden in einem Exkurs in Abschnitt 3.2.1 beleuchtet.

Das erste Item A1 setzt sich aus der Zielgruppe 1 (kapitalintensive Gründer) und dem Finanzinstrument A (Risikokapital) zusammen. Nur relevante Kombinationen von Zielgruppen und Finanzinstrumenten wurden für die weiteren Bewertungsschritte zugelassen, um die Relevanz der Items sicher zu stellen. Item B1 – Mikrokreditfonds für kapitalintensive, technologieorientierte Gründer wurde z.B. nicht mit aufgenommen, da technologieintensive Gründungen oft einen Kapitalbedarf haben, der über das maximale Finanzvolumen von Mikrokrediten (im MikroSTARTer bis 30 TEUR) hinaus geht. Insgesamt wurden 55 Items für die multikriterielle Bewertung gebildet (siehe Tabelle 11 im Anhang).

2. Risikobewertung der Items

In diesem Schritt wird die Risikobewertung für jedes einzelne der Items vorgenommen. Der Begriff „Risiko“ beschreibt das Ausfallrisiko der jeweiligen Items, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass der Begünstigte die Förderung nicht zurückzahlen kann und demnach keine Revolverung stattfindet. Bei einem hohen Ausfallrisiko wird die Umsetzung eines revolvingenden Finanzinstruments zunehmen unwahrscheinlich.

Die Risikobewertung wird anhand folgender Kriterien vorgenommen:

- ▶ Reifegrad des Unternehmens,
- ▶ Technologieorientierung,
- ▶ Potenzial, Einnahmen zu erwirtschaften und
- ▶ Besicherung / Risikoteilung.

Der Bewertungsmaßstab ist jeweils eine Skala von 1 (sehr geringes Risiko) bis 5 (sehr hohes Risiko). Die Bewertungen der einzelnen Kriterien werden zu einem Durchschnittsrisiko aggregiert. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Skalen der Bewertungskriterien für die Risikobewertung.

Tabelle 2: Skalen zur Risikobewertung

Skala	Reifegrad des Unternehmens	Skala	Technologieorientierung
5	Start-ups	5	hoher Technologieeinsatz
4	Vereine, Cluster, etc.	4	mittel-hoher Technologieeinsatz
3	KMU, Unternehmensnachfolgen	3	mittlerer Technologieeinsatz
2	Etablierte Unternehmen	2	gering-mittlerer Technologieeinsatz
1	Kommunen, kommunale Unternehmen	1	geringer Technologieeinsatz

Skala	Potenzial, Einnahmen zu erwirtschaften	Skala	Besicherung / Risikoteilung
5	langfristig	5	keine Risikoteilung
4	lang-mittelfristig	4	geringes Maß an Risikoteilung
3	mittelfristig	3	mittleres Maß an Risikoteilung
2	mittel-kurzfristig	2	hohes Maß an Risikoteilung
1	kurzfristig	1	sehr hohes Maß an Risikoteilung

⁵⁰ Den Evaluatoren ist bewusst, dass noch keine ausreichend Erfahrungswerte und wissenschaftlichen Forschungen zu Crowdfunding in Deutschland verfügbar sind. Würde bspw. ein Crowdfunding-Ansatz ergänzend zur Einwerbung privater Mittel genutzt werden, dann bestehen offene Fragen zur Besicherung der Einlagen sowie Akzeptanz eines solchen Konzepts, u.a. auch bei der EU-Kommission.

Der **Reifegrad eines Unternehmens** und das Ausfallrisiko stehen in einem engen Zusammenhang. Je jünger ein Unternehmen ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls. Bei Unternehmen in der Gründungsphase (Start-ups) ist das Risiko besonders hoch, da der wirtschaftliche Erfolg von Gründungen noch unsicher ist und regelmäßige Umsätze meist noch nicht vorhanden sind. Im Vergleich dazu weisen etablierte, reife Unternehmen, die schon viele Jahre erfolgreich am Markt bestehen, ein deutlich geringeres Risiko auf. Kommunen und kommunale Unternehmen weisen das geringste Risiko eines Zahlungsausfalls auf.

Die **Technologieorientierung** ist von Relevanz, weil ein hoher Grad an technologischer Innovation oder Technologienutzung auch ein erhöhtes Risiko impliziert. Dies betrifft vor allem Unternehmen, die noch nicht ausgereifte Hoch- und Spitzentechnologie entwickeln. Die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls ist für solche Unternehmen aufgrund der unsicheren Erfolgsaussichten höher als für Unternehmen, deren Vorhaben ohne großen Technologieeinsatz bzw. mit fähigen Technologien durchgeführt wird.

Das **Potenzial, Einnahmen zu erwirtschaften**, wird als drittes Kriterium herangezogen. Ein kurzfristig oder auch regelmäßig zu erwartender Cashflow senkt das Risiko für einen Ausfall. Mit verlängertem Zeithorizont für erwartete Einnahmen steigt somit auch das Risiko.

Das Beurteilungskriterium **Risikoteilung** bezieht sich auf die Nachrangigkeit der Instrumente. Die Nachrangigkeit steht in direktem Zusammenhang mit dem Risiko, Forderungen nicht zu bedienen. Ein vorrangiges revolvinges Finanzinstrument (Darlehen), teilt sich das Risiko mit weiteren Finanzierungspartnern. Kommt es zu einem Zahlungsausfall hat das revolvinges Finanzinstrument einen vorrangigen z.B. gegenüber Beteiligungskapitalgesellschaften bzw. einen gleichberechtigten Anspruch gegenüber anderen Kreditgebern auf eine Rückzahlung der Finanzierungssumme. Eine besonders hohe Risikoteilung ist regelmäßig bei auf einer Schwarmfinanzierung (Crowdfunding) fußenden Instrumenten zu verzeichnen. Ein nachrangiges Finanzinstrument trägt im Gegensatz dazu das Risiko allein (z.B. Nachrangdarlehen). Kommt es zu einem Zahlungsausfall, werden erst vorrangige Kapitalgeber bedient. Die Wahrscheinlichkeit einer Rückzahlung sinkt.

Für die Gesamtbewertung des Risikos für jedes Item wurde aus den Bewertungen der einzelnen Beurteilungskriterien ein einfacher Durchschnitt gebildet.

3. Zielbeitragsanalyse

Der dritte Schritt ist die Zielbeitragsanalyse. Der strategische Beitrag jedes einzelnen Items wird anhand von sechs strategischen Kriterien analysiert:

- ▶ Zielbeitrag Niedersachsen / Relevanz,
- ▶ Zielbeitrag Europa 2020 / Europäischer Mehrwert,
- ▶ Beitrag zu den Querschnittszielen (QZ),
- ▶ Effizienz in Bezug zur Administration,
- ▶ Effektivität / Wirksamkeit der Förderung und
- ▶ Revolvierung und Hebelwirkung.

Die Bewertung wird wie auch bei der Risikobewertung mittels einer Skala von 1 (sehr niedriger Beitrag) bis 5 (sehr hoher Beitrag zu den Zielen) vorgenommen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Skala zur Zielbeitragsanalyse

Skala	Zielbeitrag Niedersachsen / Relevanz	Skala	Zielbeitrag Europa 2020 / Europäischer Mehrwert
5	sehr hoher Interventionsbedarf	5	Beitrag zu mehr als drei Kernzielen
4	hoher Interventionsbedarf	4	Beitrag drei Kernzielen
3	mittlerer Interventionsbedarf	3	Beitrag zu zwei Kernzielen
2	geringer Interventionsbedarf	2	Beitrag zu einem Kernziel
1	keine Grundlage in der SWOT	1	keinen Beitrag zu den Kernzielen, aber Beitrag zu einen der Leitinitiativen

Skala	Beitrag zu Querschnittszielen (QZ)	Skala	Effizienz in Bezug zur Administration
5	positive Wirkung auf alle QZ	5	sehr geringe Verwaltungskosten
4	positive Wirkung auf zwei QZ	4	geringe Verwaltungskosten
3	positive Wirkung auf ein QZ	3	mittlere Verwaltungskosten
2	neutrale Wirkung auf die QZ	2	hohe Verwaltungskosten
1	negative Wirkung auf mindestens ein QZ	1	sehr hohe Verwaltungskosten

Skala	Effektivität / Wirksamkeit der Förderung	Skala	Revolvierung und Hebelwirkung
5	sehr effektiv / hoch wirksam	5	häufige Revolvierung und / oder hohe Hebelwirkung
4	effektiver / wirksamer als andere Instrumente	4	Revolvierung bei mittlerer Hebelwirkung
3	gleich effektiv / wirksam als andere Instrumente	3	Revolvierung bei geringer Hebelwirkung
2	andere Instrumente effektiver / wirksamer	2	Revolvierung bei keiner Hebelwirkung
1	sehr ineffektiv / wenig wirksam	1	keine Revolvierung und keine Hebelwirkung

Im Rahmen der SWOT-Analyse wurden aufgrund der sozioökonomischen Situation in Niedersachsen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken identifiziert und Handlungsbedarfe für die Förderung abgeleitet. Der **Zielbeitrag zur regionalen Entwicklung in Niedersachsen / die Relevanz** wird als sehr hoch (5) eingeschätzt, wenn ein Item mit den in der SWOT-Analyse genannten Interventionsbedarfen korrespondiert und somit als förderrelevant eingestuft werden kann. Dies ist bspw. bei der Gründerförderung, insb. bei Technologieorientierung oder der Förderung der energetischen Gebäudesanierung der Fall.

Der strategische Beitrag zu den in den Verordnungen festgelegten und aus der **Strategie Europa 2020** abgeleiteten Zielen wird anhand des Beitrags der Items zu den fünf Kernzielen⁵¹ und den Leitinitiativen⁵² bewertet. Je mehr Kernziele durch ein Item angesprochen werden, desto höher ist sein strategischer Zielbeitrag zu Europa 2020 und demnach ist der Europäische Mehrwert auch höher. Besonders hervorzuhebende Zielstellungen sind das Kernziel für FuE und das Kernziel zur CO₂-Reduktion, die durch innovative Vorhaben adressiert werden.

⁵¹ *Kernziele der Strategie Europa 2020:* 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen in Arbeit stehen. 3 % des BIP der EU sollen für F&E aufgewendet werden. Die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele sollen erreicht werden (einschließlich einer Erhöhung des Emissionsreduktionsziels auf 30 %, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind). Der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10 % abgesenkt werden, und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben. Die Zahl der armutsgefährdeten Personen soll um 20 Mio. sinken.

⁵² *Leitinitiativen der Strategie Europa 2020:* „Innovationsunion“, „Jugend in Bewegung“, „Digitale Agenda für Europa“, „Ressourcenschonendes Europa“, „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ und „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“.

Zusätzlich wird auch der **Beitrag zu Querschnittszielen** bei der Bewertung berücksichtigt. Querschnittsziele sind:

- ▶ Nachhaltige Entwicklung,
- ▶ Gleichstellung von Frauen und Männern sowie
- ▶ Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung.
- ▶ Des Weiteren wurde die Stadtentwicklung gemäß Art. 7 EFRE-VO als Zielstellung mit Querschnittscharakter berücksichtigt.

Die Höhe der Bewertung ist abhängig von der Anzahl der Querschnittsziele, die ein Item beeinflusst. Besonders positiv schneiden Mikrokredite ab, die häufig von Frauen in Anspruch genommen werden, oder Maßnahmen der Stadtentwicklung oder Contracting-Instrumente.

Die **Effizienz in Bezug zur Administration** der Förderung erfasst vor allem den voraussichtlichen Verwaltungsaufwand. Dieser wird vor dem Hintergrund möglicher Zinsgewinne zur Deckung der Managementgebühren betrachtet. Vereinfacht ausgedrückt, ist der Aufwand umgekehrt proportional zur individuellen Fördersumme zu bewerten. Kleine Darlehensbeträge wie bspw. bei Mikrokrediten verursachen bspw. bei der Beantragung, Bewilligung und Verwaltung viel Aufwand, sie sind jedoch auch leichter standardisierbar, wodurch Effizienzgewinne erzielt werden können, eine entsprechende Mindestanzahl an Fällen vorausgesetzt. Dennoch werden durch den vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand erzielbare Zinsgewinne weitgehend aufgebraucht.

Im Gegensatz dazu werden bei Beteiligungen relativ hohe Beträge (in der Förderperiode 2007-2013 im Durchschnitt größer 650 TEUR) bewegt. Der Verwaltungsaufwand ist in Verbindung mit dem Aufwand für das Beteiligungsmanagement im Einzelfall höher, aber die Anzahl an Beteiligungsfällen ist gering und daher nur sehr eingeschränkt standardisierbar. Bei Mikrobeteiligungen wäre die Effizienz in Bezug zur Administration entsprechend deutlich geringer. Je enger Unternehmen, für die eine Beteiligung eingegangen wird, auch im Alltagsgeschäft begleitet und hinsichtlich der Geschäftstätigkeit coached werden, desto höher steigt der Aufwand und die Effizienz sinkt.

Die **Effektivität / Wirksamkeit der Förderung** bezieht sich auf die Eignung der Finanzinstrumente für die jeweilige Zielgruppe zu Erreichung der strukturpolitischen Ziele im Vergleich zu anderen Instrumenten oder Zuschüssen. So würden etwa Darlehen aus einem Darlehensfonds für Forschungseinrichtungen eine ineffektive Form der Förderung darstellen. Forschungsprojekte sind aufgrund der Unsicherheit, erfolgreich zu verlaufen mit einem hohen Risiko verbunden. Die Finanzierung über ein Darlehen ist in diesem Fall unangemessen. Ein erfolgsabhängiges revolvingendes Instrument wäre in diesem Fall besser geeignet. Die Effektivität / Wirksamkeit betrachtet nicht nur die Revolvierung, sondern auch die Angemessenheit einer Förderung und berücksichtigt den Ausschluss von Mitnahmeeffekten, z.B. wenn anstelle eines „verlorenen“ Zuschusses ein Darlehen vergeben wird.

Die **Revolvierung und Hebelwirkung** erfasst einerseits die Fähigkeit weiteres Kapital über das Finanzinstrument hinaus zu akquirieren und stellen zudem auf den revolvingenden Charakter des Finanzinstruments im Vergleich zu Zuschüssen, die finanztechnisch also nur einmal wirksam werden, ab. Eine Revolvierung ist häufig zu erwarten, wenn Ausfälle möglichst gering bleiben und die Mittel im Zeitverlauf möglichst mehrfach eingesetzt werden können. Die größte Hebelwirkung weisen Garantiefonds und Finanzinstrumente mit einer Nachrangigkeit gegenüber anderen Kapitalgebern auf (z.B. Nachrangdarlehen oder Risikokapital). Bei Garantien fließt zumeist kein Kapital, so dass eine Revolvierung eher virtueller Natur ist und zudem häufiger auftreten kann. Der geringste Hebel ist bei zuschussähnlichen Finanzinstrumenten (BaföG-artige) zu erwarten, wenngleich die Anzahl Revolvierungen dafür umso höher ausfallen kann.

Der aggregierte Zielbeitrag ergibt sich aus einem gewichteten Durchschnitt der sechs Bewertungskriterien. Der Zielbeitrag Niedersachsen / Relevanz und die Effektivität / Wirksamkeit werden jeweils mit einer Gewichtung in Höhe von 25 % gewertet.

Die Förderung mit Finanzinstrumenten hat bedarfs- und wirkungsorientiert zu erfolgen. Aus interventionpolitischen Gesichtspunkten haben diese beiden Faktoren das größte Gewicht, da die Förderung den gesamtwirtschaftlichen Bedarf adressieren und die aus dem Bedarf abgeleiteten Förderziele effektiv bedienen soll.⁵³ Der Beitrag zu den in der ESI-VO und der EFRE-VO festgesetzten und direkt mit der Strategie Europa 2020 verknüpften Zielstellungen wird mit 20 % und der Beitrag zu den Querschnittszielen mit ergänzenden 5 % gewichtet. Das Kriterium Zielbeitrag Europa 2020 / Europäischer Mehrwert bewertet den Beitrag zu den Kernzielen unter dem GSR. Eine Förderung in den Bereichen der Kernziele ist als prioritär anzusehen. Eine ausschließlich auf die Kernziele ausgerichtete Förderung ohne zugrunde liegende Bedarfe ist allerdings nicht zweckmäßig. Da die Strategie Europa 2020 die Querschnittsziele nicht explizit beinhaltet, werden diese durch ein gesondertes Kriterium berücksichtigt. Beide Kriterien sind bezüglich ihrer Wertung als Gesamtheit zu sehen und machen das dritte Viertel der Gewichtung aus.

Der Revolvierung und Hebelwirkung wird eine Gewichtung von 20 % beigemessen. Ausschlaggebend für den sinnvollen Einsatz von Finanzinstrument ist deren revolvierender Charakter. Hebelwirkungen sind bei der Umsetzung von Finanzinstrumenten zwar ausdrücklich gewünscht und können das Volumen des Finanzinstrumentes aufgrund der Einwerbung privater Mittel bzw. der Veränderung des Risikoprofils der zu fördernden Vorhaben erhöhen. Die Kombination aus beiden ist gemäß der Theorie der Optimalfall. In der Praxis werden jedoch Finanzinstrumente aufgelegt, die vordergründig einen förderpolitischen Zweck zu erfüllen haben und unter Berücksichtigung langfristiger strategischer Überlegungen auch zu zukünftigen Mittelverfügbarkeiten aufgelegt werden. Die Revolvierung steht dabei im Vordergrund. Die potenziellen Hebelwirkungen sind dahingegen zweitrangig. Mit den zusätzlichen, hebelnden Investitionen kann in den meisten Fällen eine vorrangige Vergütung dieser Investoren einhergehen oder den Investoren eine Rückzahlung nicht garantiert werden, wodurch diese Finanzinstrumente als spekulativ eingestuft werden müssten.

Die Effizienz in Bezug zur Administration fällt bei der Bewertung mit 5 % ins Gewicht, um die Relation zwischen Aufwand und Nutzen zu berücksichtigen.

4. Wettbewerbsanalyse der Items

Die Wettbewerbsanalyse ist de-facto eine Analyse des Zugangs zu alternativen Finanzinstrumenten. Sie stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Grundlagenanalyse (siehe Abschnitt 3.1). Dabei wird auf die Analyse des Angebots auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene zurückgegriffen. Die Skala für das Beurteilungskriterium ist in Tabelle 4 dargestellt. Ein hoher Wert auf der Skala bedeutet, dass das Angebot bzw. der Zugang zu alternativen staatlichen oder privaten Finanzinstrumenten für die Zielgruppe möglich ist.

⁵³ § 23 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung legt fest, dass „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) [...] nur veranschlagt werden [dürfen], wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Tabelle 4: Skala für den Zugang zu Finanzinstrumenten

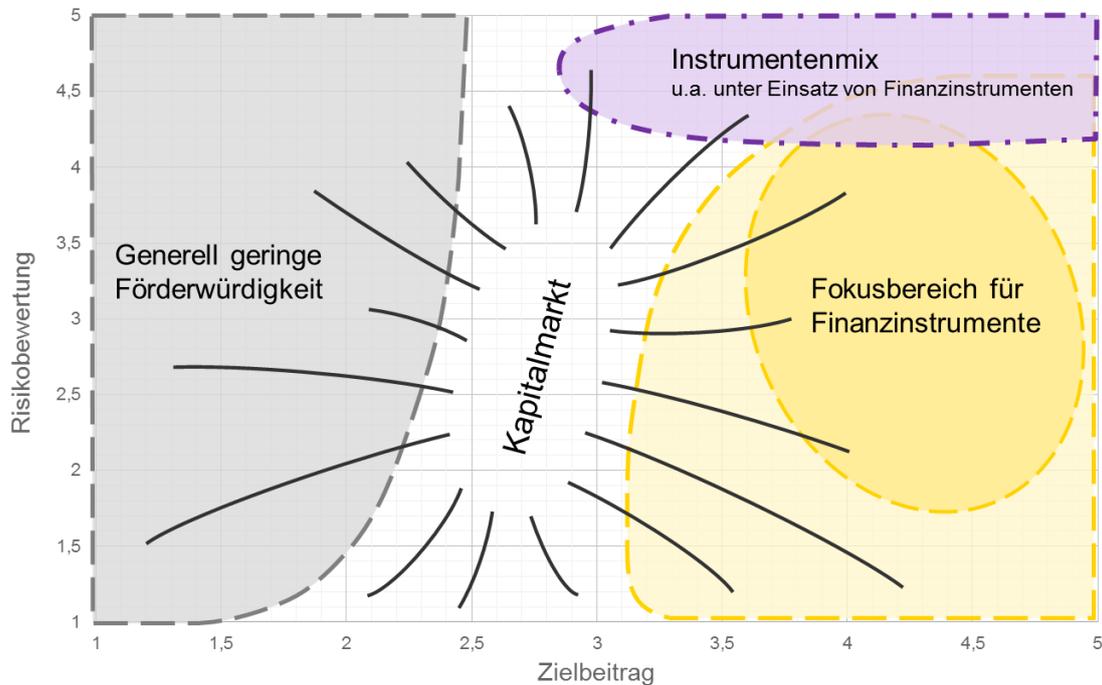
Skala	Zugang zu Finanzinstrumenten
5	ähnliche Instrumente sind für die Zielgruppe sehr schlecht zugänglich
4	ähnliche Instrumente sind für die Zielgruppe schlecht zugänglich
3	ähnliche Instrumente sind für die Zielgruppe zugänglich
2	ähnliche Instrumente sind für die Zielgruppe leicht zugänglich
1	ähnliche Instrumente sind für die Zielgruppe sehr leicht zugänglich

5. Aggregierte Bewertung

Die aggregierte Bewertung führt die Ergebnisse der Risikobewertung und der Zielbeitragsanalyse zusammen. Hierfür werden die Ergebnisse der jeweiligen Bewertungsschritte jedes Items jeweils innerhalb eines Koordinatensystems vergleichend dargestellt. Das Durchschnittsrisiko wird auf der X-Achse abgetragen, der Zielbeitrag auf der Y-Achse. Der Zugang zu Finanzinstrumenten wird anhand der Größe und Farbe der Blasen dargestellt. Je größer die Blasen sind, desto schlechter ist der Zugang zu ähnlichen Finanzinstrumenten. Items für Finanzinstrumente für die es fast keine bzw. kaum ähnliche Angebote auf dem freien Kapitalmarkt gibt, sind gelb bzw. dunkelgrau. Je heller eine Blase eines Items ist, desto mehr Alternativen sind verfügbar.

Folgende Abbildung veranschaulicht schematisch, welche Bereiche innerhalb der Diagramme besonders zu beachten und welche Schlussfolgerungen jeweils daraus zu ziehen sind.

Abbildung 11: Diagramm für die aggregierte Bewertung (schematisch)



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Der Sektor im linken Teil des Diagramms steht für eine geringe Förderwürdigkeit, weil der Zielbeitrag sehr gering ausgeprägt ist. Im gelben Bereich auf der rechten Seite des Diagramms befindet sich der Fokusbereich für Finanzinstrumente. Dieser kann aufgrund der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Finanzinstrumente und des Risikoprofils der Items auch einen größeren Bereich (erweiterter gelber Bereich) abdecken – immer vorausgesetzt der Zielbeitrag ist hinreichend hoch. Bei einer vergleichsweise risikoarmen Ausgestaltung stellt sich jedoch die Frage, ob der Kapitalmarkt diesen Item-Bereich nicht ohnehin umfassend abdeckt.

Der Fokus der Förderung aus revolvingierenden Finanzinstrumenten ist demnach auf Items mit einem Risikowert zwischen etwa 2,0 und 4,5 zu legen, die einen Zielbeitrag von mindestens etwa 4,0 aufweisen. Um regulatorisch in bestimmte Marktsituationen einzugreifen ist eine Abwägung des Risikos und des Zielbeitrags im Einzelfall erforderlich. Bei geringerem Risiko und niedrigerem Zielbeitrag (links und leicht unterhalb des Fokusbereichs liegender Erweiterungsbereich) sind eine Abgrenzung zum Kapitalmarkt und der Nachweis von Marktschwächen/-lücken besonders wichtig.

Für Items mit einem vergleichsweise geringen Risikowert bestehen auf dem Kapitalmarkt hinreichende Finanzierungsalternativen, zumal wenn der Zielbeitrag gering ist und demnach strukturpolitische Erwägungen im Markt keinerlei Rolle spielen. Bei geringerem Risiko (unter etwa 2,0) und sehr hohem Zielbeitrag ist es dagegen Aufgabe des Staates, Anreize zu setzen, weil der Kapitalmarkt hier nur Nischenprodukte anbietet, die jedoch in erster Linie die unter Renditeaspekten zu betrachtenden Ziele der Investoren befriedigen und weniger die staatlichen strukturpolitischen Ziele unterstützen.

Bei sehr hohem Zielbeitrag kann es durchaus gerechtfertigt sein, ein höheres Risiko in Kauf zu nehmen, um die strukturpolitischen Ziele optimal zu erfüllen (violetter Bereich am oberen Rand). Bei diesen Items mit einem hohen Risikowert von etwa 4,5 bis 5,0 ist eine Revolvierung zunehmend unwahrscheinlich, weil Ausfälle häufiger vorkommen als bei Vorhaben mit geringem Risikowert. In diesem Fall existieren auf dem Kapitalmarkt normalerweise keine Alternativen.

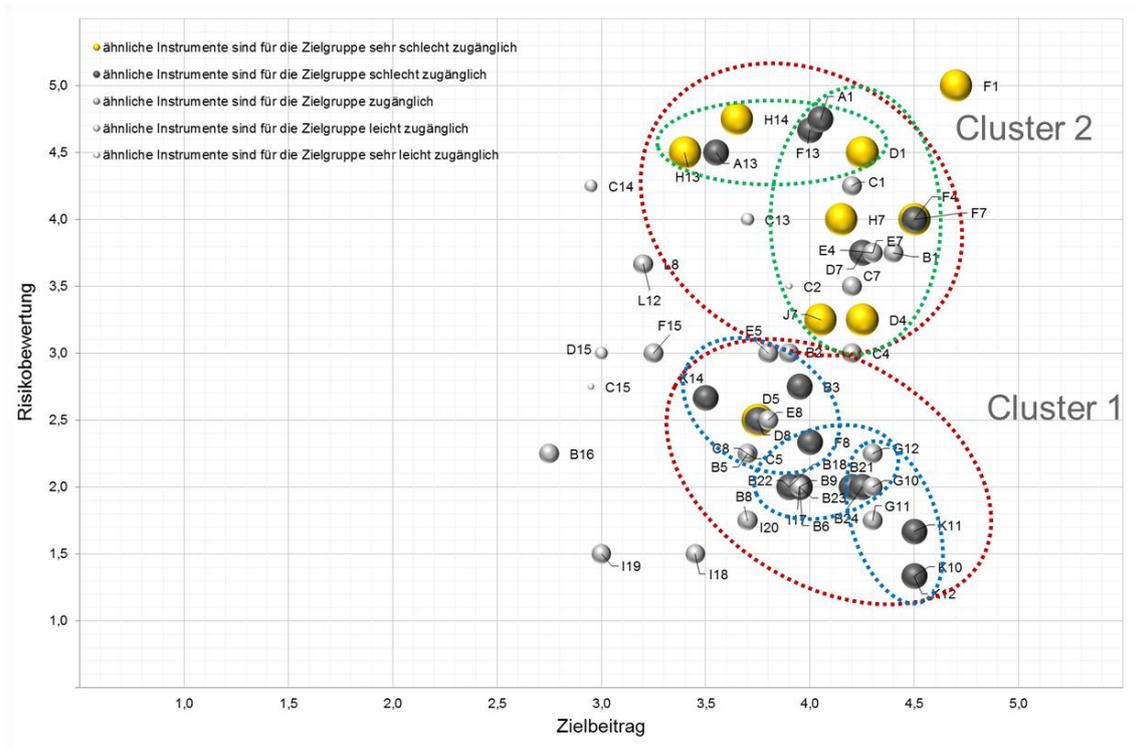
Für solche risikoreichen Investitionen sind bei nachgewiesenem Zielbeitrag und positiver Nutzen-Kosten-Relation passfähige Individuallösungen mit einem Instrumentenmix zu favorisieren.⁵⁴ Dann ist eine Kombination bestehend aus Garantien, flankierenden Beratungsleistungen und ggf. unter Nutzung von rückzahlbaren Zuschüssen oder sonstigen für eine Risikominimierung geeigneten Maßnahmen denkbar, um erstens strukturpolitische Vorhaben umsetzen zu können und zweitens Anreize für den Kapitalmarkt zu schaffen trotz des Risikoprofils ein höheres Risiko einzugehen.

⁵⁴ Grundsätzlich müssen die Unternehmen ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit nachweisen, bzw. für die Zukunft mittels Businessplan im Sinne einer Vorhabensbeschreibung und einer mittelfristigen Unternehmensplanung untersetzen.

4.2. Ergebnisse der systemischen Bewertung

4.2.1. Kernergebnisse (übergreifend)

Abbildung 12: Zusammengefasste Darstellung der Items



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Abbildung 12 zeigt die zusammengefassten Ergebnisse der multikriteriellen Bewertung. Es ist deutlich zu sehen, dass es eine große Risikostreuung der Items gibt. Außerdem hat die Mehrzahl mindestens einen mittleren oder hohen Zielbeitrag. Mit Ausnahme weniger Items, liegen fast alle Items in der rechten Hälfte des Diagramms. Es ist zu erkennen, dass es zwei voneinander abgrenzbare Cluster von Items gibt:

1. Das erste Cluster besteht aus Items, die eine Risikobewertung von 3,3 und weniger erhalten haben, also ein geringes bis mittleres Risikoprofil aufweisen (abgetragen auf der Y-Achse). Der Großteil dieser Items hat einen mittleren Zielbeitrag zwischen 3,5 und 4,5 (abgetragen auf der X-Achse). Für diese Gruppe von Items sind zudem Finanzinstrumente für die jeweilige Zielgruppe zugänglich bzw. leicht zugänglich (geringe Größe der Blasen).

Einzelne Marktlücken für bestimmte Zielgruppen oder Finanzinstrumenten-Charakteristika bestehen jedoch (blaue Sub-Cluster).

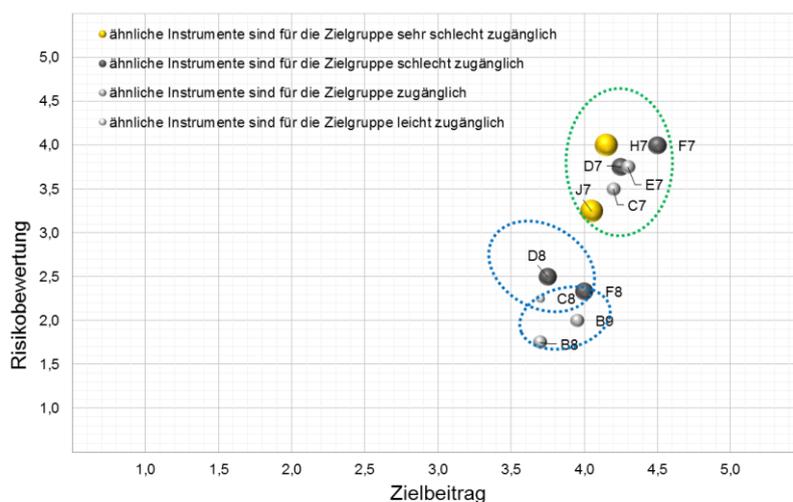
Ein Auflegen von revolvingierenden Finanzinstrumenten aus Mitteln des EFRE oder des ESF mit diesen Item-Merkmalen muss im Einzelfall geprüft werden.

Eine Förderung von innovativen Gründern mit Risikokapital, Nachrangdarlehen oder Garantiefonds ist strategisch gesehen sehr sinnvoll, ist aber auch mit dem höchsten Risiko verbunden. Diese Items liegen im Bereich, der eine sehr genaue Prüfung der einzelnen Vorhaben erfordert und voraussichtlich einen Instrumentenmix erfordert, um die Risiken zu minimieren. Der sehr hohe Zielbeitrag und der fehlende Zugang zu Alternativen auf dem Kapitalmarkt würden trotzdem den Einsatz von Finanzinstrumenten rechtfertigen. Allerdings ist aus Risikogesichtspunkten zu überlegen, eine Förderung mit einer bezuschussten Beratungsleistung, eines verpflichtenden Management-Coachings für die begünstigten KMU oder anderer zur Risikominimierung geeigneter Maßnahmen zu kombinieren.

Zur Risikominimierung und laufendem Monitoring aufseiten des Fondsmanagements sollte in Erwägung gezogen werden eine übergreifende und fachlich kompetente Begleit- und Kontrollstruktur einzurichten und entsprechend adäquate Prozesse zu definieren. Das Konzept der beauftragten Unternehmensberatung zum Mikrobeteiligungsfonds⁵⁵, das schließlich vom Land aufgegriffen wurde, sieht zur Beratung und Abstimmung bspw. die Errichtung eines Beirats mit Vertretern von Land (Ministerien), Regionen (NEWIN)⁵⁶ und NBank als Gremium vor.

Im Fokusbereich liegen die Items für die Zielgruppe der Unternehmensnachfolger. Dies gilt auch für Items für nicht technologieorientierte Gründer und Unternehmensnachfolger (B1, B2, B3, B5, B6, C5, D5, E5). Diese haben zudem eine vergleichsweise geringere Risikobewertung, was vor allem in dem höheren Reifegrad begründet liegt und dem Potenzial, Einnahmen zu erwirtschaften.

Abbildung 14: Zielgruppe: KMU



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

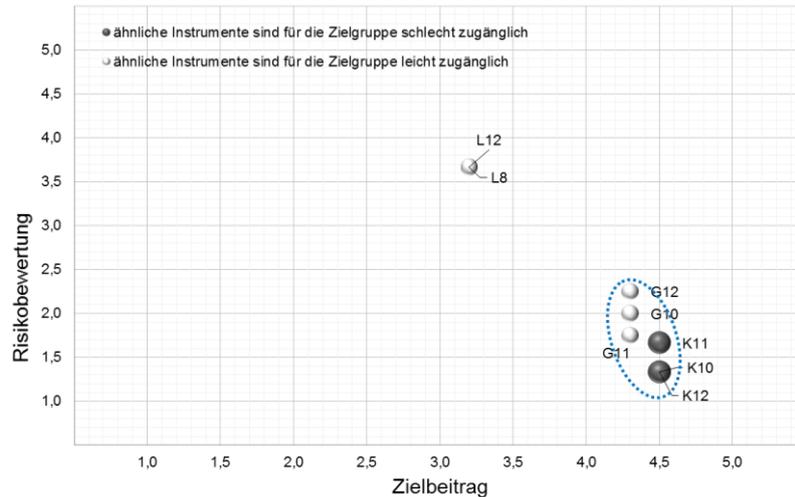
Ähnlich wie bei den Gründern und Unternehmensnachfolgern befinden sich die Items für die innovativen **KMU** (C7, D7, E7, F7, H7) im rechten oberen Bereich des Diagramms (vgl. Abbildung 14). Auch für Items dieser Zielgruppe ist ein positiver Zusammenhang zwischen Risiko und Zielbeitrag erkennbar. Insgesamt ist die Finanzierung von KMU allerdings mit einem geringeren Risikolevel verbunden.

⁵⁵ Evers & Jung (2013): NMikrobeteiligung – Konzeptentwurf für einen regionalisierten EFRE-Beteiligungsfonds

⁵⁶ NEWIN ist das Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen

Die KMU der 8er-Items (B8, D8, E8 und F8) bilden eine ebenfalls geeignete Zielgruppe für Finanzinstrumente z.B. durch mezzanine Finanzierungsformen, Beteiligungen oder Mikrokredite. Für J7 kommt eine bislang nicht verfügbare strategische Innovationsfinanzierung in Betracht.

Abbildung 15: Zielgruppe: Kommunen und Unternehmen der Wohnungswirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Abbildung 15 zeigt die Items für **kommunale Unternehmen** (10), **Wohnungsunternehmen** (11) und **Kommunen** (12). Diese Zielgruppen wurden jeweils mit revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds (G) bzw. Contracting-Instrumenten (K) kombiniert. Weiterhin wurde das Instrument eines Altlastensanierungsfonds (L) abgebildet.

Die Items der revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds weisen für alle Zielgruppen einen hohen Zielbeitrag von 4,3 auf. Das Risiko für diese Items fällt mit Werten von 1,7 bis 2,2 eher gering aus. Aufgrund des hohen Zielbeitrags fallen diese Items trotzdem in den Fokusbereich. Bei der Aufsetzung eines revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds ist jedoch zu beachten, dass ökologische Themen wie die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden und somit die Reduzierung von CO₂ sowie soziale Zielstellungen, wie parallel die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit, oder ggf. eine barrierefreie Weiterentwicklung des Gebäudebestandes mit solchen Fonds adressiert werden.

Ähnlich wie die Items der revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds, weisen die Items für Contracting-Instrumente ein ebenfalls sehr geringes Risiko (max. 1,6) und einen sehr hohen Zielbeitrag von 4,5 aus. Eine Förderung mit entsprechenden Instrumenten im Rahmen des Multifondsprogramms ist aufgrund des Zielbeitrags empfehlenswert.

Altlastensanierungsfonds haben entsprechend der Einteilung sowohl für KMU als auch Kommunen einen mittleren Zielbeitrag. Die Relevanz auf Basis der SWOT-Analyse ist sehr hoch, jedoch leistet das Finanzinstrument keinen aktiven Beitrag zur Strategie Europa 2020. Risiken bei Altlastensanierungen liegen aufgrund der nicht hinreichend abschätzbaren Kosten und der Unsicherheiten bei einer anschließenden Wiedernutzung über normalen Stadtentwicklungsfonds.

5. Ex-ante Bewertung der für Niedersachsen vorgesehenen Finanzinstrumente

Im Rahmen des Multifondsprogramms für die Förderperiode 2014-2020 ist die Umsetzung von fünf Finanzinstrumenten in Niedersachsen vorgesehen. Im Folgenden werden die Finanzinstrumente kurz vorgestellt und aufbauend auf der bereits durchgeführten multikriteriellen Bewertung eingeordnet.

Im Rahmen der Kohärenzanalyse werden die vorgeschlagenen Maßnahmen gemäß den Kriterien der multikriteriellen Bewertung (vgl. Kapitel 4) betrachtet und eine Einordnung gegenüber den vorgestellten idealtypischen Items vorgenommen. Weiterhin findet eine Einschätzung der möglichen Hebelwirkungen statt.

5.1. MikroSTARTer Niedersachsen

5.1.1. Beschreibung

Der „MikroSTARTer Niedersachsen“ hat zum Ziel, branchenunabhängig Gründerinnen und Gründer sowie junge Unternehmen zu unterstützen. Mit einem niedrighschwelligem Mikro-Darlehen sollen der Unternehmergeist gefördert und das Gründungsklima in Niedersachsen gestärkt werden. Gründerinnen und Gründern soll die Möglichkeit eröffnet werden, durch dieses Mikro-Darlehen aus einem Gründerfonds über die NBank kurzfristig den benötigten Kapitalbedarf zu decken.

Die Maßnahme soll die Angebotslücke von kleinvolumiger Fremdkapitalfinanzierung zwischen 5 und 25 TEUR für Unternehmensgründer und junge Unternehmen schließen. Die Zielgruppe der Förderung umfasst Existenzgründer in der Vorgründungsphase bzw. Unternehmen bis zum 5. Unternehmensjahr, die in Niedersachsen gründen bzw. ein Unternehmen übernehmen wollen. Das Angebot richtet sich an Gründerinnen und Gründer sowie Unternehmen bis zum 5. Unternehmensjahr aller Branchen. Anforderungen an zu leistende Sicherheiten bestehen nicht, jedoch hat vor Antragstellung eine Erstberatung zum Gründungs- bzw. Investitionsvorhaben und eine fachkundige Stellungnahme eines bei der NBank akkreditierten Kooperationspartners (Kammern, Banken u.a.) zum Vorhaben (positives Votum) vorzuliegen. Es ist ein vereinfachtes Abwicklungsverfahren ohne Einbindung der Hausbank vorgesehen. Hiermit wird, insbesondere auch arbeitslosen Gründungswilligen, eine Alternative zum herkömmlichen Angebot am Fremdkapitalmarkt angeboten.

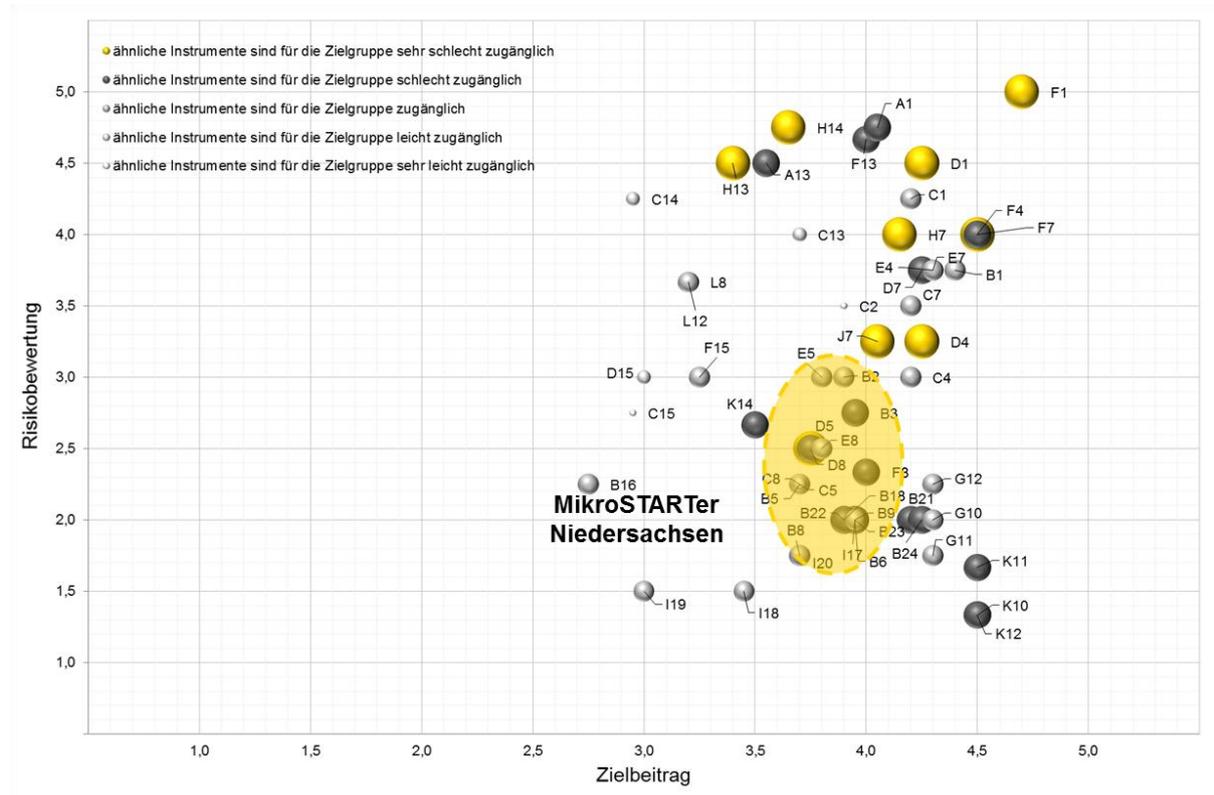
Im Rahmen der Gründungsförderung in Niedersachsen werden neben dem MikroSTARTer auch bezuschusste Vorgründungsberatungen (hier: Programm „Gründungscoaching Niedersachsen“) angeboten. Dieser integrierte Gründungsförderungsansatz kombiniert für diese Zielgruppe Finanzierung und Beratung. Die Gewährung des Mikrodarlehens ist nicht zwingend von der Inanspruchnahme einer geförderten begleitenden Beratung aus dem Programm „Gründungscoaching“ abhängig. Es kann für Antragssteller jedoch Sinn machen beide Programme kombiniert in Anspruch zu nehmen.

Das Gesamtvolumen des MikroSTARTers soll 32 Mio. EUR, 16 Mio. EUR Beteiligung aus dem EFRE und 16 Mio. EUR nationale Kofinanzierung, betragen. Der Beteiligungssatz des EFRE liegt verordnungsgemäß bei 50 %. Als durchschnittliches Fördervolumen wird von 20 TEUR pro Vorhaben ausgegangen.

5.1.2. Ableitung des Handlungsbedarfs

Der MikroSTARTer Niedersachsen, als Mikro-Darlehensfonds, entspricht den im Kapitel 4 bewerteten „B“-Items und entspricht demnach dem dort skizzierten und als geeignet anzusehenden Idealtypus. Die Analyse zeigt, dass diese Itemgruppe einen mittleren Zielbeitrag und ein geringes bis mittleres Risiko abhängig von der Zielgruppe aufweist. Abbildung 16 zeigt die Einordnung des MikroSTARTer Niedersachsen in das in Kapitel 4 vorgestellte Bewertungsraster.

Abbildung 16: MikroSTARTer Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Einordnung in die Förderstrategie des Landes

Der MikroSTARTer ist ein Baustein der Gründerinitiative „Gründerfreundliches Niedersachsen“. Er richtet sich vornehmlich an Gründerinnen und Gründer sowie junge Unternehmen. Ein besonderer Fokus wird auf Gründungen aus Hochschulen heraus gelegt. Bezüglich des Zielbeitrags ist der MikroSTARTer somit vergleichbar mit den Items B2 und B3, die Mikrokreditfonds für Gründer repräsentieren. Aufgrund eines Schwerpunktes auf Gründungen und Unternehmensnachfolgern sowie des geplanten niedrigschwelligen Abwicklungsverfahrens ist die Maßnahme jedoch mit einem höheren Zielbeitrag als die bewerteten Items zu bewerten. Die Maßnahme weist eine hohe Relevanz auf Basis der Ergebnisse aus der im Zuge der Programmaufstellung erstellten SWOT-Analyse aus und leistet einen Beitrag zur Strategie des Landes sowie zur Strategie Europa 2020.

Theoretische Ableitung der Marktschwächen und der Notwendigkeit der Risikominimierung

Das Risikoprofil der Maßnahme ist aufgrund der Gründerorientierung mittel bis hoch einzuschätzen. Gründerinnen und Gründer verfügen in den meisten Fällen nicht über genügend Sicherheiten. Das Risiko, dass Darlehen nicht (vollständig) zurückgezahlt werden können, wenn die Unternehmung sich am Markt nicht erfolgreich behaupten kann, ist deshalb vergleichsweise hoch. Die vorgeschriebene fachkundige Beratung im Rahmen der Antragstellung ist daher sinnvoll und trägt zu einer hohen Qualität der Finanzierungsfälle bei. Der diesbezügliche Erfahrungsschatz der für die fachkundige Beratung bereits gelisteten Institutionen (Kammern, Banken, sonstige relevante Einrichtungen) leistet einen Beitrag zur Risikominimierung.

In der Wirtschaftstheorie werden Existenzgründern grundsätzlich Nachteile – basierend auf Größe, Verbund und Erfahrung – gegenüber etablierten Unternehmen bescheinigt, wodurch suboptimale Wettbewerbssituation im betreffenden Markt bestehen, die folgerichtig durch eine zielgerichtete Förderung abzumildern sind. Dies gilt vor allem für besonders innovative oder technologieorientierte Unternehmensgründungen, deren Markteintritt durch einen nicht gedeckten Investitionsbedarf erschwert wird. Zur Beseitigung solcher suboptimalen Wettbewerbssituationen werden auf Gründer zielende Förderinstrumente als geeignet eingestuft.⁵⁷

Der beim MikroSTARTer Niedersachsen vorgesehene Förderbetrag je Vorhaben beträgt max. 25 TEUR. Von einer in besonderem Maße technologieorientierten Gründung kann bei Mikro-Darlehen jedoch nicht ausgegangen werden. Das finanzielle Risiko im Falle eines Ausfalls ist daher als mittel bis gering einzustufen. Einer solchen Risikoeinstufung folgen Kreditinstitute bei ihren Kreditangeboten für Gründer in der Regel nicht. Stattdessen lehnen viele Kreditinstitute diese Kredite häufig aufgrund der kleinen Volumina ab, und weil damit kein adäquater Deckungsbeitrag erzielt werden kann.

Kohärenzbewertung

In der Regel existiert bei Kreditinstituten keine eigene Produktkategorie „Gründerkredit“, sondern die Gründer sind z.T. auf Überziehungskredite, eine Kapitalbereitstellung, bspw. durch Familie, Freunde oder auf von den Hausbanken an die Gründer „durchgereichte“ Förderangebote der öffentlichen Hand angewiesen. Eine hohe Zahl an Investitionen unterbleibt jedoch, weil selbst diese Alternativen nicht oder nicht zu angemessenen Konditionen verfügbar sind (siehe auch Abschnitt 3.2.1).

Für kleinvolumige Kreditangebote bestehen auf nationaler Ebene bisher Angebote des Mikrokreditfonds Deutschland. Auch im Segment der kleinvolumigen Darlehen für Vorhabensfinanzierungen aus Crowdfunding besteht weiterhin Bedarf, wie die Wachstumsraten⁵⁸ belegen. Der Mikrofinanzsektor in Deutschland ist aber insgesamt als noch unterentwickelt anzusehen, weshalb eine Verbreiterung der Angebotsstruktur durch öffentlich geförderte Angebote zu empfehlen ist. Die bislang für den Mikrokreditfonds Deutschland bereitgestellte Kofinanzierung erfolgt in der Förderperiode 2007-2013 aus dem ESF-Bundes-OP. Der Mikrokreditfonds läuft bis 2015 endgültig aus. Ein Bedarf besteht auch weiterhin und kann durch den MikroSTARTer in der vorgesehenen Größenordnung befriedigt werden. Das Know-How der NBank mit Mikrokrediten wird in der Förderperiode 2014-2020 weitergenutzt.

Sowohl aus vorgenannten Gründen als auch aus volkswirtschaftlichen Erwägungen heraus ist die Auflage eines Finanzinstruments wie der MikroSTARTer begründbar und nachvollziehbar. Der Verzicht auf das Hausbankverfahren ist – v.a. unter Wettbewerbsaspekten – ebenfalls nachvollziehbar und vereinfacht für die KMU die Handhabung und Antragstellung. Der Verzicht auf das Hausbankverfahren

⁵⁷ Thorsten Staak (2011) Allokatives Marktversagen im Gründungsgeschehen – eine wohlfahrtstheoretische Betrachtung, in KfW: Gründungsförderung in Theorie und Praxis.

⁵⁸ Crowdfunding-Monitor 2013

steht aufgrund der kleinvolumigen Finanzierungshöhen nicht in Konflikt zur Verständigung II, weil dezidiert eine öffentliche Förderaufgabe wahrgenommen wird. Zudem wird so sichergestellt, dass die administrativen Kosten für die Ausreichung der Mikrokredite auf ein Minimum beschränkt bleiben.

5.1.3. Hebelwirkungen

Finanztechnischer Hebel

Nach Auskunft der für die jeweiligen Instrumente verantwortlichen Stellen werden für die vorgeschlagenen Finanzinstrumente keine über die ordnungsseitig vorgegebene Kofinanzierung hinausgehenden weiteren Einlagen in den Fonds erwartet. Auch eine (Teil-)Substitution der nationalen öffentlichen Kofinanzierung durch nicht dem Land unterstehende Dritte ist nicht vorgesehen. Dies gilt neben dem MikroSTARTer Niedersachsen auch für alle anderen der hier behandelten Finanzinstrumente. Eine Aussage zu den Hebelwirkungen kann somit nur mit Bezug auf den privatwirtschaftlichen Hebel, der sich individuell über die einzelnen Begünstigten ermittelt, getroffen werden.

Privatwirtschaftlicher Hebel

Die allgemeine Berechnung des privatwirtschaftlichen Hebels ergibt sich als Quotient aus den gesamten Investitionen und den öffentlichen Fördermitteln. Dieser ist demnach von zusätzlichen privaten Eigenanteilen abhängig.

$$\text{Hebel} = \frac{\text{Gesamtinvestitionen } ((\text{EFRE} + \text{Kofinanzierung}) + \text{private Eigenanteile})}{\text{öffentliche Fördermittel } (\text{EFRE} + \text{Kofinanzierung})}$$

Beträgt der aus dem MikroSTARTer ausgezahlte Darlehensbetrag 10 TEUR, dann setzt sich dieser zu je 50 % aus EFRE-Mitteln und nationaler Kofinanzierung zusammen. In Abhängigkeit der Verfügbarkeit privaten Eigenkapitals (inkl. aller weiteren Finanzierungsbausteine) kann sich der Hebel erhöhen. Werden in die Gesamtfinanzierung bspw. 40 % Eigenkapital (= 4 TEUR) eingebracht, dann lässt sich die privatwirtschaftliche Hebelung der EFRE-Mittel wie folgt beziffern:

$$((5 \text{ TEUR} + 5 \text{ TEUR}) + 4 \text{ TEUR}) / 10 \text{ TEUR, d.h. } 1,4.$$

Die Programmverantwortlichen gehen für das Finanzinstrument zunächst nicht davon aus, dass Eigenanteile in nennenswertem Ausmaß eingebracht werden. Selbst die im Beispiel unterstellte Einbringung von 20 % Eigenkapital ist für einen durchschnittlichen Förderfall nicht generell sichergestellt oder gar vorausgesetzt. Es findet auch keine Bedürftigkeitsprüfung statt, so dass nicht abschätzbar ist, ob die Investitionen nicht zumindest zum Teil auch ohne die Förderung getätigt worden wären.

Aufgrund der von der für das Finanzinstrument verantwortlichen Stelle bisher verarbeiteten Erfahrungen erwartet diese, dass in etwa 60 % der Finanzierungsfälle eine Vollfinanzierung der Vorhaben aus dem MikroSTARTer erfolgt. Von einer Mischfinanzierung – unter Einbeziehung weiterer Finanzierungsbausteine und privaten Eigenkapitals – wird seitens der Programmverantwortlichen für die übrigen 40 % der Finanzierungen ausgegangen. Eine Mischfinanzierung, die den MikroSTARTer für bis zur Hälfte des Finanzierungsbedarfs nutzt, erscheint plausibel. Für diese Finanzierungsfälle sind dann privatwirtschaftliche Hebel zu quantifizieren.

Eine Abschätzung der realisierbaren Hebelwirkung des MikroSTARTers insgesamt ist aufgrund der bislang geringen Erfahrungswerte mit Mikrokrediten in Deutschland generell und speziell in Niedersachsen nur unter Verwendung der hier dargelegten Annahmen möglich. Der Hebel liegt dann – wie im Beispiel oben aufgeführt – bei 1,4.

Die vermehrte Einbringung von Eigenkapital und weiteren Finanzierungsbausteinen ist in der aktuellen Lage auf den Finanzmärkten bei historisch niedrigen Leitzinsen und dem Aufkommen neuerer Formen der Unternehmens- und Vorhabensfinanzierung, wie dem Crowdfunding durchaus gegeben. Dies setzt jedoch voraus, dass Eigenkapital verfügbar ist und der Finanzierungsbedarf insgesamt nicht alleine durch den MikroSTARTer gedeckt werden kann.

Es sind auch über andere Mechanismen Anreize möglich den Eigenanteil der Mittelempfänger zu erhöhen, um den privatwirtschaftlichen Hebel zu vergrößern. Dies könnte bspw. über eine stärkere Orientierung des Zinssatzes am Risiko, wie im Privatbankensegment üblich, erfolgen. Modell hierfür könnte die aus der Baufinanzierung bekannte Reduzierung der effektiven Darlehenszinsen durch eine vermehrte Einbringung von Eigenkapital sein. Der hierdurch entstehende administrative Aufwand wäre im Falle einer Implementierung zu berücksichtigen.

Weitere Einflüsse auf den Hebel

Unter einer evidenzbasierten Bewertung der Hebel wären zusätzliche Investitionen auch in den zwei bis drei Folgejahren der Hebelwirkung hinzuzurechnen. Die Höhe solcher Folgeinvestitionen wäre aufgrund der geringen Kapitaldienstbarkeit bei Unternehmungen dieser Größenordnung allerdings sehr gering und wird daher im Durchschnitt mit 10-20 % angesetzt.

Die Ausfallwahrscheinlichkeit nicht erfolgreicher Finanzierungen verringert die Nachhaltigkeit des Hebels nochmals deutlich. Bei Ausfallquoten von 20-30 % für Kleinstunternehmen und kleine Gründungen wären Abschläge vom Hebel einzukalkulieren. Im Falle des MikroSTARTers ist aufgrund der vorgeschalteten Beratung und den bisherigen Erfahrungen mit niedrigeren Ausfallquoten zu rechnen. Die derzeitigen Planungen gehen unter der Bedingung konstanter makroökonomischer Bedingungen von einer Mortalität von ca. 10 % aus. Diese Mortalität ist als plausible Planungsgröße geeignet.

Mit den zuvor dargelegten Aufschlägen verrechnet, bleibe der ursprüngliche Hebel von 1,4 als wahrscheinlicher Hebel bestehen. Eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen würde allerdings die Ausfallwahrscheinlichkeit steigen lassen und einen negativen Effekt auf die Hebelwirkungen haben.

Weiterhin berücksichtigt diese Rechnung nicht die Möglichkeit, dass der Fonds mehr als einmal umgesetzt werden kann oder Multiplikatoreffekte aufgrund weiterer direkter, indirekter oder konsuminduzierter Wirkungen, die in einem regionalökonomischen Kontext generell zu erwarten sind. Eine mehrmalige Umsetzung des MikroSTARTers ist aufgrund der potenziellen Nachfrage und der Rahmenbedingungen machbar, weil durch die geringen Kreditlaufzeiten und Mortalitäten ein vollständiges Leerlaufen des Fonds rechnerisch erst nach mehreren Jahren zu erwarten ist. Die Kosten für das Management des Finanzinstruments und eine Mortalität, die bei ungünstigen makroökonomischen Bedingungen auch deutlich über 20 oder sogar 30 % liegen kann, würde das Fondsvolumen nachhaltig reduzieren, die Performance limitieren und schließlich zu einer Liquidation nur wenige Jahre nach dem Ende der Förderperiode führen. Eine belastbare Aussage zur erreichbaren Laufzeit und der Häufigkeit des Umschlagens des MikroSTARTers kann erst anhand der im Weiteren gemachten Erfahrungen, der beobachteten Mortalitäten und schließlich nach einer zu empfehlenden (Zwischen-) Evaluation des Instruments abgegeben werden.

Um die Hebelwirkung konsequent anzuheben und nachhaltig entsprechend des identifizierten Förderbedarfs zu fördern, sollten bereits zu Beginn des Auflegens des Finanzinstruments Kriterien definiert werden, die auf eine Maximierung der Hebel abzielen. Gleichzeitig gilt es die administrativen Vorkehrungen so zu gestalten, dass eine enge und auf eine Wirkungsmaximierung zielende Begleitung des Finanzinstruments möglich wird.

5.1.4. Administrative Vorkehrungen

Bisherige administrative Erfahrungen

Der Förderbetrag je Begünstigtem ist mit durchschnittlich 20 TEUR gering. Es empfiehlt sich, die Prüfung der Förderanträge ist unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu standardisieren. So können die Managementkosten in einem vertretbaren und für diese Art der Finanzierung üblichen Rahmen bleiben und mögliche Effizienzpotenziale gehoben werden. Die Einhaltung der Beihilfenregelungen ist sicherzustellen. Die Erfahrungen der NBank mit dem seit Oktober 2013 laufenden „alten“ MikroSTARTer (Pilot) der Förderperiode 2007-2013 und dem Gründerkredit sollten genutzt werden, um den MikroSTARTer schlank zu implementieren. Die Anzahl der Begünstigten wird bei einem Fondsvolumen in Höhe von 32 Mio. EUR bei 1.600 Begünstigten liegen.

Auswahl- und Förderverfahren

Fördervoraussetzungen für den MikroSTARTer sind insbesondere die im Antrag zu belegende Absicht, in Niedersachsen ein Unternehmen zu gründen oder zu übernehmen, eine erfolgte Erstberatung zum Gründungs- bzw. Investitionsvorhaben sowie ein positives Votum einer fachkundigen Stelle zum Vorhaben. Die Förderung erfolgt fortlaufend bei Erfüllung der Voraussetzungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Fördermittel.

Die Erstberatung zum Gründungs- bzw. Investitionsvorhaben wird durch qualifizierte Fachkräfte auf dem Gebiet der Gründerförderung erfolgen, um eine Filterfunktion zur Risikominimierung und Maximierung der strukturellen Wirkungen zu erreichen. Inhaltlich wird angeregt bei der Auswahl der einzelnen Finanzierungen bzw. beim Votum durch die akkreditierten Stellen Kriterien zu definieren, die folgende Zielstellungen bei der Bewertung der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit berücksichtigen:

- ▶ **Reduzierung des Ausfallrisikos**
Tragfähigkeit des Businessplans: Ist die Kapitaleinsatzfähigkeit des Gründers, des Unternehmers oder Unternehmensnachfolgers auch unter Anlegen geringer Umsatzerwartungen sichergestellt? Basiert der Businessplan auf plausiblen Annahmen und enthält er eine nachvollziehbare Unternehmensplanung (Belastbarkeit der Annahmen)?
- ▶ **Einbringung von Eigenkapital**
Würdigung der individuellen Situation der Begünstigten; Setzt der Gründer oder Unternehmensnachfolger Eigenkapital ein? Werden die Finanzierungsmittel unmittelbar für ein Investitionsvorhaben unter Einbeziehung weiteren Kapitals eingesetzt (Höhe)? Anreize von z.B. 80 %- oder 60 %-Darlehen über weitere Zinsverbilligung?
- ▶ **Hebelwirkung**
Induktion zusätzlicher Investitionen: Sieht der als tragfähig bewertete Businessplan in den auf das Darlehen folgenden zwei bis drei Jahren zusätzliche Investitionen vor?
- ▶ **Erzielung regionalökonomischer Multiplikatoreffekte**
Begünstigung regionaler Wirtschaftskreisläufe: Werden die Finanzierungsmittel zu großen Teilen für Aus- und Umbaumaßnahmen oder die Beschäftigung von Personal (ohne Antragsteller oder mithelfende Familienangehörige) eingesetzt? Diese stimulieren in besonderem Maße die regionale Wertschöpfung, weil hierdurch das regionale Einkommen erhöht wird.
- ▶ **Vermeidung sonstiger staatlicher Aufwände**
Einspareffekte: Werden durch eine Förderung andere staatliche Leistungen (z.B. BaföG, ALG I, ALG II) überflüssig oder im Falle einer Unternehmensnachfolge durch die Fortführung des Betriebs evtl. verhindert?

Monitoring

Für die begleitende Bewertung der Umsetzung des MikroSTARTers sind seitens der mit dem Fondsmanagement betrauten Stelle ein laufendes Monitoring der Umsetzung, eine systematische und eine kontinuierliche Begleitung des Finanzinstruments erforderlich. Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren eignen sich für eine Begleitung und Bewertung. Die Gemeinsamen Indikatoren gemäß dem in Anhang I der EFRE-VO enthaltenen Katalog finden gemäß Art. 6 dieser Verordnung Anwendung. Die übrigen der vorgeschlagenen Indikatoren können entweder als programmspezifischer Outputindikator (PSI) mit in das OP aufgenommen und für das Monitoring festgelegt werden oder sie sind als „Evaluations“-Indikator zum Zweck einer Wirkungsevaluation vorzusehen.

Tabelle 5: Indikatoren für den MikroSTARTer Niedersachsen

Art	Indikator	Mess-einheit	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichte
GI	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten ⁵⁹	Anzahl	530	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der geförderten neuen Unternehmen (=jünger als drei Jahre) ⁶⁰	Anzahl	230	Monitoring-system	jährlich
GI	Anzahl der in bereits bestehenden KMU neu geschaffenen Arbeitsplätze (VZÄ) ⁶¹	Anzahl	1.060	Monitoring-system	jährlich
PSI	Anzahl der aus dem MikroSTARTer finanzierten Vorhaben von Gründern	Anzahl	1.070	Monitoring-system	jährlich
PSI	Wieviele dieser Gründer realisieren daraufhin ihr Gründungsvorhaben	Anzahl	1.070	Monitoring-system	jährlich
GI	Anzahl der in neu gegründeten Unternehmen neu geschaffenen Arbeitsplätze (VZÄ) ⁶¹	Anzahl	1.070	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des realisierten finanztechnischen Hebels	Hebel	1,0	Monitoring-system	jährlich
PSI	Max. zulässiger Anteil der Verwaltungskosten und -gebühren am Gesamtbetrag der Programmbeiträge zu dem Finanzinstrument ⁶²	%	10%	Monitoring-system	jährlich
GI	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	EUR	12.800.000	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des hierdurch realisierten privatwirtschaftlichen Hebels	Hebel	1,4	Monitoring-system	jährlich
PSI	Anteil der 5 Jahre nach Förderung/nach Gründung noch bestehenden Unternehmen	%	80%	Monitoring-system	jährlich ab 2020
	Realisiertes jährliches Umsatzwachstum in den begünstigten KMU/Gründungen	%	-	Evaluation	2017, 2024
	Private Investitionen, die über die gegenständliche Investition hinaus zusätzlich induziert werden	EUR	-	Evaluation	2017, 2024
	Erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte des Finanzinstruments (Gesamthebel)	Hebel	-	Evaluation	2024

⁵⁹ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Anzahl der aus dem MikroSTARTer finanzierten KMU

⁶⁰ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Teilmenge finanzierter KMU, die bei Beginn der Förderung jünger als 3 Jahre waren

⁶¹ Bedient den Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen (VZÄ) = Anzahl der in bereits bestehenden KMU neu geschaffenen Arbeitsplätze (VZÄ) + Anzahl der in neu gegründeten Unternehmen neu geschaffenen Arbeitsplätze (VZÄ)

⁶² Gemäß Artikel 13 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014.

Eine Zwischenevaluation des Instruments zur Mitte der Förderperiode (bis Ende 2017) ist aufgrund der dann bis 2020/2023 noch möglichen Umsteuerung bei Mittelvolumina, Zielstellungen und Zielgruppeneingrenzung zu empfehlen. Der Begleitausschuss wird regelmäßig über den Fortschritt des Finanzinstruments unterrichtet.

Einhaltung der Vorgaben des Legislativpakets zur Förderperiode 2014-2020

Die weiteren administrativen Vorkehrungen zur Umsetzung des MikroSTARTer Niedersachsen, insbesondere im Zusammenhang mit den Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 der ESI-VO, sind durch die Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen, die NBank sowie durch die Verwaltungsbehörde verordnungskonform auszugestalten.

Es handelt sich beim MikroSTARTer um ein bereits für das Konvergenzgebiet (zukünftig Übergangsregion) existierendes bzw. nunmehr niedersachsenweit neu geschaffenes Finanzinstrument, das speziell für den angestrebten Zweck konzipiert wurde.

Die bisherigen Planungen zur Implementierung des MikroSTARTers sehen eine direkte Übertragung der Aufgabe an die NBank gemäß dem NBank-Gesetz (NBankG) vor. Dies steht im Einklang mit der Verständigung II über die Aufgaben von öffentlichen Fördereinrichtungen und der in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden wettbewerbsrechtlichen Aspekte (siehe Abschnitt 2.5).

Die NBank ist angehalten beim Management die bezüglich der Regelungen in Art. 38, Abs. 4 ESI-VO aufgeführten Vorschriften über die Standards und Regulatorien, wie der Prävention der Geldwäsche und zur Bekämpfung des Terrorismus, etc. zu berücksichtigen. Die NBank wird nach derzeitigen Planungen keinen Teil der Durchführung an Finanzmittler (z.B. Hausbanken oder sonstige geeignete Finanzmittler) abtreten. Eine Kontrolle von Finanzmittlern hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen Standards ist demgemäß nicht erforderlich.

Es ist vorgesehen, das Finanzinstrument als eigenen Buchungskreis und entsprechenden Strukturen innerhalb der NBank einzurichten (inkl. separater Buchführung zwischen in das Finanzinstrument investierten Programmressourcen und anderen in der Finanzinstitution verfügbaren Ressourcen). Die Aktiva sollen im Einklang mit Art. 38, Abs. 8 ESI-VO nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach den einschlägigen Aufsichtsregeln werden verwaltet. Die alleinige und bindende Grundlage für Förderentscheidungen stellt die Einhaltung der Vorgaben aus der noch zu erarbeitenden Förderrichtlinie und der mit der NBank abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung dar. Die Erkenntnisse der vorliegenden Ex-ante Bewertung, insbesondere die hinsichtlich der für einen Nachweis des Marktversagens bzw. suboptimaler Investitionssituationen relevanten Erkenntnisse, sollen bei der Zielgruppeneingrenzung und Detailausgestaltung der Förderrichtlinie Berücksichtigung finden.

Es werden zur Umsetzung des MikroSTARTer sowohl nationale öffentliche als auch private Beiträge geleistet. Auf Ebene des Finanzinstruments werden nationale öffentliche Mittel zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel eingesetzt. Private Mittel bzw. private Eigenanteile (ggf. auch Sachleistungen nach Art. 37, Abs. 10 ESI-VO) können als Finanzierungsbaustein der Endempfänger in die Gesamtfinanzierung einfließen. Diese werden nach derzeitigen Planungen jedoch auf Ebene der Endempfänger und nicht auf Ebene des Finanzinstruments berücksichtigt.

5.1.5. Fazit „MikroSTARTer“

Der MikroSTARTer ist als Finanzinstrument sowohl hinsichtlich der Marktschwächen begründbar und kann einen Beitrag zu den förderpolitischen Zielen leisten. Die Zielgruppe ist klar eingegrenzt, richtet sich schwerpunktmäßig an Gründer und Unternehmensnachfolger. Der integrierte Gründungsförderungsansatz des Landes (existierende Angebote für Beratung und Finanzierung) kann zu einer günstigen Entwicklung der Unternehmensentwicklung in diesem Segment beitragen.

Es existieren derzeit keine weiteren vergleichbaren Mikrofinanzinstrumente, die eine Einrichtung des MikroSTARTers infrage stellen würden. Der MikroSTARTer füllt eine Marktlücke, die weder vom Kapitalmarkt noch von anderen in Niedersachsen tätigen Förderinstitutionen bislang abgedeckt wird. Dabei ist der MikroSTARTer v.a. aufgrund seines niedrighschwelligem Ansatzes und dem Verzicht auf Sicherheiten einzigartig.

Zur Umsetzung gilt es Strukturen zu implementieren, die eine effiziente Abwicklung der Anträge sowie eine effektive Begleitung und das Monitoring des MikroSTARTers begünstigen. Auch zielgruppengerechte Informations- und Kommunikationsaktivitäten, z.B. auch über einschlägige Internetplattformen und den sozialen Netzwerken sind zur Verbreitung der Fördermöglichkeiten aus dem MikroSTARTer zu empfehlen.

Erzielbare Hebelwirkungen sind insbesondere davon abhängig, wie das Finanzinstrument im Detail ausgestaltet wird und welche Kriterien für die Auswahl der Antragsteller angelegt werden. Die Revolverungsrate hängt ebenfalls von der Ausgestaltung und davon ab, wie Ausfällen (Totalverlust, Abtretung von Forderungen, Stundung, etc.) diesbezüglich definiert werden. Weitere Aspekte, wie die Einbringung des Anteils an Eigenkapital durch die Begünstigten selbst und ggf. korrespondierend erfolgende zusätzliche Beteiligungsfinanzierungen (bspw. Co-Investments anderer Kapitalgeber) sollten idealerweise von Beginn an im Monitoring erhoben werden. Dadurch kann die tatsächliche finanztechnische Hebelwirkung entsprechend abgebildet werden.

Die Maximierung der Wirkungen des Finanzinstruments sollte dabei im Vordergrund stehen. Im Zuge einer verpflichtenden Evaluation des Finanzinstruments gilt es die erreichten Ziele mit den sozioökonomischen Wirkungen in Beziehung zu setzen. Regionalökonomische Multiplikatoreffekte sollten aufgrund der absehbaren Fokussierung auf regionale Wirtschaftskreisläufe erzielbar sein und ebenfalls im Rahmen der Evaluation quantifiziert werden.

5.2. Innovationsfonds

5.2.1. Beschreibung

Der Innovationsfonds zur Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation zielt ab auf die Beschleunigung innovativer Entwicklungen und Prozesse für neue und wesentlich verbesserte vermarktbare Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen.

Der Innovationsfonds ist als Darlehensfonds ausgestaltet und soll nach derzeitigen Planungen als neues Instrument der Innovationsförderung im Rahmen der Innovationsförderrichtlinie

- a) für marktnahe Demonstrationsprojekte und Pilotlinien,
- b) für große Unternehmen und
- c) in Kombination mit einem Zuschuss bei zusätzlichem Finanzierungsbedarf für KMU

eingesetzt werden.

Die Förderung von bisher nicht geförderten marktnahen Demonstrationsprojekten und Pilotlinien durch den Innovationsfonds soll den breiteren Ansatz der Innovationsförderung in Niedersachsen sinnvoll ergänzen. Persistente Finanzierungslücken für Innovationen, die trotz zuschussgeförderter Risikoentschärfung weiterhin bestehen, sollen über dieses Finanzinstrument adressiert und geschlossen werden. Es ist zudem beabsichtigt aus dem Innovationsfonds Darlehen zur Kofinanzierung von EU-Programmen für Forschung und Entwicklung (FuE) insbesondere „Horizont 2020“ auszureichen.

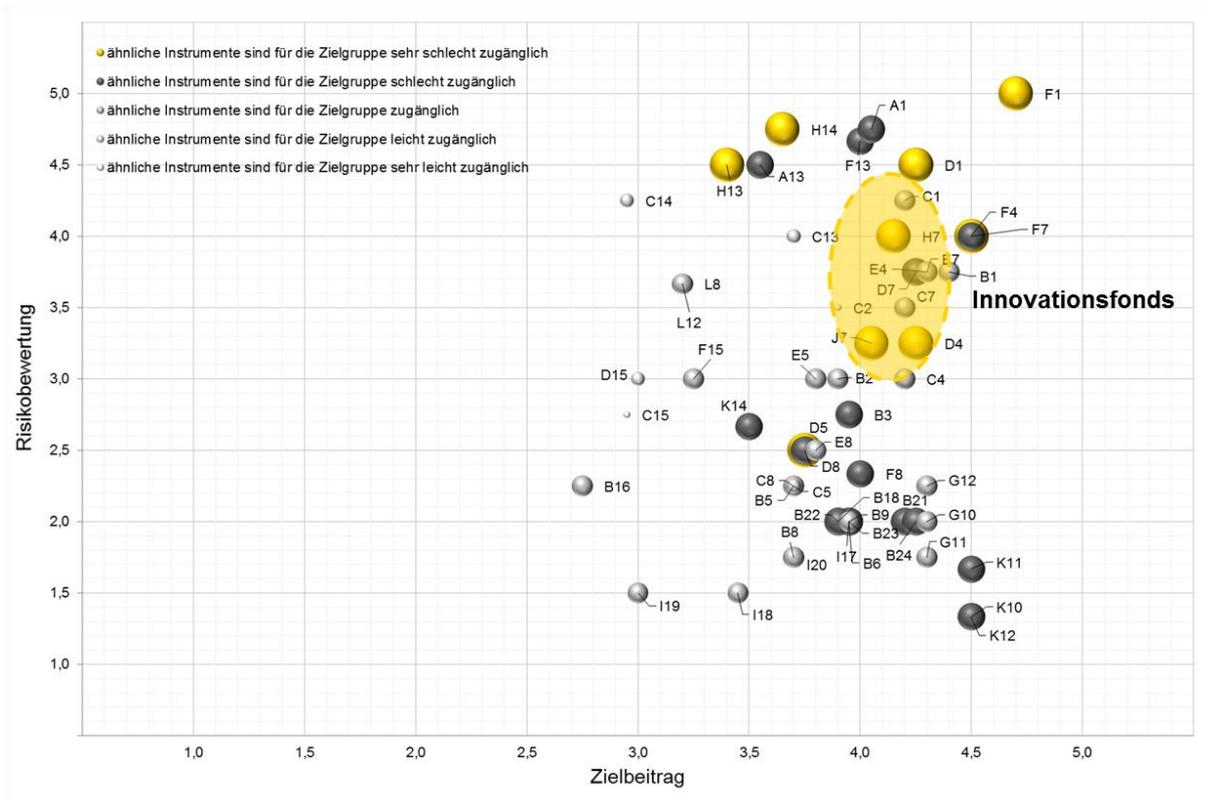
Zielgruppe des Finanzinstrumentes sind Unternehmen, die innovative Projekte in den Zukunftsfeldern der regionalen Innovationsstrategie (RIS 3) Niedersachsens / Strategie für Intelligente Spezialisierung durchführen wollen. Hierzu zählen die Branchen Mobilität, Energie, Ernährung, Gesundheit und maritime Wirtschaft sowie die Querschnittsfelder Informationstechnologien, Produkttechnologien, neue Materialien und die Kreativwirtschaft. Weiterhin sollen auch Innovationen aus anderen Technologiefeldern und Branchen gefördert werden können, wenn diese Bedarf haben. Hauptvoraussetzung für eine Förderung sind Innovationsgrad und Marktfähigkeit der zu entwickelnden Projekte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen.

Insgesamt ist ein Fördervolumen von 50 Mio. EUR vorgesehen, 25 Mio. EUR aus dem EFRE und 25 Mio. EUR nationale Kofinanzierung.

5.2.2. Ableitung des Handlungsbedarfs

In der multikriteriellen Bewertung (siehe Abschnitt 4) wurden die relevanten Items, bestehend aus Darlehensfonds oder Nachrangdarlehensfonds, für forschungs- und wissensintensiver Unternehmensnachfolgen bzw. KMU bewertet (C4, C7, D4, D7). Diese Bewertung bildet den Ausgangspunkt für die Einschätzung zum Innovationsfonds. Abbildung 17 zeigt die Einordnung des Innovationsfonds in das Bewertungsraster.

Abbildung 17: Innovationsfonds



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Einordnung in die Förderstrategie des Landes

Der „Innovationsfonds“ ist als spezialisierter Darlehensfonds für eine begrenzte Zielgruppe und Fördergegenstände ausgestaltet. Er ist derzeit als Teil der Innovationsförderrichtlinie konzipiert und verfolgt dabei die gleichen Zielstellungen wie die klassische Innovationsförderung. Der Innovationsfonds fördert Innovationsaktivitäten von KMU und großen Unternehmen, darunter für KMU insbesondere auch Demonstrationsprojekte und Pilotlinien.

Die Maßnahme weist eine hohe Relevanz bezogen auf die im Rahmen der SWOT-Analyse identifizierten Handlungsbedarfe auf und leistet aufgrund ihres anwendungs- und transferorientierten Fokus einen direkten Beitrag zur Zielerreichung im Rahmen der Strategie Europa 2020 und zu den Zielstellungen des OP mit Innovationsbezug. Der Innovationsfonds komplettiert die Förderaktivitäten im Innovationsprozess um ein neues Instrument innerhalb des Instrumentenmix der Innovationsförderung.

Diese Darlehen könnten gemäß eines Hinweises der NBank auch losgelöst von der Richtlinie bzw. dem ebenfalls existierenden Zuschuss sein und bspw. als Ergänzungsdarlehen in Kombination mit den verschiedenen Bundes- sowie EU-Programmen gewährt werden bzw. auch als „alleinstehendes“ Darlehen zur Innovationsfinanzierung von KMU genutzt werden können. Die Detailausgestaltung der Richtlinie wird an dieser Stelle nicht bewertet werden, so dass die exakte förderpolitische Aufhängung noch vom Land und der NBank zu klären sind.

Theoretische Ableitung der Marktschwächen und der Notwendigkeit der Risikominimierung

Eine innovationsorientierte regionale Entwicklung erfordert hinreichend hohe Investitionen in FuE, um die endogenen Potenziale zu stimulieren und zu entwickeln. Gemäß einer Vielzahl an Studien und Evaluationen sind staatliche Eingriffe in den Innovationsprozess aufgrund der Eigenschaft von Innovationen zu begründen, wonach für diese die Existenz externer Effekte und Marktversagen gleichzeitig konstatiert werden können (z.B. Spill-Over-Effekte durch Mehrung des Wissens, von den Innovationen aufgrund der FuE-Aktivitäten profitieren auch Wettbewerber).

Reine Marktprozesse führen im Bereich der Innovationsgenerierung grundsätzlich nicht zu der besten wirtschaftlichen Entwicklung und einer in der Theorie optimalen Güterallokation. Preismechanismen sorgen normalerweise dafür, dass knappe Güter (hier: Humanressourcen) dort eingesetzt werden, wo sie den größten Nutzen stiften. Der Einsatz läge demnach nicht im Bereich von Forschung und Entwicklung, sondern in einer Funktion, die zur Gewinnmaximierung aus bestehenden Produkten beiträgt. Innovationsprozesse sind kostenintensiv und langfristig ausgerichtet, wodurch sie weniger transparent hinsichtlich ihres Beitrags und Nutzens für den Unternehmenserfolg sind.

Funktionsstörungen oder Unvollkommenheiten des Marktes, die durch „spontane“ Erfindungen oder Regulierungen durch die Politik immanent werden, unterstreichen die Ineffizienz solcher Marktprozesse nochmals. Ein staatlicher Eingriff, z.B. durch förderpolitische Interventionen in Innovationsprozesse, hat sich unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Aspekten aber ebenfalls zu rechnen. In jedem Fall gilt, dass die Zielgruppe klar abgegrenzt und die Kriterien für eine Förderung klar zu definieren sind. Die Angemessenheit von staatlichen Beihilfen ist daher grundsätzlich nur mit einem gewissen Ermessensspielraum zu beantworten.

Das Risikoprofil der Finanzierungsfälle im Innovationsfonds ist aufgrund des Charakters als Innovationsförderinstrument per se als mittel bis erhöht zu bewerten. Das tatsächliche Risikoprofil ist jedoch stark von der gewählten Fördervariante, dem Fördersatz und der Zielgruppe abhängig. Folgende Unterschiede bestehen:

- a) Die für eine Förderung vorgesehenen **Demonstrationsprojekte und Pilotlinien** weisen ein mittleres Risikoprofil auf. Die wesentliche Entwicklungsarbeit wurde bereits erfolgreich abgeschlossen und es gilt nun mittels der Förderung den Markteintritt vorzubereiten. Im Gegensatz zu klassischen Innovationsvorhaben ist das Entwicklungsrisiko damit geringer bzw. kann als beherrschbar angesehen werden. Ein Marktrisiko besteht weiterhin.
- b) Das Risikoprofil der Finanzierung von **Innovationsvorhaben großer Unternehmen** ist trotz des bestehenden Entwicklungsrisikos nur als mittelhoch zu bewerten. Dies ist daraus zu begründen, dass große Unternehmen in der Regel selbst im Falle eines Misserfolgs des Innovationsvorhabens im Stande sind die vereinbarten Tilgungszahlungen für den Kredit aus dem Innovationsfonds aus dem laufenden Geschäft leisten können. Ein Totalausfall ist gemessen an den Mittelvolumina daher unwahrscheinlich.
- c) Die gemäß der Maßnahmenbeschreibung in erster Linie vorgesehenen **Innovationsvorhaben von KMU** weisen im Vergleich zu den Großunternehmen ein höheres Risiko auf, da sie nicht über dieselben Kapazitäten verfügen, Fehlschläge aufgrund der eingetretenen Entwicklungs- oder Marktrisiken finanziell abzufangen. Das Entwicklungsrisiko wird deshalb durch das Finanzinstrument durch eine Kombination aus Zuschuss und Darlehen abgedeckt.

Kohärenzbewertung

Sowohl in Niedersachsen als auch auf Bundesebene sind bereits Innovationsförderinstrumente im Einsatz, die jedoch als Zuschussförderung ausgestaltet sind (z.B. ZIM, BFEI, Innovationsförderung in Niedersachsen). Die Kohärenz zu den vorhandenen Förderangeboten ist gegeben, weil der Innovati-

onsfonds komplementär zu diesen Instrumenten ausgerichtet ist. Die Förderung innovativer Vorhaben mittels Darlehen kann und soll in Kombination zur klassischen Innovationsförderung erfolgen.

Gemäß der Ergebnisse der Grundlagenanalyse (siehe Abschnitt 3.2.2) wurde empirische Evidenz für die Förderung von Innovationen in Niedersachsen abgeleitet. Insbesondere bei technologieorientierten KMU besteht Nachholbedarf bezüglich der Finanzierung von innovativen Vorhaben, so dass Nachfrage besteht, die derzeit nicht hinreichend befriedigt werden kann.

Die endgültige Festlegung der Höhe des Innovationsfonds ist insofern offen zu halten. Die gegenwärtigen Überlegungen gehen von derzeit 50 Mio. Euro aus.

Je nach Innovationsgehalt und Kapitalbedarf der Antragsteller besteht durch die verschiedenen Ansätze und die Variante der Kombination aus Darlehen und Zuschuss die Möglichkeit einer flexiblen Handhabung im Bereich der Innovationsförderung des Landes. Eine abschließende Beurteilung der Ausgestaltung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich und sollte im Rahmen einer Evaluation der Instrumente der betrieblichen Innovationsförderung zu einem späteren Zeitpunkt noch erfolgen.

5.2.3. Hebelwirkungen

Finanztechnischer Hebel

Nach Auskunft der für die jeweiligen Instrumente verantwortlichen Stellen werden für die vorgeschlagenen Finanzinstrumente keine über den Minimalhebel von 1,0 hinausgehenden finanztechnischen Hebelwirkungen erwartet. Eine Aufstockung des Finanzinstruments mit Mitteln des freien Kapitalmarktes wird derzeit nicht forciert, weil dies von den Aufsichtsbehörden des Landes aufgrund der Verständigung II als problematisch angesehen wird. Die NBank ist hierzu anderer Ansicht. Eine finale Abstimmung zwischen den Beteiligten wird empfohlen. Auch eine (Teil-)Substitution der nationalen öffentlichen Kofinanzierung durch nicht dem Land unterstehende Dritte ist nicht vorgesehen.

Eine Aussage zu den Hebelwirkungen kann somit nur mit Bezug auf die privatwirtschaftlichen Hebel, der sich individuell über die einzelnen Begünstigten ermittelt, getroffen werden.

Privatwirtschaftlicher Hebel

Die privatwirtschaftlichen Hebelwirkungen des Innovationsfonds richten sich nach der jeweiligen Fördervariante. Durch die unterschiedlichen Fördersätze variiert die Höhe der zu investierenden Eigenmittel und somit der mindestens erreichbare Hebel. Da es sich bei den geförderten Vorhaben um fortgeschrittene Innovationsvorhaben handelt, die höhere Ausfallwahrscheinlichkeiten mit sich bringen, ist ein Abschlag für Ausfälle zu berücksichtigen. Es wird davon ausgegangen, dass das Ausfallrisiko bei rd. 30 % für KMU und bei 15 % für größere Unternehmen liegt.

- a) Bis zu 70 % der förderfähigen Kosten für Demonstrationsprojekte und Pilotlinien können mit einem Darlehen aus dem Innovationsfonds gefördert werden. Der zu erbringende Eigenanteil der Unternehmen liegt dann bei 30 %. Es kann mit dieser Fördervariante ein privatwirtschaftlicher Hebel von mindestens $100/70$, d.h. **1,43** erreicht werden. Für jeden Euro aus dem Innovationsfonds würden zusätzlich 0,43 EUR vom begünstigten Unternehmen investiert. Durch Ausfälle kann sich dieser Hebel jedoch reduzieren. Ein Hebel von etwa 1,0 ist wahrscheinlich.
- b) Der maximale Fördersatz für Projekte großer Unternehmen liegt bei 50 %. Die Förderung erfordert somit einen entsprechenden Eigenanteil. Der mindestens erreichbare Hebel beträgt **2,0** ($100/50$). Bei einem Fördersatz von 40 % bei großen Unternehmen sind sogar **2,5** ($100/40$) als Hebelwirkung denkbar. Durch Ausfälle reduziert sich dieser Hebel jedoch auf einen Wert zwischen 1,7 und 2,1.

- c) Bei der Förderung von KMU aus dem Innovationsfonds ist eine Ergänzungsfinanzierung vorgesehen. KMU erhalten die Möglichkeit 30 % der förderfähigen Kosten durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss und bis zu 60 % durch ein Darlehen aus dem Innovationsfonds zu finanzieren. Unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Finanzierung unter Einbeziehung von bis zu 60 % Darlehensanteil möglich sein soll, ist unter Abwägung der individuellen Ausfallrisiken des Projektes und idealweise entsprechender Kriterien (z.B. wie Größenklasse, Zukunftsfelder, u.a.) festzulegen. Im Durchschnitt ist von rd. 45 % Darlehensanteil auszugehen. Auch niedrigere Zuschuss- oder Darlehensanteile sind denkbar. Der Zuschuss ist nicht als „Eigenanteil“ auf den Hebel anzurechnen, so dass der privatwirtschaftliche Hebel je nach Höhe des Eigenanteils zwischen 1,11 (100/90) bei 30 % Zuschuss und 60 % Darlehen und 1,43 (100/70) bei 30 % Zuschuss und 40 % Darlehen beträgt. Ein ausfallbereinigter Hebel kann aufgrund der möglichen Bandbreiten nicht abgeschätzt werden, er lässt sich aber durch die Projektauswahl steuern. Ein ausfallbereinigter Hebel von **1,2** dürfte für diese Förderlinie realistisch sein.

Für alle drei Varianten gilt, dass der angegebene Hebel eine Mindestgröße, ohne ebenfalls anzunehmende Mitnahmeeffekte, darstellt. In Summe kann ein Durchschnittshebel von 1,3 unterstellt werden, der jedoch im Rahmen des Monitoring und der Evaluierung bzw. Zwischenevaluierung zu verifizieren sein wird. Der tatsächliche Hebel je Projekt kann, in Abhängigkeit von den Gesamtinvestitionen, etwaigen Folgeinvestitionen und zusätzlich induzierten Investitionen, höher ausfallen.

Weitere Einflüsse auf den Hebel

Ziel der Innovationsförderung durch den Innovationsfonds ist es Unternehmen dabei zu unterstützen, ihre Ideen und Entwicklungen zur Marktreife zu bringen. Sind Demonstrationsprojekte und Pilotlinien erfolgreich, dann werden Folgeinvestitionen für die Implementierung und Vermarktung der Innovationen und Entwicklungen erforderlich. Diese würden ohne die Förderung durch den Innovationsfonds nicht anfallen, so dass entsprechende bis zwei oder drei Jahre nach erfolgter Finanzierung aus dem Innovationsfonds ausgelöste Folgeinvestitionen dem Hebel hinzuzurechnen wären. Bei erfolgreicher Markteinführung infolge eines geförderten Demonstrationsprojektes kann u.U. die komplette Investition in neue Produktionsanlagen und erforderliche Bauten auf diesen Hebel angerechnet werden.

Zusätzlich zu Folgeinvestitionen innerhalb des geförderten Unternehmens können, wie im Fall von neu entwickelten Produktionstechnologien, Investitionen auch von nicht geförderten Unternehmen, die die neue Technologie nachfragen, induziert werden. Eine Vervielfachung des Hebels ist denkbar.

Zur Maximierung der Hebelwirkung sind bereits zu Beginn des Auflegens des Finanzinstruments auch Kriterien zu definieren, die eine Auswahl von Innovationsprojekten bspw. mit besonders hohem Marktpotenzial ermöglichen oder einen Innovationsgehalt u.a. aufweisen, der für die weitere technologische Entwicklung wesentliche Entwicklungspfade eröffnet. Die Orientierung an der aktuell in Aufstellung befindlichen RIS 3 soll im Rahmen eines innovationspolitischen Gesamtkonzepts zu einer Konzentration der Fondsmittel beitragen. Der Fokus sollte daher auf Innovationsprojekten liegen, die bei erfolgreicher Entwicklung und Erprobung weitere Investitionen nach sich ziehen, weil sich mit diesen die höchsten Hebelwirkungen realisieren lassen.

Nach aktueller Lage gibt es im Rahmen des bestehenden Innovationsförderprogramms (IFP) bereits eine Zusammenarbeit mit dem Innovationszentrum (IZ), welches den Fachbereich der NBank bei der Einschätzung des Innovationsgehalts und der Qualitätskriterien unterstützt. Für die Förderperiode 2014-2020 wird aktuell ein Scoring-Modell entwickelt, welches zusätzlich in das Auswahlverfahren eingebunden wird. Diese Verfahren werden voraussichtlich auf für den Innovationsfonds angewendet.

Eine mehrfache Umsetzung des Fonds innerhalb der Förderperiode ist aufgrund der vergleichsweise langen Innovationszyklen unwahrscheinlich. Eine Wirkung auf den Hebel ist somit nicht zu erwarten.

5.2.4. Administrative Vorkehrungen

Bisherige administrative Erfahrungen

Bislang wurde die Innovationsförderung in Niedersachsen klassisch über Zuschüsse umgesetzt. Konkrete Erfahrungen mit einem als Darlehensfonds ausgestalteten Finanzinstrument innerhalb der Innovationsförderrichtlinie können daher nicht genutzt werden. Eine enge Begleitung des Finanzinstrumentes ist daher anzuraten, weil die laufende Weiterentwicklung des Finanzinstrumentes über die zu sammelnden Erfahrungen ermöglicht wird.

Wird der Fonds im Verlauf der Förderperiode positiv von den Unternehmen angenommen und die intendierten Wirkungen werden erzielt, dann sind auf Basis von Ergebnisse einer Evaluation die Förderbedingungen und die Konditionen, ggf. auch die Verfahren und Prozesse fein zu justieren.

Auswahl- und Förderverfahren

Inhaltlich sollten bei der Auswahl der einzelnen Finanzierungen Kriterien für die Detailbewertung der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit jedes Förderantrags festgesetzt werden, die folgende Zielstellungen berücksichtigen:

- ▶ **Reduzierung des Ausfallrisikos**

Marktfähigkeit der Innovation: Ist die Marktfähigkeit und der Innovationsgehalt der Innovation plausibel dargestellt? Basieren die Projektskizze und die mit dieser Innovation verknüpfte Planung auf plausiblen Annahmen? Sind bspw. Erkenntnisse aus eigenen Marktforschungen des Unternehmens in diese Planung eingeflossen (Belastbarkeit der Annahmen)?

- ▶ **Einbringung von Eigenkapital**

Würdigung der individuellen Situation der begünstigten Unternehmen: Setzt das Unternehmen Eigenkapital ein? Werden die Finanzierungsmittel unmittelbar für ein Innovationsvorhaben unter Einbeziehung weiteren Kapitals eingesetzt (Höhe)?

- ▶ **Hebelwirkung**

Induktion zusätzlicher Investitionen: Sieht die Innovation in den auf das Darlehen folgenden zwei bis drei Jahren zusätzliche Investitionen vor? Kann die Innovation durch Dissemination auch Investitionen anderer Unternehmen nach sich ziehen?

- ▶ **Förderung von Projekten in den Zukunftsfeldern**

Begünstigung von Innovation in den Zukunftsfeldern der niedersächsischen RIS 3: Werden die Finanzierungsmittel für Projekte im Bereich Mobilität, Energie, Ernährung, Gesundheit und Maritime Wirtschaft sowie für Vorhaben der Querschnittsfelder Informationstechnologien, Produktionstechnologien, neue Materialien (insbesondere Leichtbauwerkstoffe) und die Kreativwirtschaft eingesetzt?

Monitoring

Für die laufende Bewertung der Umsetzung des Innovationsfonds sind seitens der mit dem Fondsmangement betrauten Stelle ein laufendes Monitoring der Umsetzung und eine systematische und kontinuierliche Begleitung des Finanzinstrumentes erforderlich. Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren eignen sich für eine Begleitung und Bewertung. Die Gemeinsamen Indikatoren gemäß dem in Anhang I der EFRE-VO enthaltenen Katalog finden gemäß Art. 6 dieser Verordnung Anwendung. Die übrigen der vorgeschlagenen Indikatoren können entweder als programmspezifischer Outputindikator (PSI) mit in das OP aufgenommen und für das Monitoring festgelegt werden oder sie sind als „Evaluations“-Indikator zum Zweck einer Wirkungsevaluation vorzusehen.

Tabelle 6: Indikatoren für den Innovationsfonds

Art	Indikator	Mess-einheit	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichte
GI	Zahl der Unternehmen, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten ⁶³	Anzahl	44	Monitoring-system	jährlich
PSI	Zahl der Unternehmen, die kombiniert gefördert werden, also neben einem Darlehen aus dem Innovationsfonds auch einen Innovationszuschuss erhalten	Anzahl	40	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten	Anzahl	15	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte, die für den Markt eine Neuheit darstellen, einzuführen	Anzahl	84	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des realisierten finanztechnischen Hebels	Hebel	1,0	Monitoring-system	jährlich
PSI	Max. zulässiger Anteil der Verwaltungskosten und -gebühren am Gesamtbetrag der Programmbeiträge zu dem Finanzinstrument ⁶⁴	%	8%	Monitoring-system	jährlich
GI	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder F&E-Projekte ergänzen	EUR	31.270.000	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des hierdurch realisierten privatwirtschaftlichen Hebels	Hebel	1,3	Monitoring-system	jährlich
	Beitrag des Innovationsfonds zu den Zukunftsfeldern der RIS 3		-	Evaluation	2018, 2024
	Aufgrund der Innovation im Unternehmen insgesamt neu geschaffene dauerhafte Arbeitsplätze (VZÄ) ⁶⁵	Anzahl	-	Evaluation	2018, 2024
	Aufgrund der Innovation realisiertes jährliches Umsatzwachstum in den begünstigten Unternehmen	%	-	Evaluation	2018, 2024
	Anzahl der durch die Förderung angemeldeten Patente, markenrechte, Gebrauchsmuster u.ä.	Anzahl	-	Evaluation	2018, 2024
	Private Investitionen, die über die gegenständliche Investition hinaus zusätzlich induziert werden	EUR	-	Evaluation	2018, 2024
	Erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte des Finanzinstruments (Gesamthebel)	Hebel	-	Evaluation	2024

Eine Evaluation des Instruments bis Ende 2018 ist aufgrund der für Innovationsvorhaben typischerweise längeren Anlaufphase und der bis 2020/2023 noch möglichen Umsteuerung bei Mittelvolumina, Zielstellungen und Zielgruppeneingrenzung und der o.g. Feinjustierungen zu empfehlen. Der Begleitausschuss wird regelmäßig über den Fortschritt des Finanzinstruments unterrichtet.

Einhaltung der Vorgaben des Legislativpakets zur Förderperiode 2014-2020

Die weiteren administrativen Vorkehrungen zur Umsetzung des Innovationsfonds, insbesondere im Zusammenhang mit den Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 der ESI-VO sind durch die Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen, die NBank sowie durch die Verwaltungsbehörde ordnungskonform auszugestalten.

⁶³ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Anzahl der Unternehmen deren Vorhaben aus dem Innovationsfonds finanziert werden

⁶⁴ Gemäß Artikel 13 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014.

⁶⁵ Bedient ebenfalls den Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen

Es handelt sich beim Innovationsfonds um ein neu geschaffenes Finanzinstrument, das speziell für den Zweck, vorrangig KMU bei Innovationsvorhaben zu unterstützen, konzipiert wurde.

Die bisherigen Planungen zur Implementierung des Innovationsfonds sehen eine direkte Übertragung der Aufgabe an die NBank gemäß dem NBank-Gesetz (NBankG) vor. Dies steht im Einklang mit der Verständigung II über die Aufgaben von öffentlichen Fördereinrichtungen und der in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden wettbewerbsrechtlichen Aspekte (siehe Abschnitt 2.5).

Die NBank ist angehalten beim Management die bezüglich der Regelungen in Art. 38, Abs. 4 ESI-VO aufgeführten Vorschriften über die einschlägigen Standards, einschließlich der Prävention der Geldwäsche und zur Bekämpfung des Terrorismus, etc. zu berücksichtigen. Die NBank wird auch keinen Teil der Durchführung an Finanzmittler (z.B. Hausbanken oder sonstige geeignete Finanzmittler) abtreten.

Es ist vorgesehen, das Finanzinstrument als eigenen Buchungskreis und mit entsprechenden organisatorischen Strukturen innerhalb der NBank einzurichten (inkl. separater Buchführung zwischen in das Finanzinstrument investierten Programmressourcen und anderen in der Finanzinstitution verfügbaren Ressourcen). Die Aktiva sollen im Einklang mit Art. 38, Abs. 8 ESI-VO nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach den einschlägigen Aufsichtsregeln verwaltet werden. Die alleinige und bindende Grundlage für Förderentscheidungen stellt die Einhaltung der Vorgaben aus der noch zu erarbeitenden Förderrichtlinie und der mit der NBank abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung dar. Die Erkenntnisse der vorliegenden Ex-ante Bewertung, insbesondere die hinsichtlich der für einen Nachweis des Marktversagens bzw. suboptimaler Investitionssituationen relevanten Erkenntnisse, sollen bei der Zielgruppeneingrenzung und Detailausgestaltung der Förderrichtlinie Berücksichtigung finden.

Es werden zur Umsetzung des Innovationsfonds sowohl nationale öffentliche als auch private Beiträge geleistet. Auf Ebene des Finanzinstruments werden nationale öffentliche Mittel zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel eingesetzt. Private Mittel bzw. private Eigenanteile (ggf. auch Sachleistungen nach Art. 37, Abs. 10 ESI-VO) können als Finanzierungsbaustein der Endempfänger in die Gesamtfinanzierung einfließen. Diese werden jedoch auf Ebene der Endempfänger und nicht auf Ebene des Finanzinstrumentes berücksichtigt.

5.2.5. Fazit Innovationsfonds

Die Einrichtung eines Innovationsfonds im Rahmen der EFRE Förderung ist eine Ergänzung zu der bereits etablierten Innovationsförderung in Niedersachsen. Der Innovationsfonds ist in Bezug auf Zielsetzung und Zielgruppe klar abgegrenzt. Ziel ist die Überwindung marktbedingter Innovationshemmnisse im Hinblick auf die Erreichung regionaler, nationaler und auch europäischer förderpolitischer Zielsetzungen. Zielgruppe sind innovative Unternehmen, deren Fokus auf marktnahen Innovationsprojekten liegt.

Der Innovationsfonds gliedert sich als neues Instrument in die vorhandene Innovationsförderung in Niedersachsen mit ihren unterschiedlichen Instrumenten ein und kann mit dieser kombiniert werden. Dies bietet dem Land Niedersachsen die Möglichkeit innovativen Unternehmen zielgerichtet und bedarfsgerecht zu fördern und den Finanzierungsanforderung der Innovatoren flexibel zu begegnen.

Die erreichbaren Hebelwirkungen variieren mit der Fördervariante und der Projektauswahl. Um Innovationen möglichst effizient zu fördern, sollte der Hebel so groß wie möglich ausfallen. Weitere Aspekte, wie die Einbringung von Eigenkapital und / oder Schutzrechten, wie Patente durch die Begünstigten und ggf. korrespondierende zusätzliche Co-Investments sollten von Beginn an im Monitoring erhoben werden.

Die für eine Bewertung relevanten Innovationsindikatoren (z.B. Patente, Markenrechte, etc.), durch Innovationen neu geschaffene Arbeitsplätze und Umsatzwachstum sowie die Verbreitung von Innovationen in andere Unternehmen sollte dokumentiert werden. Regionalökonomische Multiplikatoreffekte sollten aufgrund der absehbaren Fokussierung auf die Zukunftsfelder des Landes und somit regionale Wirtschaftskreisläufe erzielbar sein und ebenfalls im Rahmen der Evaluation quantifiziert werden.

Im Rahmen der Umsetzung ist die Nachfrage der verschiedenen Fördervarianten regelmäßig zu überprüfen. Es sind gegebenenfalls Anpassungen hinsichtlich der Zielgruppe und des möglichen Instrumentenmix vorzunehmen.

5.3. Beteiligungsfonds Niedersachsen

5.3.1. Beschreibung

Eine Beteiligungsfinanzierung umfasst alle Formen der Beschaffung von Eigenkapital durch Kapitalanlagen. Mit dem Beteiligungsfonds Niedersachsen soll so die Kapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden. Als Beteiligungsanlässe sind neben Wachstumsfinanzierungen/Expansion (Expansion-Stage) auch Ausgliederungen oder Unternehmensnachfolgen durch das Ausscheiden von Gesellschaftern (Later Stage) denkbar. Early Stage-Finanzierungen sind nicht ausgeschlossen.

Die aus dem Beteiligungsfonds Niedersachsen geförderten Unternehmen sollen in die Lage versetzt werden, Kapitalengpässe zu überwinden und Wachstumschancen optimal nutzen zu können. Im Falle von Unternehmensnachfolgen, bedingt durch das meist altersbedingte Ausscheiden von Gesellschaftern, wird eine Kontinuität der Geschäftstätigkeit des Unternehmens sichergestellt, die ohne eine entsprechende Beteiligungsfinanzierung häufig nicht möglich ist.

Der Fonds wird KMU mit positiven Zukunftsaussichten und Sitz oder Betriebsstätte in Niedersachsen für einen begrenzten Zeitraum (vrsl. 10 Jahre) Beteiligungskapital zur Verfügung stellen. Nach derzeitigen Planungen erfolgen die Investitionen in Form von stillen Beteiligungen sowie im Rahmen von de-minimis auch als offene Beteiligungen.

Zielgruppe sind KMU aller Branchen, die ein nachhaltiges Wachstum erwarten lassen. Voraussetzung für eine Förderung ist ein Businessplan mit nachvollziehbaren Produktions-, Rentabilitäts- und Absatz- sowie Investitionsplanungen etc. Der Beteiligungsfonds Niedersachsen soll an den bereits bestehenden Beteiligungskapitalfonds der laufenden Förderperiode anknüpfen und so einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes und Arbeitsplatzwirkung leisten.

Zum Zeitpunkt der Ex-ante Bewertung war der Beteiligungsfonds mit 40 Mio. EUR Volumen konzipiert. Er umfasste 20 Mio. EUR aus dem EFRE und 20 Mio. EUR aus nationaler öffentlicher Kofinanzierung.

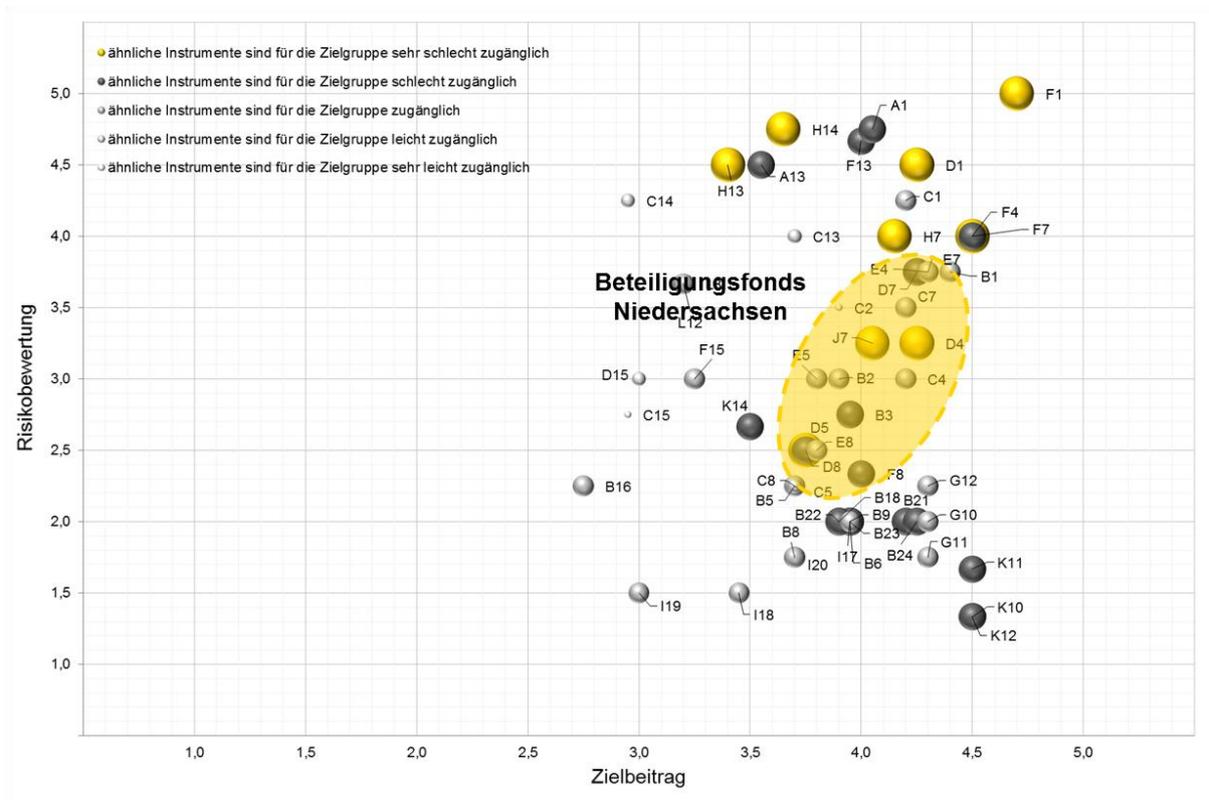
5.3.2. Ableitung des Handlungsbedarfs

Der Beteiligungsfonds Niedersachsen entspricht den „E“-Items in der vorhergehenden Analyse. Diese Items weisen einen hohen Zielbeitrag und ein mittleres bis hohes Risiko auf.

Die Bewertung der „E“-Items in Kapitel 4 lässt sich auch auf den Beteiligungsfonds Niedersachsen übertragen. Das Instrument weist einen hohen Zielbeitrag auf, weil die Position von insbesondere KMU am Kapitalmarkt durch die Beteiligung gestärkt wird und neue Betriebsmittel zur Verfügung stehen. In der Regel haben KMU nur unzureichenden Zugang zu Kapital und alternativen Finanzierungsmöglichkeiten, so dass die Wettbewerbsposition dieser KMU durch den Beteiligungsfonds Niedersachsen gestärkt wird und der Zugang zu Fremdkapital erleichtert wird.

Das mit dem Finanzinstrument einhergehende Risikoprofil ist aufgrund des maximalen Beteiligungsvolumens von bis zu 2,5 Mio. EUR als mittel bis hoch einzustufen. Bezüglich des Zielbeitrags ist der Beteiligungsfonds vergleichbar mit den Items E4 und E5, die für Beteiligungen für Unternehmensnachfolger stehen, und mit den Items E7 und E8, Beteiligungen für KMU. Der Beteiligungsfonds ist aufgrund seiner Breitenwirksamkeit, der langfristigen Ausrichtung und des Volumens an eine Vielzahl an potenziellen Mittelempfängern gerichtet und eignet sich deshalb auch für spezifische innovationspolitische Zielstellungen, die durch die RIS 3 in den Zukunftsfeldern verfolgt werden sollen.

Abbildung 18: Beteiligungsfonds Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Einordnung in die Förderstrategie des Landes

Der Beteiligungsfonds Niedersachsen führt den 2009 eingerichteten Beteiligungsfonds konzeptionell fort. Er unterstützt KMU dabei ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Investitionen anzuregen. Unternehmen in den benachteiligten Regionen sollen von dem Fonds prioritär profitieren.

Die Förderung produktiver Investitionen ist gemäß SWOT-Analyse weiterhin von Relevanz, weil die Investitionsquoten weiterhin unterdurchschnittlich sind. Das Finanzinstrument füllt innerhalb des Instrumentenmix für die KMU-Förderung, insbesondere der Investitionsförderung, eine Lücke, die darin besteht, dass niedersächsische KMU eine weit unterdurchschnittliche Attraktivität für Investitionen durch private Beteiligungsgesellschaften haben.

Die Maßnahme leistet durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit niedersächsischer KMU zudem einen Beitrag zur Strategie Europa 2020, deren Zielstellung die Schaffung von Arbeitsplätzen darstellt.

Theoretische Ableitung der Marktschwächen und der Notwendigkeit der Risikominimierung

Analog zu den zuvor bereits beim MikroSTARTer Niedersachsen beschriebenen förderpolitischen Erwägungen ist ein Marktversagen bei Existenzgründern, insbesondere in der frühen Phase (Seed und Start-up) per se zu unterstellen und es liegt eine suboptimale Wettbewerbssituation im betreffenden Markt vor.

Mit zunehmendem Alter und Reifegrad einer Unternehmung tritt jedoch diese für Existenzgründer zutreffende Begründung einer Förderung hinter andere Marktmechanismen zurück. Vor allem Beteiligungsanlässe, wie Wachstumsfinanzierungen oder die Überbrückung längerfristiger Finanzierungsengpässe sind aufgrund ihres Risikoprofils und der Realität in vielen KMU ebenso geeignet ein Marktversagen zu begründen. Dabei ist der zeitliche Horizont ausschlaggebend für das Vorliegen eines Marktversagens, da kurzfristige Finanzierungen zu höheren Zinssätzen ausgereicht werden und deshalb die Renditeerwartungen der Finanzwirtschaft eher befriedigen als mittel- bis langfristige Investitionen. Für dieses Segment (Beteiligungsfinanzierungen, Venture Capital, etc.) zeigt sich aufgrund des Auseinanderklaffens zwischen Angebot und Nachfrage ebenfalls eine suboptimale Marktsituationen insbesondere in der Seedphase.

Alle Unternehmen sehen sich zunehmend mit der durch die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise hervorgerufenen steigenden regulatorischen Anforderung durch Basel II und Basel III konfrontiert. Der Beteiligungsfonds kann Unternehmen in jeder Unternehmensphase helfen ihre Kapitalquote zu steigern, ihnen so den Zugang zu weiteren Finanzierungsformen erleichtern bzw. Bestandteil einer Finanzierungsstrategie des Unternehmens insgesamt sein.

Die von EY herausgegebene Studie „Wege zum Wachstum – Finanzierungsverhalten im deutschen Mittelstand“⁶⁶ kommt zu dem Ergebnis, dass Beteiligungsfinanzierungen neben der Erhöhung der Eigenkapitalquote noch weitere positive Effekte auf Unternehmen haben. So wurde festgestellt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Nutzung moderner Finanzierungsinstrumente, zu denen auch Mezzanine-Finanzierungen durch Beteiligungen zählen, und beschleunigtem Unternehmenswachstum gibt. Die in der Studie befragten Unternehmen, die klassische Finanzierungsinstrumente nutzten, wiesen zwischen 2008 und 2012 ein durchschnittliches jährliches Umsatzwachstum von 0,1 % p.a. auf. Im Vergleich dazu konnten Unternehmen, die innovative Finanzierungsformen in Anspruch nahmen ein Umsatzwachstum von durchschnittlich 4,7 % p.a. vorweisen.

Die bisherigen Erfahrungen der NBank zeigen, dass Beteiligungen verstärkt von Unternehmen nachgefragt werden, die aufgrund ihrer Risikostruktur (z.B. Innovationsgehalt, hoher Kapitalbedarf, Liquiditätssituation, Marktzugang oder Bonität) Schwierigkeiten haben, sich anderweitig am Kapitalmarkt zu finanzieren. Das Risikoprofil von Beteiligungsfinanzierungen ist – u.a. abhängig von der jeweiligen Unternehmensphase – daher als mittel bis hoch einzuschätzen. In der Seed und Start-up Phase sind die Ausfallwahrscheinlichkeiten deutlich höher als bei etablierten Unternehmen und das Risikoprofil daher höher. Aufgrund der zumeist gegebenen Nachrangigkeit von Beteiligungskapital steigert dieser Umstand das Ausfallrisiko deutlich. Bei etablierten Unternehmen ist eine Beteiligungsfinanzierung zwar nicht risikolos, aber die Unternehmenshistorie und Einbettung in Wertschöpfungsketten führt zu einer realistischen Risikoeinschätzung. In der Regel kann das Risiko dann als mittel bis evtl. sogar gering eingeschätzt werden.

Aufgrund der Erfahrungen in der Förderperiode 2007-2013 ist die Entscheidung des Landes den Beteiligungsfonds in der Höhe entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen anzupassen, als konsequent zu bewerten. Der Beteiligungsfonds hat im ehemaligen Konvergenzgebiet (zukünftig ÜR) Schwierigkeiten bezüglich der Absorption der Fondsmittel aufgewiesen, denen durch die kleinere Dimensionierung für 2014-2020 nun Rechnung getragen wird. Für das ehemalige RWB-Gebiet (zukünftig SER) wäre aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Ausreichung an Beteiligungskapital auch eine größere Dimensionierung des Finanzinstruments noch angemessen. Die begrenzte Verfügbarkeit an EFRE-Mitteln einerseits und nationaler öffentlicher Kofinanzierungsmittel andererseits in der SER setzt für die Konzeption jedoch entsprechende Rahmenbedingungen.

⁶⁶ EY (2013) Agenda Mittelstand, Wege zum Wachstum – Finanzierungsverhalten im deutschen Mittelstand

Die Beratung der Unternehmen, die eine solche Finanzierung über Beteiligungen eingegangen sind, ist Bestandteil des Risikomanagements und Aufgabe eines nachhaltigen Beteiligungsmanagements. Im laufenden Beteiligungsfonds erfolgt derzeit fallweise ein explizites Coaching von Führungskräften – allerdings nur, wenn Schwierigkeiten auftreten (das Coaching wird als Auflage vereinbart) – durch einen externen Berater. Dieses Vorgehen hat sich im Einzelfall bewährt und sollte fortgeführt werden. Alternativ können Auszahlungen stärker an zuvor vereinbarte Meilensteine (gemäß Businessplan) und somit die Erreichung definierter Kennzahlen, wie im Privat Equity-Geschäft üblich, geknüpft werden.

Kohärenzbewertung

Auf Bundes- und Landesebene existiert eine Vielzahl an Finanzprodukten zur Unternehmensfinanzierung (siehe Abschnitt 3.1). KMU haben die Möglichkeit zur Fremdkapitalfinanzierung in Form von Krediten oder eine eigenkapitalähnliche Finanzierung in Form von Beteiligungen. Beteiligungsfinanzierungen sind in Deutschland jedoch weit weniger verbreitet als die klassische Kreditfinanzierung. Die Analyse zur Unternehmensfinanzierung (siehe Abschnitt 3.2.1) zeigte, dass Mezzanine-Finanzierungen und Private-Equity-Investitionen in Niedersachsen unterdurchschnittlich ausfallen. Als Gründe hierfür sind v.a. Vorbehalte auf Seiten der Unternehmen anzuführen, die dieser Form der Finanzierung kritisch gegenüber stehen. Die große Zahl an KMU ist zudem weiterhin familiengeführt, so dass Beteiligungen irrational und als Eingriff in die Entscheidungshoheit des Unternehmens wahrgenommen werden.

Das bereits existierende Beteiligungsangebot in Deutschland zeichnet sich durch eine fehlende Anlehnung an eine Technologiestrategie aus. Explizit auf Unternehmen bestimmter Branchen oder Wertschöpfungsketten zielende Beteiligungsinstrumente gibt es teilweise bei privaten Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Deren Engagement ist jedoch in Niedersachsen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Als Möglichkeit zur Abgrenzung zu vorhandenen Instrumenten und zur Einhaltung der Regelung in Bezug auf die Verständigung II wäre eine spezialisierte Ausrichtung des Beteiligungsfonds auf bestimmte Zielgruppen oder Branchen zwar zu empfehlen, dürfte aber aufgrund der damit einhergehenden Begrenzung der Flexibilität und die hierdurch verminderte Risikodiversifikation nicht sinnvoll zu implementieren sein.

5.3.3. Hebelwirkungen

Finanztechnischer Hebel

Nach Auskunft der für das Finanzinstrument verantwortlichen Stelle wird keine finanztechnische Hebelwirkung bei der Einrichtung des Fonds erwartet. Eine Fondsaufstockung mit Mitteln des freien Kapitalmarktes wird derzeit nicht forciert, weil dies – v.a. aufgrund der begrenzten Möglichkeiten diese privaten Mittel zu den gleichen Bedingungen wie die öffentlichen in die Finanzierung einzubringen – als problematisch angesehen wird.

Einzelne Bundesländer binden in ihre mit dem vorliegenden Beteiligungsfonds vergleichbaren Finanzinstrumente z.T. private Kapitalbeteiligungsgesellschaften ein. In Schleswig-Holstein bspw. wird die Einbeziehung privater Mittel in die beiden dort aufgelegten Beteiligungsfonds explizit als Qualitätsmerkmal für die aufgelegten Finanzinstrumente angesehen und verlangt. Allerdings dienen diese privaten Mittel der Substitution der öffentlichen Kofinanzierungsanteile, so dass für den dortigen Beteiligungsfonds – wie in Niedersachsen – keine finanztechnische Hebelung erfolgt.

Die Einbeziehung privater Kapitalgeber in das Beteiligungsinstrument ist bedeutsam. Wird ein substanzieller Anteil am Beteiligungsinstrument von privaten Investoren getragen, führt dies bereits bei einer begrenzten Substitution öffentlicher Kofinanzierungsmittel durch private Kofinanzierungsmittel zu

einer Risikoteilung und somit psychologisch zu einer Aufwertung des Finanzinstruments und wirkt sich zudem haushaltsschonend aus. Werden ergänzend privater Mittel für eine Erhöhung des Fondsvolumens eingeworben, dann ist ein größerer finanztechnischer Hebel möglich.

Privatwirtschaftlicher Hebel

Eine Aussage zu den Hebelwirkungen kann aufgrund der Vorfestlegung der Programmverantwortlichen, keinen finanztechnischen Hebel anzustreben nur bezogen auf die privatwirtschaftlichen Hebel getroffen werden. Die Beteiligungen erfolgen grundsätzlich in Form von stillen Beteiligungen sowie im Rahmen von de-minimis auch als offene Beteiligungen. Es werden Betriebsmittel bereitgestellt, die die Eigenkapitalsituation der begünstigten KMU verbessern oder direkt für Investitionen genutzt werden. Eine anschließende Aufnahme von Fremdkapital unter günstigeren Bedingungen ist wahrscheinlich, aber nicht in jedem Fall zwingend. Unter einer evidenzbasierten Bewertung der Hebel wären zusätzliche Investitionen auch in den zwei bis drei Folgejahren der Hebelwirkung hinzuzurechnen.

Eine pauschale Quantifizierung des privatwirtschaftlichen Hebels ist für den Beteiligungsfonds nicht möglich. Die Hebelwirkungen variieren je nach Förderfall. Beträgt die Beteiligung in einem Unternehmen z.B. 1 Mio. EUR (0,5 Mio. EUR EFRE-Mittel und 0,5 Mio. EUR Kofinanzierung) verbessert dies die Eigenkapitalbasis. Das Unternehmen ist aufgrund der höheren Bonität in der Lage Fremdkapital in Höhe von z.B. 2 Mio. EUR für anstehende betriebliche Investitionen aufzunehmen. Für dieses Beispiel würde also mittelfristig ein privatwirtschaftlicher Hebel von 3,0 realisiert werden. Es ist zu berücksichtigen, dass bei einem Ausfall keine Hebelung stattfindet. Die Ausfallwahrscheinlichkeit hängt mit dem Risikoprofil der Beteiligungen zusammen und kann im Rahmen dieser indikativen Beispielrechnung derzeit nicht abgebildet werden. Sie ist im Zuge des Monitoring über das Rating mit zu erfassen.

Die Höhe des zu finanzierenden Volumens ist bei der Vorhabensauswahl zu berücksichtigen. Es ist weiterhin zu beachten, dass eine Beteiligung an dem Unternehmen eingegangen und nicht eine Finanzierung eines einzelnen Projektes unterstützt wird (Abweichung hiervon sind im Rahmen von klar definierten und strukturierten sowie meilensteinbasierten Projektfinanzierungen allerdings auch im Beteiligungsgeschäft ebenfalls üblich). Beteiligungskapital soll den Finanzierungsspielraum und damit den wirtschaftlichen Handlungsrahmen des Unternehmens grundsätzlich verbessern. Um demnach einen möglichst großen privatwirtschaftlichen Hebel zu erzielen, sollten Überlegung wie der mittelfristige Kapitalbedarf für Investitionen und Unternehmenswachstum im Vordergrund stehen.

Weitere Einflüsse auf den Hebel

Unter der Annahme, dass vom Beteiligungsfonds begünstigte KMU aufgrund der Beteiligung eine zusätzliche Investition in etwa gleicher Höhe wie die Beteiligungshöhe unmittelbar tätigen, lässt sich ggf. eine weitere Hebelung der EFRE-Mittel realisieren. Der Beteiligungsfonds ist nach Aussage der Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen jedoch nicht auf eine Maximierung des Hebels ausgelegt, weil während rezessiver Entwicklungen und in der Wirtschaftskrise diese ohnehin keinen Bestand haben. Der Hebel würde deshalb deutlich geringer ausfallen als angenommen.

Die Höhe zusätzlicher Investitionen ist abhängig von der Unternehmensgröße und dem Reifegrad des Geschäftsmodells des Beteiligungsfalls. Die Kenntnis über anschließende bzw. angestoßene Investitionen ist zum laufenden Monitoring des Hebels während der Umsetzung erforderlich und sollte – sofern vorliegend – miterhoben werden. Um den Aufwand zu begrenzen kann dies im Rahmen der Evaluation anhand von Fallstudien oder anderen geeigneten Methoden erfolgen.

Weiterhin sind – wie auch beim MikroSTARTer – direkte, indirekte oder konsuminduzierte regional-ökonomische Wirkungen oder Multiplikatoreffekte denkbar.

Einen weiteren Einfluss auf den Hebel, könnte die technologische und branchenstrukturelle Ausrichtung des begünstigten Unternehmens haben. In Niedersachsen sind die Branchen der RIS 3 von besonderer Bedeutung. Die Entwicklung von Unternehmen in den Zukunftsfeldern steht im öffentlichen Fokus. Eine Förderung dieser Unternehmen steigert ihre Attraktivität für Kapitalgeber, die im Bereich der Zukunftsfelder investieren. Höhere Folgeinvestitionen durch Dritte sind möglich.

5.3.4. Administrative Vorkehrungen

Bisherige administrative Erfahrungen

Die Umsetzung des Finanzinstrumentes soll nach derzeitigem Planungsstand auf bereits in der Förderperiode 2007-2013 implementierte administrative Vorkehrungen aufbauen. Mit dem Beteiligungsfonds hat die Verwaltungsbehörde EFRE und die im MW zuständige Stelle positive Erfahrungen berichtet. Diese Erfahrungswerte sind in den jährlichen Durchführungsberichten dokumentiert und das Finanzinstrument wird von den zuständigen Stellen insbesondere für das RWB-Gebiet als positives Beispiel für den Einsatz eines auf Beteiligungen fußenden Finanzinstrumentes in Niedersachsen bewertet.

Die Umsetzung des Beteiligungsfonds hat insbesondere im Konvergenzgebiet nicht zu den erwünschten Finanzierungsfällen geführt, so dass Mittelbindungen wieder aufgehoben werden mussten. Gründe hierfür liegen in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, der gegenwärtigen Niedrigzinspolitik, der Konkurrenz durch Zuschüsse und in der Größe des Fonds. Die Größe des Fonds wurde nicht aus einer Ex-ante Bewertung abgeleitet, was dazu führen kann, dass zur Einschätzung des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs in dieser Region entscheidende Informationen fehlten und bestehende Annahmen überarbeitet werden sollten.

Eine Beibehaltung der Qualität der bisherigen Informations- und Kommunikationsaktivitäten sowie die fortgeführte Aufklärung potenzieller Beteiligungen im Sinne einer aktiven Marktbearbeitung sind von den für das Fondsmanagement vorgesehenen Stellen sicherzustellen.

Auswahl- und Förderverfahren

Für die Auswahl der Förderfälle für den Beteiligungsfonds sind gemäß den Ausführungen im OP eine formale und eine fachliche Prüfung vorgesehen. Die formale Prüfung erfolgt nach geltendem Recht. Für die fachliche Prüfung ist eine Analyse des Unternehmens und seiner Abläufe vorgesehen. Die Ergebnisse dieser Analyse sollen in ein Bewertungsmodell zur Einschätzung z.B. des Geschäftskonzeptes, des technischen Reifegrades, der Marktchancen, des Managements, der Nachhaltigkeit und des innovativen Charakters einfließen.

Die vorgeschaltete Förderberatung ist durch qualifizierte und auf dem Gebiet der Beteiligungsfinanzierung erfahrene Fachkräfte umzusetzen. Handelt es sich bei der angestrebten Beteiligungsform um eine stille Beteiligung, dann kommt der Auswahl der Beteiligungen und der eingehenden Prüfung der Antragsunterlagen (insbesondere dem mit nachvollziehbaren Produktions-, Rentabilitäts- und Absatzplanungen unteretzten Businessplan) eine besondere Bedeutung zu.

Dies gilt in gleicher Weise auch für eine offene Beteiligung, wobei für diese Beteiligungsfälle auch ein höheres Maß an Einflussmöglichkeiten und somit Mitgestaltung der zukünftigen Unternehmensentwicklung offen steht. Der mit einer Beteiligung einhergehende Arbeitsaufwand für Begleitung und Kontrolle ist durch den Fondsmanager wahrzunehmen. Bei Technologieorientierung ist entsprechende Expertise sicherzustellen, um die Tragfähigkeit, den Innovationsgehalt und -fähigkeit überprüfen zu können.

Es ist zu überprüfen, ob der Beteiligungsfonds als Instrument für Beteiligungen in den Zukunftsfeldern fungieren könnte, um die im Rahmen der RIS 3 als prioritär festgelegten Branchen und/oder Technologien voranzubringen. Die Langfristigkeit der Beteiligungen – mit Rückzahlungsverpflichtungen nach 10 Jahren – gekoppelt mit den erfahrungsgemäß höheren Erfolgchancen aus dem begleitendem Beteiligungsmanagement (Synergieeffekte, Partnerschaften u.a.) legen eine entsprechende branchen- oder technologiebezogene Fokussierung nahe. Jedoch ist hierfür eine bestimmte kritische Masse an Beteiligungen erforderlich.

Inhaltlich sollten bei der Auswahl der einzelnen Finanzierungen Kriterien für die Detailbewertung der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit jedes Förderantrags festgesetzt werden, die folgende Zielstellungen berücksichtigen:

▶ **Reduzierung des Ausfallrisikos**

Tragfähigkeit des Businessplans: Ist die Kapitaldienstfähigkeit des Unternehmens sichergestellt? Basiert der Businessplan auf plausiblen Annahmen? Sind Erkenntnissen aus eigenen Marktforschungen in diesen eingeflossen (Belastbarkeit der Annahmen)? Gibt es verschiedene Szenarien der Unternehmensplanung, gibt es nachvollziehbare Ausstiegsszenarien / Exit-Strategien?

▶ **Erzielung regionalökonomischer Multiplikatoreffekte**

Begünstigung regionaler Wirtschaftskreisläufe: Werden die Finanzierungsmittel zu großen Teilen für Aus- und Umbaumaßnahmen oder die Beschäftigung von Personal (ohne Antragsteller oder mithelfende Familienangehörige) eingesetzt? Diese stimulieren in besonderem Maße die regionale Wertschöpfung, weil hierdurch das regionale Einkommen erhöht wird.

▶ **Bei einer Förderung von Projekten in den Zukunftsfeldern**

Begünstigung von Innovation in den Zukunftsfeldern der niedersächsischen RIS 3: Werden die Finanzierungsmittel für Projekte im Bereich Mobilität, Energie, Ernährung, Gesundheit und Maritime Wirtschaft sowie für Vorhaben der Querschnittsfelder Informationstechnologien, Produktionstechnologien, neue Materialien (insbesondere Leichtbauwerkstoffe) und die Kreativwirtschaft eingesetzt?

▶ **Monitoring der Hebelwirkung**

Induktion zusätzlicher Investitionen: Werden die Finanzierungsmittel unmittelbar und / oder mittelfristig für ein konkretes Investitionsvorhaben eingesetzt (Höhe)? Sieht der als tragfähig bewertete Businessplan in den folgenden Jahren ggf. weitere, zusätzliche Investitionen vor?

Monitoring

Im Zusammenhang mit einer im Verlauf der Förderperiode 2014-2020 zweckmäßigen Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante Bewertung und aus Risikomanagementgesichtspunkten sind seitens der mit dem Fondsmanagement betrauten Stelle ein laufendes Monitoring der Umsetzung und eine systematische und kontinuierliche Begleitung des Finanzinstruments erforderlich. Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren eignen sich für eine Begleitung und Bewertung. Die Gemeinsamen Indikatoren gemäß dem in Anhang I der EFRE-VO enthaltenen Katalog finden gemäß Art. 6 dieser Verordnung Anwendung. Die übrigen der vorgeschlagenen Indikatoren können entweder als programmspezifischer Outputindikator (PSI) mit in das OP aufgenommen und für das Monitoring festgelegt werden oder sie sind als „Evaluations“-Indikator zum Zweck einer Wirkungsevaluation vorzusehen.

Tabelle 7: Indikatoren für den Beteiligungsfonds Niedersachsen

Art	Indikator	Mess-einheit	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichte
GI	Zahl der KMU, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten ⁶⁷	Anzahl	70	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der geförderten neuen Unternehmen (=jünger als drei Jahre) ⁶⁸	Anzahl	-	Monitoring-system	jährlich
GI	Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen (VZÄ)	Anzahl	350	Monitoring-system	jährlich
PSI	Zahl der Unternehmen, die kombiniert gefördert werden, also neben einer Beteiligungsfinanzierung auch einen Zuschuss zu produktiven Investitionen erhalten	Anzahl	-	Monitoring-system	jährlich
PSI	Verbesserung des Ratings / Verringerung der Ausfallwahrscheinlichkeit	Rating	Verbesserung	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des realisierten finanztechnischen Hebels	Hebel	1,0	Monitoring-system	jährlich
PSI	Max. zulässiger Anteil der Verwaltungskosten und -gebühren am Gesamtbetrag der Programmbeiträge zu dem Finanzinstrument ⁶⁹	%	20%	Monitoring-system	jährlich
PSI	Durchschnittliche Anzahl Finanzierungspartner bzw. Co-Investoren	Anzahl	-	Monitoring-system	jährlich
GI	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	EUR	-	Monitoring-system	jährlich
PSI	Anteil der nach Förderung mit Beteiligungskapital noch am Markt aktiven Unternehmen	%	-	Monitoring-system	jährlich
	Höhe der durch die Beteiligung ermöglichten Aufnahme von Fremdkapital	EUR	-	Evaluation	2017, 2020, 2024
	Höhe des hierdurch realisierten privatwirtschaftlichen Hebels	Hebel	-	Evaluation	2017, 2020, 2024
	Beitrag des Beteiligungsfonds zu den Zukunftsfeldern der RIS 3	Qualität	-	Evaluation	2017, 2020, 2024
	Erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte des Finanzinstruments (Gesamthebel)	Hebel	-	Evaluation	2024

Das Fondsmanagement wird derzeit bereits über eine quartalsweise Berichterstattung und Jahresberichte überwacht. Der bestehende Investitionsausschuss ist regelmäßig über den Fortschritt des Finanzinstruments zu unterrichten.

Aussagen inwieweit Portfolioentscheidungen des bisherigen Beteiligungsfonds sich insgesamt als positiv oder negativ ausgewirkt haben, kann nach derzeitigem Kenntnisstand nicht getroffen werden. Die ersten belastbaren Erfahrungen zum Fonds insgesamt unter Berücksichtigung der laufenden Beteiligungen aus der Förderperiode 2007-2013 und in Bezug auf die Strukturwirksamkeit einerseits und der Wertsteigerung der Beteiligungen andererseits aufgrund der langen Laufzeiten voraussichtlich erst ab 2017 vor. Die Beurteilung der einzelnen Beteiligungen aus dem Fonds an sich sollte im Rahmen des Beteiligungsmanagements erfolgen. Daraus folgend wird angeregt, eine Evaluation des neu auf-

⁶⁷ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Anzahl der Beteiligungsfinanzierungen aus dem Beteiligungsfonds Niedersachsen

⁶⁸ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Teilmenge finanzierter KMU, die bei Beginn der Förderung jünger als 3 Jahre waren

⁶⁹ Gemäß Artikel 13 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014.

zulegenden und des bereits laufenden Beteiligungsfonds vorzunehmen und die Erkenntnisse hieraus für eine erste umfassende Förderbilanz der Beteiligungsinstrumente z.B. ab 2017 zu nutzen. Der Investitionsausschuss soll diese Evaluationen ggf. anhand von Fallstudien begleiten und kann auf Basis der hieraus gewonnenen Erkenntnisse ggf. und soweit erforderlich eine Umsteuerung, Profilschärfung, Fokussierung, etc. des Beteiligungsfonds initiieren.

Einhaltung der Vorgaben des Legislativpakets zur Förderperiode 2014-2020

Die weiteren administrativen Vorkehrungen zur Umsetzung des Beteiligungsfonds Niedersachsen, insbesondere im Zusammenhang mit den Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 ESI-VO sind durch die Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen, die NBank sowie durch die Verwaltungsbehörde verordnungskonform auszugestalten.

Es handelt sich beim Beteiligungsfonds um ein Finanzinstrument, das speziell für den angestrebten Zweck, KMU Beteiligungskapital bereitzustellen, konzipiert ist. Ob die Mittel in den bereits existierenden Beteiligungsfonds oder in einen neu geschaffenen Beteiligungsfonds eingebracht werden, ist abhängig von der Vergabeentscheidung zum Fondsmanagement und noch nicht abschließend festgelegt. Bisher ist noch nicht geklärt, ob durch die Einrichtung des Finanzinstruments in das Kapital bestehender juristischer Personen investiert wird.

Die bisherigen Planungen zur Implementierung des Beteiligungsfonds Niedersachsen sehen eine öffentliche Ausschreibung des Fondsmanagements vor. Es besteht aktuell noch Klärungsbedarf, ob das mit dem Beteiligungsfonds Niedersachsen beabsichtigte Beteiligungsgeschäft unter das NBank-Gesetz fällt oder nicht. Abhängig von dieser rechtlichen Prüfung wird die Entscheidung für oder gegen eine öffentliche Ausschreibung getroffen werden. Im anderen Fall greifen die für die anderen vier Finanzinstrumente geltenden Argumente zu den Aufgaben der NBank gemäß NBank-Gesetz und die öffentlichen Förderaufgaben gemäß der Verständigung II.

Jeder infrage kommende Bieter für das Fondsmanagement (als Finanzmittler) wird angehalten beim Management die bezüglich der Regelungen in Art. 38, Abs. 4 ESI-VO aufgeführten Vorschriften über die einschlägigen Standards, einschließlich der Prävention der Geldwäsche und zur Bekämpfung des Terrorismus, etc. zu berücksichtigen. Im Falle einer Ausschreibung haben Bieter zur Erfüllung der formalen Kriterien für das Fondsmanagement entsprechend Nachweise zur technischen und wirtschaftlichen Eignung zu erbringen sowie ihre Fachkunde, insbesondere auch auf dem Gebiet der einschlägigen Standards nachzuweisen.

Es ist sicherzustellen, dass das Finanzinstrument als getrennter Verwaltungsblock innerhalb der Institution eingerichtet wird (inkl. separater Buchführung zwischen in das Finanzinstrument investierten Programmressourcen und anderen in der Finanzinstitution verfügbaren Ressourcen). Die Aktiva sind im Einklang mit Art. 38, Abs. 8 ESI-VO nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach den einschlägigen Aufsichtsregeln zu verwalten.

Die alleinige und bindende Grundlage für Förderentscheidungen stellt die Einhaltung der Vorgaben aus der noch zu erarbeitenden Förderrichtlinie und der mit dem Finanzmittler abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung dar. Die Erkenntnisse der vorliegenden Ex-ante Bewertung, insbesondere die hinsichtlich der für einen Nachweis des Marktversagens bzw. suboptimaler Investitionssituationen relevanten Erkenntnisse, sollen bei der Zielgruppeneingrenzung und Detailausgestaltung der Förderrichtlinie Berücksichtigung finden.

Es fließen zur Umsetzung des Beteiligungsfonds sowohl nationale öffentliche als auch private Beiträge ein. Auf Ebene des Finanzinstruments werden nationale öffentliche Mittel zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel eingesetzt. Private Mittel bzw. private Eigenanteile (ggf. auch Sachleistungen nach

Art. 37, Abs. 10 ESI-VO) können als Finanzierungsbaustein der Endempfänger in die Gesamtfinanzierung einfließen. Diese werden jedoch auf Ebene der Endempfänger und nicht auf Ebene des Finanzinstrumentes berücksichtigt.

5.3.5. Fazit Beteiligungsfonds Niedersachsen

Der Beteiligungsfonds Niedersachsen ist aufgrund der weiterhin unzureichenden Marktdurchdringung von eigenkapitalähnlichen Finanzierungsinstrumenten begründbar und könnte für Unternehmen in der SER auch größer ausgestaltet sein. Die erzielbaren Hebelwirkungen sind von den einzelnen Förderfällen abhängig.

Bei der Vorhabensbeurteilung sollten auf den Hebel und die Revolvierung einwirkende Aspekte besonders berücksichtigt werden. Hierzu gehört auch eine Exit-Strategie. Aufgrund des Risikoprofils des Instruments und den Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode ist die Implementierung eines effektiven Risikomanagementsystems als Bestandteil des begleitenden Monitorings zu empfehlen. Es wird angeregt, eine Evaluation des neu aufzulegenden und des bereits laufenden Beteiligungsfonds vorzunehmen und die Erkenntnisse hieraus für eine erste umfassende Förderbilanz der Beteiligungsinstrumente zu nutzen.

Obwohl viele Unternehmen Beteiligungsfinanzierungen immer noch kritisch sehen, ist diese Finanzierungsgattung auch in der Förderperiode 2014-2020 fortzuführen. Zur Schaffung von mehr Akzeptanz bei den Unternehmen selbst und den als Multiplikatoren fungierenden kommunalen Wirtschaftsförderungern und den Kammern sollten weiterreichende Anstrengungen unternommen werden, potenzielle Begünstigte von Beteiligungen zu überzeugen.

5.4. NMikrobeteiligung

5.4.1. Beschreibung

Im Rahmen des auf die Förderung von KMU ausgerichteten Instruments „NMikrobeteiligung“ sollen KMU und Existenzgründer Zugang zu kleinteiligem Eigenkapital vor Ort erhalten. Das Angebot des Mikrobeteiligungsfonds sieht eine qualifizierte Begleitung der Unternehmen durch Berater der regionalen Wirtschaftsfördereinrichtungen vor. Es ist aufgrund seiner eigenkapitalähnlichen Ausgestaltung als komplementäres Instrument zum Instrument MikroSTARTer, das seinerseits als kleinvolumiges Instrument zur Fremdkapitalfinanzierung aufgelegt wird, zu sehen.

Das Konzept für den Mikrobeteiligungsfonds sieht vor Unternehmen stilles Beteiligungskapital von 5 TEUR bis 100 TEUR zur Verfügung zu stellen, zu dem ansonsten in solch geringer Höhe keine Zugangsmöglichkeiten bestehen. Die „NMikrobeteiligung“ verfolgt einen regionalisierten Ansatz, der die spezifischen regionalen Besonderheiten der niedersächsischen Unternehmenslandschaft adressiert und durch eine Einbindung kommunaler Gebietskörperschaften den Besonderheiten und den regionalen Kompetenzen gerecht wird. Die nationale Kofinanzierung des EFRE soll bei NMikrobeteiligung von den Kommunen getragen werden. Die Vorauswahl von Beteiligungsfällen und Beratung von Antragstellern erfolgt auf kommunaler Ebene durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Die Sicherstellung der Einhaltung der Landes- und EU-Regeln wird durch die NBank verantwortet.

Das Gesamtvolumen des Fonds sollte nach bisherigen Planungen 10 Mio. EUR, davon 5 Mio. EUR EU-Beteiligung und 5 Mio. EUR kommunale Mittel betragen.

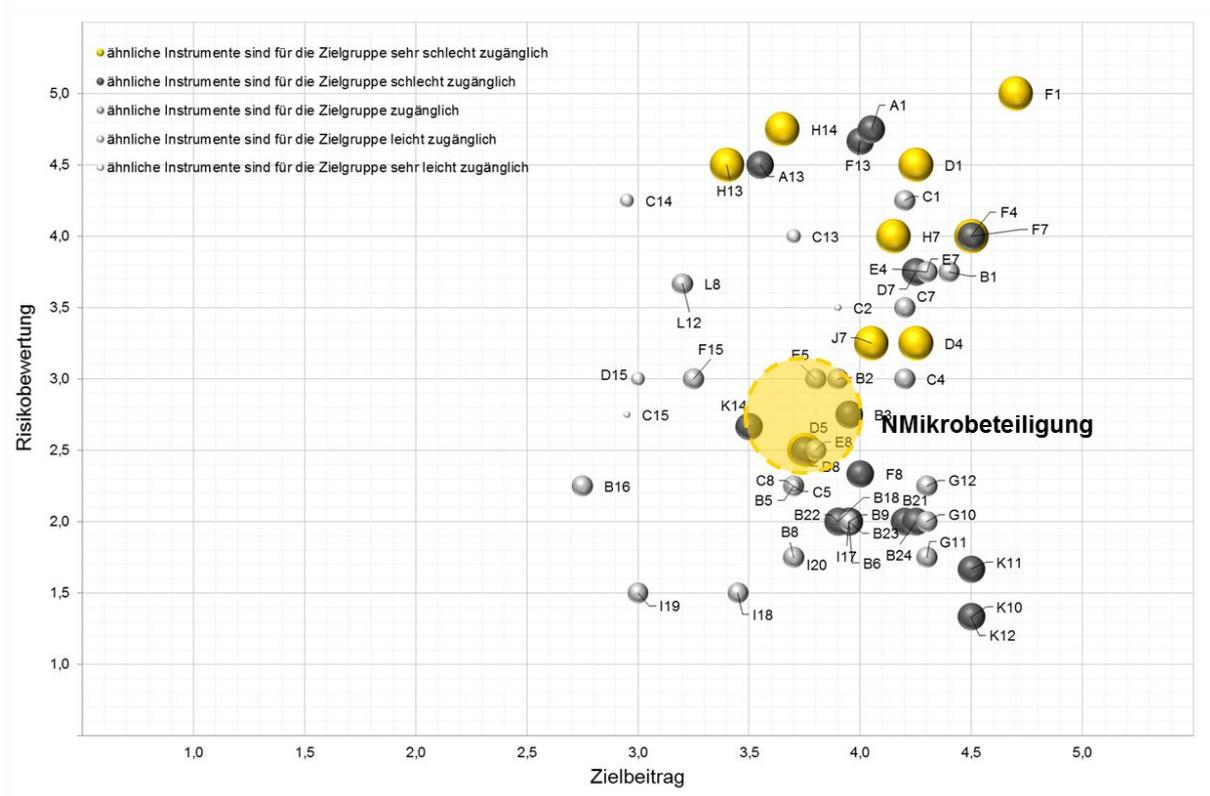
5.4.2. Ableitung des Handlungsbedarfs

Neben dem Beteiligungsfonds Niedersachsen stellt der vorgesehene Mikrobeteiligungsfonds das zweite Beteiligungsinstrument, das für das Multifondsprogramm vorgesehen ist, dar. Eine konzeptionelle Abgrenzung beider Finanzinstrumente ist durch das Beteiligungsvolumen, die geplante Einbringung der nationalen Kofinanzierungsmittel durch die Kommunen und der vorgesehenen Umsetzung durch Akteure vor Ort gegeben.

Abbildung 21 zeigt die Einordnung eines NMikrobeteiligungsfonds in das Bewertungsraster der multikriteriellen Bewertung. Seine Lage im Koordinatensystem ist bezüglich des Zielbeitrags vergleichbar mit den „E“-Items für Beteiligungen und der „B“-Items für Mikrokredite. Der Zielbeitrag wird ähnlich wie beim Beteiligungsfonds als mittel bis hoch eingeschätzt. Aufgrund der Kleinteiligkeit und des für Niedersachsen niedrigen Volumens des bisher investierten Beteiligungskapitals kann ein Marktversagen konstatiert werden. Das Finanzinstrument soll Unternehmen mit kleinvolumigem Finanzierungsbedarf Zugang zu Eigenkapital bieten, so dass deren Geschäftsmodell weiterentwickelt und Finanzierungsengpässe überbrückt werden können.

Das Risiko von Mikrobeteiligungen liegt grundsätzlich im mittleren Bereich. Weil es sich bei den Beteiligungen um vergleichsweise geringe Beträge handelt, ist das finanzielle Risiko zwar überschaubar, aber dennoch nicht völlig auszuschließen. Mikrobeteiligungen sollten sich aufgrund des geringen Beteiligungsvolumens an kleine KMU mit erhöhtem Risiko (z.B. bei Wachstumsfinanzierung) oder an junge Unternehmen und Gründer richten und somit auf das für diese Zielgruppen charakteristische Risikoprofil – im Zentrum des Koordinatensystems – reagieren.

Abbildung 19: NMikrobeteiligung



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Einordnung in die Förderstrategie des Landes

Der NMikrobeteiligungsfonds ist wie der Beteiligungsfonds Niedersachsen als ein Instrument zu Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von niedersächsischen KMU konzipiert worden.

Die Möglichkeiten von KMU, sich mit Kapital zu versorgen, sind abhängig von der Bonität des jeweiligen Unternehmens. Der Standort des Unternehmens hat einen Einfluss auf das Rating. In Regionen mit strukturellen Defiziten ist mit Abschlägen zu rechnen. Deshalb plant das Land einen besonderen Fokus auf die Unternehmensfinanzierung über Mikrobeteiligungen begründet aus einem regionalen Kontext zu legen. Klein volumige Beteiligungen sollen in diesem Zusammenhang einen regionalspezifischen Beitrag zur die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit niedersächsischer KMU und somit zur Strategie Europa 2020 leisten. Ein Zielbeitrag des Mikrobeteiligungsinstruments in Bezug auf die Stärkung der Zielgruppe ist in der Konzeption erkennbar.

Dieses Beteiligungsinstrument richtet sich jedoch an KMU aller Größen und ist daher Zielgruppenun-spezifisch. Mikrobeteiligungen an größeren KMU einzugehen stellen ein vergleichsweise geringeres Risiko dar. Für diese KMU ergeben sich jedoch kaum echte Vorteile einer Beteiligung ggü. einem Darlehen (auch unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Niedrigzinsphase), weil die geringen Beteiligungssummen in diesem Fall nur eine geringe Wirkung auf die Verbesserung des Finanzierungsspielraums ausüben. Einzig der regionale Fokus ist als Einschränkung der Zielgruppe stichhaltig. Eine Fokussierung auf strukturschwache Regionen, bei gleichzeitiger Eingrenzung der Beteiligungshöhe auf eine über dem Mikromezzaninfonds des Bundes liegendes Niveau (> 50 TEUR) und einer Ziel-

gruppenabgrenzung, die prioritär auf kleine und Kleinstunternehmen abzielt, ist im Sinne einer Konzentration auf die aus der SWOT abgeleiteten Förderbedarfe anzuraten.

Es bestanden regionale Bestrebungen bzgl. der Implementierung von regionalen Mikrobeteiligungsfinanzierungsinstrumenten in einzelnen Kommunen des Landes Niedersachsen. Durch Strukturierung in Form eines landesweiten Fonds mit regionaler Ausrichtung und Prägung (Konditionen) wird eine Bündelung der regionalen Aktivitäten erreicht. Dies ermöglicht das Erschließen von Synergien und Lerneffekten bei den betreuenden Wirtschaftsförderern und die Hebung von Effizienzpotenzial bei der beabsichtigten Fondsbetreuung durch die NBank.

Theoretische Ableitung der Marktschwächen und der Notwendigkeit der Risikominimierung

Am Markt präsente Kapitalbeteiligungsgesellschaften (VC-Gesellschaften) decken das hier im Fokus stehende kleinvolumige Beteiligungssegment nicht ab. Unternehmensbeteiligungen werden in der Regel erst ab 500 TEUR Beteiligungsvolumen eingegangen.

Der Private-Equity-Markt in Niedersachsen ist im Vergleich zu anderen Bundesländern unterentwickelt und zeigt entsprechend der in Abschnitt 3.2.1 vorgestellten Zahlen eine erheblich marktferne Stellung. Dies ist im vorherigen Abschnitt zum Beteiligungsfonds Niedersachsen bereits dargelegt worden. Gründe hierfür liegen in der kleinteiligen und stark regional geprägten Unternehmensstruktur Niedersachsens, die ein breites Engagement von Kapitalbeteiligungsgesellschaften unattraktiv macht.

Auch ausländische Kapitalbeteiligungsgesellschaften und internationale Hedge-Fonds sind nach eigener Aussage tendenziell eher auf dynamisch wachsende, international relevante Zielunternehmen fokussiert. Sie werden zumeist in den Metropolregionen fündig oder fokussieren direkt auf im (familiären) Umbruch befindliche, traditionsreiche aber technologisch interessante Unternehmen meist in Süddeutschland. Das Beteiligungssegment unter 1 Mio. EUR wird zumeist nicht bedient.

Insbesondere Kleinst- und kleine Unternehmen sowie Gründer und junge Unternehmen weisen kleinvolumige Investitionsbedarfe auf. Diese stellen die Hauptzielgruppe für das Finanzinstrument dar. Weil diese Zielgruppe gegenüber mittleren und großen Unternehmen mangels Bekanntheit und Entwicklungsperspektive am Kapitalmarkt benachteiligt ist, besteht Nachholbedarf und eine Eingrenzung des Mikrobeteiligungsinstruments auf diese Zielgruppe ist daher zu begründen.

Das Finanzinstrument soll Unternehmen mit Beteiligungen von bis zu 100 TEUR fördern. Die Mortalität von kleinen und/oder jungen Unternehmen fällt im Vergleich zu etablierten Unternehmen hoch aus. So verschwinden etwa 40 % aller neu gegründeten Unternehmen innerhalb der ersten 5 Jahre wieder vom Markt. Nach einer Phase der Etablierung am Markt tritt regelmäßig eine Unternehmung in die Phase der Konzentration und Fokussierung ein, in der diese Unternehmen häufig auf finanzielle Unterstützung im Rahmen einer nächsten Finanzierungswelle (für Betriebsmittel oder Investitionen in FuE, Märkte u.a.) angewiesen sind.

Beteiligungen, als ein Instrument, können den finanziellen Spielraum verbessern und neue wirtschaftliche Handlungsrahmen ermöglichen. Weil Beteiligungen – in Abhängigkeit von ihrer vertraglichen Ausgestaltung und ihren Bedingungen – handelsrechtlich regelmäßig als nachrangiges Instrument gestaltet sind, werden die Forderungen der Beteiligungsgeber üblicherweise erst nach den Forderungen der anderen Fremdkapitalgebern bedient, sollte es zum Zahlungsausfall kommen. Beteiligungsfinanzierungen können bspw. in Folge einer verbesserten Bilanzstruktur und der nunmehr langfristig gesicherten Liquidität dem Unternehmen den Zugang zu weiterem bzw. ergänzenden Fremdkapital o.a. erleichtern.

Kohärenzbewertung

Auf Bundes- und Landesebene existierte bislang kein gleichwertig ausgestaltetes Instrument zur Beteiligungsfinanzierung von Unternehmen. Im September 2013 wurde jedoch vom BMWi ein Mikromezzaninefonds bis 50 TEUR Beteiligungshöhe für kleine und Kleistunternehmen aufgelegt, welcher dem für Niedersachsen geplanten Beteiligungsfonds NMikrobeteiligung hinsichtlich Funktionsweise, Zielgruppe und Beteiligungshöhen ähnlich ist. Mit diesem Mikromezzaninefonds werden ESF-Mittel des Bundes der Förderperiode 2007-2013, kofinanziert durch Bundesmittel ausgereicht. Die Laufzeit dieses Fonds ist bis 2015 avisiert. Eine Fortführung auch nach 2015 ist nach derzeitigem Kenntnisstand vorgesehen und im Bundes-ESF-Programm bereits programmiert. Eine Ex-ante-Bewertung dieses bundesweit tätigen Finanzinstrumentes liegt uns nicht vor.

Das Konzept des NMikrobeteiligung sieht derzeit eine Spanne für Beteiligungsfinanzierungen bis 100 TEUR vor. Somit bestehen eine Überschneidung und eine gemeinsame Teilmenge im Korridor unter 50 TEUR, für die aufgrund der Existenz des Mikromezzaninefonds des Bundes keine Kohärenz gegeben ist. Für die Zielgruppe der mittleren Unternehmen (bis 250 Beschäftigte) ist zudem eine Ausreichung kleiner Beteiligungssummen nicht angemessen, weshalb eine Ex-ante Wirksamkeit nicht zu unterstellen ist.

Der wesentliche Unterschied des NMikrobeteiligung zum Mikromezzaninefonds besteht jedoch in dessen Verankerung der Betreuung und Auswahl direkt auf der regionalen Ebene sowie der Bündelung bestehender regionaler Aktivitäten bzgl. der Mikrobeteiligungsfinanzierung.

Aufgrund des Zielbeitrags, des vorgestellten Risikoprofils und aus Marktsicht ist die Unternehmensförderung durch Mikrobeteiligungen zwar sinnvoll und begründbar. Die Einbindung der Kommunen differenziert dieses Instrument von ähnlichen Angeboten, eröffnet jedoch gleichzeitig viel Raum für administrative Komplexität, setzt entsprechende fachliche Kompetenz in den beteiligten Kommunen voraus und kann zu einer Bevorzugung finanzstarker Kommunen führen.

5.4.3. Hebelwirkungen

Finanztechnischer Hebel

Nach Auskunft der für die jeweiligen Instrumente verantwortlichen Stellen werden für die vorgeschlagenen Finanzinstrumente keine über die ordnungsseitig vorgegebene Kofinanzierung weiteren Einlagen in den Fonds erwartet. Eine Aussage zu Hebelwirkungen wäre somit nur in Bezug auf den privatwirtschaftlichen Hebel, der sich individuell über die einzelnen Begünstigten ermittelt, möglich.

Die Planungen sehen vor, dass die Kofinanzierung von den Kommunen getragen wird. Es ist offen, ob und in welcher Regelmäßigkeit und Höhe eine regional Akquisition von kommunalen Kofinanzierungsmitteln überhaupt erzielt werden kann, weil die kommunalen Haushalte dies nicht überall zulassen. Selbst bei in der Summe nur 5 Mio. EUR kommunaler Kofinanzierung erscheint es fraglich, ob der Verwaltungsaufwand und ein zu erwartender regionaler Proporz für eine begrenzte Zahl von 100-200 Beteiligungsfällen in Niedersachsen angemessen ist.

Wie beim klassischen Beteiligungsfonds ist auch beim Mikrobeteiligungsfonds die Einbeziehung privater Kapitalgeber zur Kofinanzierung des Fonds bedeutsam. Die Beteiligung von privaten Mittelgebern ermöglicht eine Steigerung des finanztechnischen Hebels durch die Aufstockung des Fondsvolumens oder zumindest eine begrenzte Substitution öffentlicher Kofinanzierungsmittel durch private Kofinanzierungsmittel (Risikoteilung). Für dieses kleinvolumige Beteiligungssegment und insbesondere in der

Seedphase bestehen derzeit nur begrenzte Möglichkeiten (u.a. über Business Angel, Crowdfunding, private Investoren etc.) Kapital einzuwerben.

Privatwirtschaftlicher Hebel

Analog zum Beteiligungsfonds werden durch den Mikrobeteiligungsfonds Finanzmittel bereitgestellt, die die Kapitalbasis der begünstigten KMU verbessern. Eine anschließende Aufnahme von Fremdkapital ggf. auch unter günstigeren Bedingungen ist so eher möglich, aber nicht in jedem Fall gegeben. Im Falle einer Evaluation des Finanzinstrumentes sollten private Investitionen der Folgejahre auf den gesamtwirtschaftlichen Hebel angerechnet werden. Fallstudien im Rahmen der Evaluation können infolge der schwer zu erhebenden Indikatoren, die qualitative Beurteilung additiv ergänzen und die Grundlage für eine Hochrechnung bilden.

Eine pauschale Quantifizierung des privatwirtschaftlichen Hebels ist auch für den Mikrobeteiligungsfonds nicht möglich. Die Hebelwirkungen variieren je nach Verhältnis zwischen Fördervolumen und induzierten zusätzlichen Investitionen sowie in Abhängigkeit von der Ausfallquote. Beträgt die Mikrobeteiligung in einem Unternehmen z.B. 50 TEUR (25 TEUR EFRE-Mittel und 25 TEUR Kofinanzierung) erhöht dies die Kapitalbasis. Die durch die Beteiligungsförderung verbesserte Bonität (infolge Liquiditätszufuhr und veränderter Kapitalstruktur ermöglicht in einer indikativen Rechnung dem Unternehmen nunmehr die Aufnahme von Fremdkapital in Höhe von bspw. 75 TEUR, die gemäß der Unternehmensplanung in betriebliche Investitionen fließen und produktiv wirksam werden. Der privatwirtschaftliche Hebel würde für dieses Beispiel 2,5 betragen.

Um möglichst große privatwirtschaftliche Hebelwirkungen zu erzielen, sollten entsprechende Überlegung wie die Höhe des gesamten zu finanzierenden Projektvolumens sowie die Risikostreuung bei der Projektauswahl berücksichtigt werden.

Weitere Einflüsse auf den Hebel

Die Investitionen des Mikrobeteiligungsfonds erfolgen in Form von stillen Beteiligungen. Begünstigte KMU können ihre Eigenkapitalquote verbessern und erhalten so einen besseren Zugang zu weiterem Kapital. Um die Hebelwirkung des Fonds vollständig zu erfassen, müssen auch beim Mikrobeteiligungsfonds Investitionen der KMU, die in direktem Zusammenhang mit der Förderung stehen, erfasst werden.

Überträgt man zuvor getroffene Annahmen (siehe Ausführung zum MikroSTARTer und Beteiligungsfonds Niedersachsen) auf dem Mikrobeteiligungsfonds, würde eine Steigerung des Hebels mittels Folgeinvestitionen durch Zahlungsausfälle wieder kompensiert. Nennenswerte zusätzliche direkt messbare Hebelwirkungen sind demnach nicht zu erwarten.

Die Erfassung solcher regionalökonomischen Effekte ist im Rahmen der Berechnung der Hebelwirkung schwierig und erfordert eine Evaluation im regionalen Kontext. Hierbei sind auch konsuminduzierte Wirkungen zu berücksichtigen.

5.4.4. Administrative Vorkehrungen

Bisherige administrative Erfahrungen

Die Umsetzung des Finanzinstrumentes soll auf bereits in der Förderperiode 2007-2013 implementierte administrative Vorkehrungen aufbauen. Mit dem Regionalfonds für die Region Hannover verfügen die Verwaltungsbehörde EFRE und die im MW zuständige Stelle über Erfahrung mit einem regionspezifischen Beteiligungsfonds. Diese Erfahrungswerte sind in den jährlichen Durchführungsberichten dokumentiert und das Finanzinstrument wird von den zuständigen Stellen als „Pilot-Finanzinstrument“

für die Übertragung dieses Modells auch auf andere Regionen bewertet. Einschränkend ist hierbei zu erwähnen, dass die Region Hannover zu den wirtschaftsstärksten Regionen im Land zählt und die Beteiligungen dieses Regionalfonds nicht als Mikrobeteiligungen ausgereicht werden.

Der Mikromezzaninefonds des Bundes wird von der NBank verwaltet. Durch ihn soll ein flächendeckendes System zur Verbesserung des Zugangs von Unternehmen zu kleinvolumigen Mezzaninfinanzierungen entstehen. Die sukzessiv mit dem Mikromezzaninefonds gemachten Erfahrungen der NBank können somit auch für die NMikrobeteiligung genutzt werden und sich positiv auf die Umsetzung eines Mikrobeteiligungsfonds nur für Niedersachsen bzw. niedersächsische Regionen auswirken. Es ist jedoch zu konstatieren, dass der Erfahrungsschatz aufgrund des kurzen Zeitraums seit Auflegen des Mikromezzaninefonds noch nicht hinreichend ist und daher keinerlei konkrete Erfahrungen zu Beteiligungsanlässen, nachgefragte Volumina oder regionale Schwerpunkte vorliegen.

Die bei NMikrobeteiligung beabsichtigte enge Zusammenarbeit der niedersächsischen Kommunen bei der gemeinschaftlichen Erbringung der Kofinanzierung und die Betreuung der Unternehmen durch die kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften stellen ein Alleinstellungsmerkmal dar, ist es jedoch offen, inwieweit die Wirtschaftsförderungsgesellschaften über das notwendige betriebswirtschaftliche Know-How und die Kapazitäten sowie Erfahrungen im eigentlichen Beteiligungsmanagement verfügen, um die für sie im Konzept für den NMikrobeteiligung vorgesehenen Aufgaben insgesamt und effizient sowie aufgrund der regionalen Budgetierung zielgenau ausüben können.

Hinzu kommt, dass durch die Kleinteiligkeit der Beteiligungsfinanzierungen, durch die Einbeziehung verschiedener Wirtschaftsförderungen und ggf. weiterer regionaler Akteure (z.B. Sparkassen, Privatpersonen) sowie der NBank als den Fonds verwaltenden Förderbank des Landes der Kreis der Beteiligten sehr groß wird und mit einer hohen Komplexität verbunden entsteht. Inwieweit der so erkennbare hohe Abstimmungsaufwand mit einer effizienten Umsetzung korreliert, bleibt offen.

Auch vergaberechtliche Aspekte sind bislang noch nicht hinreichend im Konzept berücksichtigt, so dass eine Ausschreibung sowohl des Fondsmanagements, als auch der durch die Wirtschaftsförderer zu erbringenden Beratungen nochmals zu prüfen wäre.

Auswahl- und Förderverfahren

Von Seiten des verantwortlichen Referats ist geplant, dass die Projektauswahl für NMikrobeteiligung analog dem Beteiligungsfonds auf der Basis einer formalen und einer fachlichen Prüfung erfolgen soll. Die Förderbedingungen sollen in einer landeseinheitlichen Regelung aufgenommen werden. Etwaige Mindestanforderungen an zu fördernde Unternehmen werden Bestandteil der Investitionskriterien. Die an dem Fonds finanziell beteiligten Kommunen sollen im Rahmen der Projektauswahl eigene Schwerpunkte setzen können.

Die begleitende Beratung der geförderten Unternehmen ist im Sinne der Risikominimierung und Wirkungsmaximierung empfehlenswert. Sie sollte durch qualifizierte Fachkräfte auf dem Gebiet der Unternehmensfinanzierung und Gründerförderung erfolgen. Eine Beratung und Betreuung der Unternehmen auf regionaler Ebene z.B. durch die Einrichtungen der kommunalen Wirtschaftsförderung ist aufgrund der räumlichen Nähe und der hierdurch gegebenen Ortskenntnis zu begrüßen. Es ist sicherzustellen, dass die in den Wirtschaftsfördergesellschaften tätigen Berater über das entsprechende Fachwissen und über belastbare Erfahrungen im Beteiligungsmanagement verfügen. Dieses Know-how sollte regelmäßig aktualisiert werden.

Inhaltlich sollten bei der Auswahl der einzelnen Finanzierungen Kriterien für die Detailbewertung der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit jedes Förderantrags festgesetzt werden, die folgende Zielstellungen berücksichtigen:

▶ **Reduzierung des Ausfallrisikos**

Tragfähigkeit des Businessplans: Ist die Kapitaleinstandfähigkeit des Unternehmens auch unter Anlegen geringer Umsatzerwartungen sichergestellt? Basiert der Businessplan auf plausiblen Annahmen? Sind belastbare Erkenntnisse aus eigenen Marktforschungen in diesen eingeflossen (Belastbarkeit der Annahmen)? Gibt es verschiedene Szenarien der Unternehmensplanung? Gibt es ein nachvollziehbares Exit-Szenario?

▶ **Einbringung von Eigenkapital**

Würdigung der individuellen Situation der Begünstigten: Wird Eigenkapital eingesetzt? Werden die Finanzierungsmittel unmittelbar für ein Investitionsvorhaben unter Einbeziehung weiteren Kapitals eingesetzt (Höhe)?

▶ **Erzielung regionalökonomischer Multiplikatoreffekte**

Begünstigung regionaler Wirtschaftskreisläufe: Werden die Finanzierungsmittel zu großen Teilen für Aus- und Umbaumaßnahmen oder die Beschäftigung von Personal (ohne Antragsteller oder mithelfende Familienangehörige) eingesetzt? Diese stimulieren in besonderem Maße die regionale Wertschöpfung, weil hierdurch das regionale Einkommen erhöht wird.

▶ **Monitoring der Hebelwirkung**

Induktion zusätzlicher Investitionen: Werden die Finanzierungsmittel unmittelbar und / oder mittelfristig für ein konkretes Investitionsvorhaben eingesetzt (Höhe)? Sieht der als tragfähig bewertete Businessplan in den kommenden Jahren ggf. weitere, zusätzliche Investitionen vor?

Monitoring

Die kommunale Ausrichtung des Instruments stellt besondere Anforderung an ein Fonds begleitendes Monitoring. Zusätzlich zur Erfassung der erreichten Hebelwirkungen sollte das Monitoring der Fondsverwaltung als zentrales Steuerungselement dienen.

Da die Begleitung der Förderfälle auf regionaler Ebene stattfinden wird, wird die erste Datenerfassung der Beteiligungsfälle zunächst bei den regionalen Ansprechpartnern erfolgen. Eine regelmäßige Konsolidierung der Monitoringdaten und ein darauf aufbauendes Fondscontrolling im Sinne eines Risikomanagementsystems sind für eine effektive Steuerung dieses Fonds in besonderer Weise notwendig.

Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren eignen sich für eine Begleitung und Bewertung. Die Gemeinsamen Indikatoren gemäß dem in Anhang I der EFRE-VO enthaltenen Katalog finden gemäß Art. 6 dieser Verordnung Anwendung. Die übrigen der vorgeschlagenen Indikatoren können entweder als programmspezifischer Outputindikator (PSI) mit in das OP aufgenommen und für das Monitoring festgelegt werden oder sie sind als „Evaluations“-Indikator zum Zweck einer Wirkungsevaluation vorzusehen.

Tabelle 8: Indikatoren für den NMikrobeteiligung

Art	Indikator	Mess-einheit	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichte
GI	Zahl der KMU, die abgesehen von Zuschüssen finanzielle Unterstützung erhalten ⁷⁰	Anzahl	150	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der geförderten neuen Unternehmen (=jünger als drei Jahre) ⁷¹	Anzahl	20	Monitoring-system	jährlich
GI	Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen (VZÄ)	Anzahl	150	Monitoring-system	jährlich
PSI	Zahl der Unternehmen, die kombiniert gefördert werden, also neben einer Beteiligungsfinanzierung auch einen Zuschuss zu produktiven Investitionen erhalten	Anzahl	-	Monitoring-system	jährlich
PSI	Verbesserung des Ratings / Verringerung der Ausfall-wahrscheinlichkeit	Rating	Verbesserung	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des realisierten finanztechnischen Hebels	Hebel	1,0	Monitoring-system	jährlich
PSI	Max. zulässiger Anteil der Verwaltungskosten und -gebühren am Gesamtbetrag der Programmbeiträge zu dem Finanzinstrument ⁷²	%	20%	Monitoring-system	jährlich
PSI	Durchschnittliche Anzahl Finanzierungspartner bzw. Co-Investoren	Anzahl	-	Monitoring-system	jährlich
GI	Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	EUR	-	Monitoring-system	jährlich
PSI	Anteil der nach Förderung mit Beteiligungskapital noch am Markt aktiven Unternehmen	%	-	Monitoring-system	jährlich
	Höhe der durch die Beteiligung ermöglichten Aufnahme von Fremdkapital	EUR	-	Evaluation	2017, 2020, 2024
	Höhe des hierdurch realisierten privatwirtschaftlichen Hebels	Hebel	-	Evaluation	2017, 2020, 2024
	Erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte des Finanzinstruments (Gesamthebel)	Hebel	-	Evaluation	2024

Das Fondscontrolling sollte beim NMikrobeteiligung – in seiner gegenwärtigen Konzeption als regionalisiertes Finanzierungsinstrument unter Einbindung der Wirtschaftsförderungen – nicht nur durch ein geeignetes Gremium (analog demjenigen des Beteiligungsfonds der Förderperiode 2007-2013) wahrgenommen werden. Aufgrund der Neuartigkeit und besonderen Ausgestaltung dieses Finanzinstrumentes sollte ergänzend eine begleitende Evaluation des Finanzinstrumentes erfolgen. Insofern einzelne Indikatoren schwer zu erheben sind, sollten auch additive Evaluationsmethoden wie qualifizierte Fallstudien einfließen.

Die Evaluatoren erhalten aufgrund der regionalen Verankerung von Teilaufgaben Zugriff auf sämtliche bei der NBank und den Beratern in den Wirtschaftsförderungsgesellschaften vorliegenden Informationen (Antrags- und Beratungsunterlagen) zu den eingegangenen und ggf. verworfenen Beteiligungen. Die Berichtszeitpunkte sind mit den jeweiligen Zeitpunkten für die Evaluation des Beteiligungsfonds zu

⁷⁰ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Anzahl der Beteiligungsfinanzierungen aus dem NMikrobeteiligung

⁷¹ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Teilmenge finanzierter KMU, die bei Beginn der Förderung jünger als 3 Jahre waren

⁷² Gemäß Artikel 13 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014.

synchronisieren, um das angestrebte umfassende Bild zur Förderbilanz aus Beteiligungen im Land zu erhalten. Auch diese Evaluation ist durch den Investitionsausschuss zu begleiten.

Einhaltung der Vorgaben des Legislativpakets zur Förderperiode 2014-2020

Die weiteren administrativen Vorkehrungen zur Umsetzung des Mikrobeteiligungsfonds „NMikrobeteiligung“, insbesondere im Zusammenhang mit den Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 ESI-VO, sollten durch die Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen, die NBank sowie durch die Verwaltungsbehörde ordnungskonform ausgestaltet werden.

Es handelt sich bei NMikrobeteiligung um ein neu geschaffenes Finanzinstrument, das speziell für den angestrebten Zweck, KMU geringe Mengen Beteiligungskapital bereitzustellen, konzipiert wurde.

Die bisherigen Planungen zur Implementierung des Mikrobeteiligungsfonds sehen eine direkte Übertragung der Aufgabe an die NBank gemäß dem NBank-Gesetz (NBankG) vor. Dies steht im Einklang mit der Verständigung II über die Aufgaben von öffentlichen Fördereinrichtungen und der in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden wettbewerbsrechtlichen Aspekte (siehe Abschnitt 2.5). Analog den Überlegungen beim Beteiligungsfonds (siehe Abschnitt 5.3.4) und unter Einbeziehung der o.g. Argumente sollte jedoch eine öffentliche Ausschreibung des Fondsmanagements geprüft werden.

Die NBank ist angehalten beim Management die bezüglich der Regelungen in Art. 38, Abs. 4 ESI-VO aufgeführten Vorschriften über die einschlägigen Standards und Regularien, wie der Prävention der Geldwäsche und zur Bekämpfung des Terrorismus, etc. zu berücksichtigen. Die NBank wird entsprechend der Ausführung oben keinen Teil der Durchführung an Finanzmittler (z.B. Hausbanken oder sonstige geeignete Finanzmittler) abtreten. Eine Kontrolle von Finanzmittlern hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen Standards ist demgemäß nicht erforderlich. Im Falle einer öffentlichen Ausschreibung des Fondsmanagements sind die einschlägigen Standards vom erfolgreichen Bieter sicherzustellen.

Obwohl die Bereitstellung der öffentlichen Kofinanzierungsmittel durch die Kommunen erfolgen soll, ist das Charakteristikum eines Finanzmittlers für diese Akteursgruppe nicht erfüllt, weil die NBank als alleinige Institution über die Mittelverwaltung wacht.

Es ist vorgesehen, das Finanzinstrument als eigenen Buchungskreis mit entsprechenden organisatorischen Strukturen innerhalb der NBank einzurichten (inkl. separater Buchführung zwischen in das Finanzinstrument investierten Programmressourcen und anderen in der Finanzinstitution verfügbaren Ressourcen). Die Aktiva sollten im Einklang mit Art. 38, Abs. 8 ESI-VO nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach den einschlägigen Aufsichtsregeln verwaltet werden. Die Kommunen werden ihrerseits eigenen Strukturen für die Kofinanzierung einrichten. Die alleinige und bindende Grundlage für Förderentscheidungen stellt die Einhaltung der Vorgaben aus der noch zu erarbeitenden Förderrichtlinie und der mit der NBank bzw. mit einem erfolgreichen Bieter abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung dar. Die Erkenntnisse der vorliegenden Ex-ante Bewertung, insbesondere die hinsichtlich der für einen Nachweis des Marktversagens bzw. suboptimaler Investitionssituationen relevanten Erkenntnisse, sollen bei der Zielgruppeneingrenzung und Detailausgestaltung der Förderrichtlinie Berücksichtigung finden.

Es werden zur Umsetzung des Mikrobeteiligungsfonds sowohl nationale öffentliche als auch private Beiträge geleistet. Auf Ebene des Finanzinstruments werden nationale öffentliche Mittel (kommunale Mittel) zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel eingesetzt. Private Mittel bzw. private Eigenanteile (ggf. auch Sachleistungen nach Art. 37, Abs. 10 ESI-VO) können als Finanzierungsbaustein der Endempfänger in die Gesamtfinanzierung einfließen. Diese werden jedoch auf Ebene der Endempfänger und nicht auf Ebene des Finanzinstruments berücksichtigt.

5.4.5. Fazit NMikrobeteiligung

Eine Umsetzung des Mikrobeteiligungsfonds ist im Hinblick auf seinen Zielbeitrag und seines Risikoprofils grundsätzlich empfehlenswert. Als Zielgruppe sind kleine und Kleinstunternehmen, Existenzgründer und junge Unternehmen mit einem Finanzierungsbedarf, der unterhalb der klassischen Beteiligungsvolumina liegt, vorzusehen. Diesen Unternehmen wird durch das Finanzinstrument ein Finanzierungsbaustein angeboten, der die Unternehmensentwicklung begünstigt. In Kombination mit einer Begleitung durch regionale Wirtschaftsfördereinrichtungen können die geförderten Unternehmen auch nachhaltig in ihrer Entwicklung unterstützt werden.

Das Angebot für Mikrobeteiligungen auf dem freien Kapitalmarkt ist sehr begrenzt. In der Regel werden Beteiligungen erst ab einem Mindestvolumen von 500 TEUR getätigt. Seit September 2013 können kleine Unternehmen durch das BMWi mit dem Mikromezzaniefonds gefördert werden. Da dieses Instrument des Bundes-ESF-Programms derzeit Beteiligungen bis 50 TEUR fördert, ist der NMikrobeteiligung im Segment zwischen dem Mikromezzaniefonds und dem Beteiligungsfonds Niedersachsen (Beteiligungen zwischen 50 und 100 TEUR) vorzusehen. Somit bestehen nach der derzeitigen Konzeption eine Überschneidung und eine gemeinsame Teilmenge im Korridor unter 50 TEUR, für die demnach ein Marktversagen aufgrund der Existenz des Mikromezzaniefonds des Bundes ausgeschlossen ist. Diese Aspekte sind bei der endgültigen und verordnungskonformen Ausgestaltung des NMikrobeteiligung zu berücksichtigen, um eine kohärente Konzeption dieses Instruments zu erreichen und Dopplungen im bundesweiten Portfolio der Finanzinstrumente zu vermeiden. Die Höhe von 10 Mio. Euro für den NMikrobeteiligung ist als angemessen zu bewerten.

Aufgrund der im vorliegenden Konzept erweiterten Zielgruppe des NMikrobeteiligung auch für mittlere Unternehmen (bis 250 Beschäftigte) ist für diese Zielgruppe eine Ausreichung kleiner Beteiligungssummen nicht angemessen und eine Ex-ante Wirksamkeit nicht zu unterstellen. Es wird angeregt diese Zielgruppe – wenn überhaupt – gegenüber den kleinen und Kleinstunternehmen nur nachrangig am NMikrobeteiligung partizipieren zu lassen. Insgesamt sollte ein Finanzierungsmodell gewählt werden, das den finanztechnischen Hebel maximiert und auch Vorhaben in finanzschwächeren Kommunen gleichberechtigt an den für Mikrobeteiligungen vorgesehenen Mitteln partizipieren lässt. Die Einwerbung von privaten Kofinanzierungsmitteln anstelle der kommunalen wäre hierfür eine Lösung.

Die administrativen Strukturen, Beteiligungsmanagement und das Fondsmanagement sind trotz der zu erwartenden komplexen Strukturen und der Vielzahl der Beteiligten so effizient als möglich zu gestalten. Die beteiligten Wirtschaftsförderungsgesellschaften müssen über das notwendige betriebswirtschaftliche Know-How sowie Erfahrungen im eigentlichen Beteiligungsmanagement verfügen und die Kapazitäten, um die für sie im Konzept für den NMikrobeteiligung vorgesehenen Aufgaben insgesamt und effizient sowie aufgrund der regionalen Budgetierung zielgenau ausüben können. Hervorzuheben ist die Implementierung eines geeigneten Monitoring- und darauf aufbauenden Risikomanagementsystems, das die Anforderungen des regionalen Charakters des Mikrobeteiligungsfonds widerspiegelt. Das Monitoring und die begleitende Evaluierung sollten fester Bestandteil der Wirkungsmessung sein.

5.5. Nach Abschluss, aufgrund der Ex-ante Bewertung und der hierzu stattgefundenen Abstimmungen hat sich das für den NMikrobeteiligung zuständige Ressort entschlossen auf das Auflegen dieses Finanzinstrumentes vorerst zu verzichten. Gründe hierfür lagen in den Einschränkungen, die sich

aus der Kohärenzbewertung ergeben haben und der Bereitschaft und Kapazität der Kommunen zur Kofinanzierung. Ggf. wird das Konzept für den Mikrobeteiligungsfonds zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufgegriffen. CO₂-Fonds

5.5.1. Beschreibung

Mit der Maßnahme „Förderung der Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien im Wohngebäudebestand sozial benachteiligter Quartiere mit integrierten Konzepten zur Stadtentwicklung (CO₂-Fonds)“ beabsichtigt das Land Niedersachsen den Herausforderungen der Energiewende und den Ansprüchen an die Modernisierung des Gebäudebestandes zu stellen. Das Finanzinstrument verfolgt als eigenständige Maßnahme innerhalb des OP die Verringerung der CO₂-Emissionen als Ziel. Die Umsetzung soll anhand von integrierten Stadtentwicklungskonzepten erfolgen und leistet somit gleichermaßen einen Beitrag zur Nachhaltigen Stadtentwicklung.

Besonders in sozial benachteiligten Quartieren ist ein Sanierungsstau bei der energetischen Sanierung älterer Wohngebäude zu beobachten, wodurch die dort lebenden einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen somit kaum die Möglichkeit haben an der Energiewende teilzuhaben und einen sichtbaren Beitrag zu leisten. Ziel der Maßnahme ist deshalb die Förderung der Energieeffizienz, soweit möglich unter Einsatz erneuerbarer Energien, im Rahmen nachhaltiger Stadtentwicklung und die damit einher gehende Verringerung sozialer Deprivation durch Verdrängungsprozesse infolge von nicht sozial ausgewogenen Sanierungsmaßnahmen. Die Maßnahme leistet einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und zur Bekämpfung sozialer Ungerechtigkeiten.

Die Förderung der CO₂-Reduzierung im sozialen Wohnungsbau soll prioritär durch die Vergabe von Darlehen an juristische Personen mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bei ebenfalls 15-jähriger Bindung der Warmmieten an das Mietniveau vor den Sanierungsmaßnahmen) erfolgen. Das Gesamtvolumen der Maßnahme soll 64 Mio. EUR betragen, 32 Mio. EUR EU-Beteiligung und 32 Mio. EUR Landesmittel aus der Liquidität des Wohnraumförderfonds.

5.5.2. Ableitung des Handlungsbedarfs

Der CO₂-Fonds entspricht am ehesten den bereits in Kapitel 4 bewerteten „K“ Items. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die „K“ Items sich aus dem Finanzinstrument „Contracting“ und der jeweils ausgewählten Zielgruppe zusammensetzen. Die vorgeschlagene Maßnahme ist jedoch ein Darlehensfonds. Dies führt zu einer unterschiedlichen Bewertung v.a. des Risikos.

Der CO₂-Fonds weist durch seinen integrierten Ansatz zur Umsetzung klima- und sozialpolitischer Zielstellungen einen sehr hohen Zielbeitrag auf. Der Bedarf von CO₂-reduzierenden Maßnahmen im Rahmen der Stadtentwicklung wurde ausführlich in der SWOT-Analyse dargestellt. Weiterhin leistet die Fokussierung der Maßnahme auf sozial benachteiligte Quartiere einen Beitrag zur Armutsbekämpfung, die auch mit der Strategie Europa 2020 forciert wird. Die Bewertung des Zielbeitrags liegt somit über allen betrachteten Items (siehe Abbildung 20).

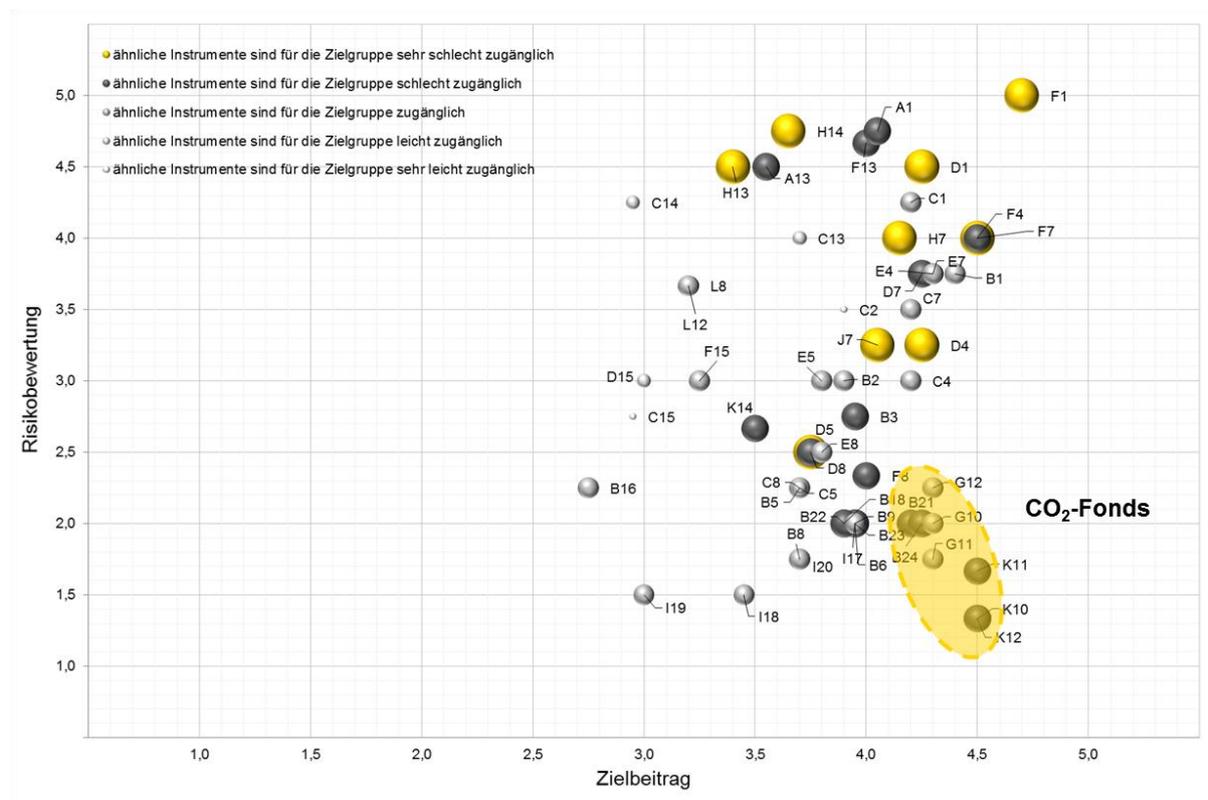
Das Risiko einer Förderung der Energieeffizienz im Wohnungsbau ist aufgrund der aktuellen Lage auf den Immobilienmärkten als niedrig bis mittel einzuschätzen. Es handelt sich bei dem Fördergegenstand des CO₂-Fonds um ein Finanzinstrument zur Förderung der Sanierung von Wohngebäuden.

Sicherheiten bestehen sowohl in Form der Immobilien, als auch im sich verbessernden Potenzial Einnahmen in Form von Mieten zu erwirtschaften. Diese beiden Faktoren wirken sich risikomindernd aus. Als Möglichkeit der Besicherung besteht die Eintragung z.B. einer nachrangigen Grundschuld. Eine entsprechende Besicherung ist insbesondere für privatwirtschaftlich organisierte Mittelempfänger vorzusehen. Als risikoh erhöhend wirken sich demografische Aspekte aus. Die Herstellung eines für den Mietmarkt in sozial benachteiligten Gebieten wettbewerbsfähigen Effizienzniveaus und Sanierungsstand wird von innerstädtischen und intraregionalen Wanderungsbewegungen überlagert und beeinflusst. Städtebauliche Missstände gehen dabei häufig mit Exklusion, Segregation und Diskriminierung spezifischer Bevölkerungsgruppen einher.

Der demografische Wandel, charakterisiert durch eine zukünftig sinkende Bevölkerungszahl insbesondere im ländlichen Raum führt zu einer perspektivisch niedrigeren Nachfrage nach Wohnraum insgesamt, wodurch auch für energetisch optimierte Objekte keine Garantie einer Vollvermietung besteht. Wohnraum steht dann – wie bereits in den vergangenen 20 Jahren in Teilen Ostdeutschland oder einzelne Gebiete Westdeutschlands zu beobachten gewesen – insbesondere in sozial und wirtschaftlich benachteiligten Stadtgebieten. Aus diesen Gründen ist der CO₂-Fonds für diejenigen Gebiete vorzusehen, für die auf Basis der kleinräumigen Bevölkerungsprognosen auch in der Zukunft noch eine für die angestrebte Vollvermietung adäquate Nachfrage bestehen wird. Dies sind in erster Linie die größten Städte des Landes bzw. zentrale Orte mittlerer und höherer Ordnung mit mittel- bis langfristig stabiler demografischer Lage.

Bei der Umsetzung des CO₂-Fonds ist sicherzustellen, dass eine auf sozial benachteiligte und einkommensschwache Zielgruppen fokussierte Auswahl der Vorhaben erfolgt.

Abbildung 20: CO₂-Fonds



Einordnung in die Förderstrategie des Landes

Die klimapolitischen Zielstellungen machen eine zügige Reduktion der CO₂-Emissionen auch durch Investitionen in die energetische Gebäudesanierung erforderlich. Es steht aber nicht genügend Kapital zur Umsetzung aller notwendigen Modernisierungen, insbesondere im öffentlichen Wohngebäudebestand bereit. Dies gilt umso mehr bei Vorhaben, die aufgrund der Vermeidung sozialer Härten keine für die Umsetzung über andere Instrumente geeignete Rendite erwirtschaften können. Für solche Objekte, für die der CO₂-Fonds genutzt werden soll, ist demnach ein privatwirtschaftliches Engagement nahezu ausgeschlossen.

Der Immobilienmarkt in Deutschland ist derzeit zumindest in den international bedeutenden Metropolen und weiteren wichtigen städtischen Zentren in Aufwärtsbewegung und bietet Investoren eine vergleichsweise gute Rendite. Dass sich ein privatwirtschaftliches Engagement auch bei energetischen Sanierungen im Gebäudebestand lohnt hat eine Prognos-Studie herausgearbeitet.⁷³ Investoren halten sich derzeit trotz der aktuell günstigen Marktsituation noch zurück, aber in Ballungsgebieten, strukturstarken Regionen und insbesondere bei Wohngebäuden guten und mittleren Wohnlagen lassen sich Investitionen im Bestand bereits beobachten. Investitionen in Immobilien einfacher Wohnlagen und an weniger privilegierten Standorten erfolgen eher unter den Bedingungen des besonderen Städtebaurechts, einzelner regionaler Anreize im Rahmen der Stadtbauförderung oder des Denkmalschutzes, wodurch Investitionen durch eine Sonder-AfA angereizt werden. Wo dies nicht möglich ist, also an Standorten innerhalb der städtischen Zentren und an Standorten, die in besonderer Weise von Strukturschwäche und Investitionsstau geprägt sind, sind andere Instrumente, z.B. Finanzinstrumente gerechtfertigt.

Der o.g. Sanierungsstau bei Wohngebäuden ist auch ein Ergebnis der über die vergangenen 20 bis 30 Jahren bestehenden, dauerhaft ungünstigen Investitionsbedingungen für diese Objekte. Eine Veränderung dieser Situation ohne zusätzliche Anreize oder ordnungspolitische Vorgaben ist daher nicht zu erwarten. Aufgrund des enormen Modernisierungsbedarfs und der angespannten sozialen Lage auf dem Wohnungsmarkt im Land wäre auch ein Fondsvolumen von bis zu 100 Mio. Euro durchaus gerechtfertigt. Um messbare und für die städtische Entwicklung substantielle Veränderungen zu bewirken sollte das Finanzinstrument nur in einer begrenzten Anzahl Städte aktiv werden.

Theoretische Ableitung der Marktschwächen und der Notwendigkeit der Risikominimierung

Im Bereich der energetischen Sanierungen ist aufgrund des hohen Finanzierungsbedarfs eine vollständige Marktdeckung mit den vorhandenen Finanzierungsangeboten nicht gegeben. Der Kapitalbedarf ist so hoch, dass nicht alle Vorhaben in einem Zeitraum bis 2020 umgesetzt werden können.

Langfristig rechnen sich Investitionen aufgrund der Energieeinsparungen und der regelmäßigen Mietzinsen in besser gestellten Stadtquartieren sowohl für Gebäudebesitzer und Mieter als auch für die finanzierenden Kreditinstitute, so dass das Risiko solcher Investitionen als gering bis mittel eingestuft werden kann. Je höher jedoch der Sanierungsstandard und somit der Kapitalbedarf ist, desto „risikoreicher“ sind die Investitionen zu bewerten. Normalerweise wird dieser Risikoaufschlag durch höhere Mietaufschläge infolge der Sanierungsmaßnahmen aufgefangen. Ist dies jedoch ausgeschlossen, kommt privatwirtschaftliches Engagement nicht zustande. Gerade aufgrund dieses Umstandes kann eine Marktschwäche für die Auflage eines entsprechenden Finanzinstruments in Niedersachsen zur Förderung von energetischen Sanierungen im Wohnungswesen begründet werden.

⁷³ Prognos (2013) Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren

Man könnte allerdings auch argumentieren, dass durch die Regulierung überhaupt erst ein Marktversagen für die Sanierung des im Fokus stehenden Wohngebäudebestandes provoziert wird. Unter Marktbedingungen sei eine Sanierung dann rentierlich, wenn sich die Investitionskosten amortisieren. Ein Marktversagen ist entsprechend der anzulegenden sozialräumlichen Theorien bereits jetzt zu konstatieren, weil die betroffenen Quartiere für ein privates Engagement keine Rentierlichkeit und keinen Anreiz zur Investition aufweisen, die für eine zukünftig günstige Marktentwicklung notwendig wäre. Die Kombination aus einem energetisch nicht dem Standard entsprechenden Wohngebäudebestand, mit einer persistenten sozialen Deprivation der Stadtquartiere ist Ausdruck dieses Phänomens. Eine sozialverträgliche Aufwertung solcher Stadtquartiere ist nur durch förderpolitische Interventionen zu erreichen. Die zu fördernde energetische Sanierung aus dem CO₂-Fonds kann als Teil eines breiteren politischen Ansatzes auf Basis eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes einen Beitrag leisten.

Kohärenzbewertung

Es existieren bereits Finanzinstrumente, deren Zielstellung die energetische Sanierung von Wohngebäuden ist. Vor allem bei der KfW sind entsprechende Finanzinstrumente als **zinsverbilligte Darlehen** verfügbar und werden ferner durch Investitionszuschüsse ergänzt. Auch Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (Kommunen oder kommunale Unternehmen), Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften etc. können in den Genuss einer Förderung der energetischen Gebäudesanierung durch die KfW-Programme im Rahmen des "CO₂-Gebäudesanierungsprogramms" des Bundes kommen.

Die Ausgestaltung des CO₂-Fonds soll jedoch – anders als die Programme der KfW – auf die sozial benachteiligten Gebiete beschränkt werden und die Vorhaben mit **zinslosen Darlehen** so unterstützt werden, dass die Maßnahmen keine über die gesetzlichen Möglichkeiten hinausgehende Erhöhung der Warmmieten erfordern. Dieser Ansatz ist zwar neu, weil die zielgerichtete Förderung der unrentierlichen Kosten der energetischen Modernisierung des Gebäudebestands keine Refinanzierung durch Mieterhöhungen mit sich bringen soll, aber eine Revolvierung hierdurch nur über die eingesparten Heizkosten stattfindet.

5.5.3. Hebelwirkungen

Finanztechnischer Hebel

Nach Auskunft der für den CO₂-Fonds verantwortlichen Stellen wird keine über die verordnungsseitig vorgegebene Kofinanzierung hinausgehende Einlage erwartet. Auch eine (Teil-)Substitution der nationalen öffentlichen Kofinanzierung durch nicht dem Land unterstehende Dritte ist nicht vorgesehen. Ein finanzwirtschaftlicher Hebel besteht daher nicht.

Privatwirtschaftlicher Hebel

Der privatwirtschaftliche Hebel, der im konkreten Fall des CO₂-Fonds ein gemischter kommunaler / privatwirtschaftlicher Hebel durch zusätzliche Investitionen ist, hängt von ggf. induzierbaren zusätzlichen Investitionen durch die energetischen Sanierungsmaßnahmen ab.

Das Finanzinstrument stimuliert Modernisierungsmaßnahmen in die energetische Situation des Gebäudebestandes. Ebenfalls fällige, aber aus dem CO₂-Fonds nicht förderfähige Investitionen, sollen nach den Vorstellungen des Niedersächsischen Sozialministeriums im Zusammenhang mit den energetischen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Modernisierungen betreffen bspw. den demografisch bedingt notwendigen altersgerechten und barrierefreien Umbau oder weitere das Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen, die eine positive Wirkung auf die soziale Entwicklung der Quartiere bewirken sollen.

Zur Abschätzung der realisierbaren Hebelwirkung des CO₂-Fonds insgesamt wird auf ein zusätzliches Investitionsvolumen in Höhe von maximal dem Doppelten des Fondsvolumens abgestellt. Der Hebel würde dann bei 3,0 liegen. Die von vergleichbaren städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ausgehenden langfristigen Wirkungen lassen sich nicht exakt beziffern.

Weitere Einflüsse auf den Hebel

Aufgrund der sozialen Benachteiligung der für eine Förderung vorgesehenen Quartiere werden sich die im Zuge der energetischen Sanierungen ausgelösten Effekte auf die Investitionstätigkeit nicht nennenswert auswirken. Sozial deprivierte Stadtquartiere entwickeln sich erfahrungsgemäß dann, wenn sie attraktiv auch für neue Einwohnerschichten werden. Verdrängungseffekte sollen aber gerade durch die sozialpolitische Ausgestaltung des CO₂-Fonds vermieden werden. Durch Bindung der Warmmieten an das Mietniveau vor den Sanierungsmaßnahmen werden potenzielle Gentrifizierungsprozesse verhindert und – wenn überhaupt – erst nach Auslaufen der Bindung, wenn die Darlehen vollständig zurückgezahlt sind, ermöglicht.

Die Ausfallwahrscheinlichkeit im CO₂-Fonds ist aufgrund des geringen Risikos und der Aufwertung des Wohngebäudebestandes sehr gering und bereits im Hebel berücksichtigt. Ausfälle aufgrund von verspäteten Mietzahlungen oder längerfristigen Mietausfällen der Bewohner werden ohnehin durch die Begünstigten ausgeglichen. Für den Fonds ist mit hoher Wahrscheinlichkeit kein Ausfall zu erwarten. Selbst Mietausfälle in Höhe von hoch angesetzten 5 % sind angesichts der trotz Bindung erzielbaren Renditen kompensierbar und fallen beim Hebel nicht ins Gewicht.

Die Berechnung des o.g. Hebels von ca. 3,0 berücksichtigt analog der zuvor behandelten Finanzinstrumente nicht die Möglichkeit, dass der Fonds mehr als einmal umgesetzt werden kann oder Multiplikatoreffekte aufgrund weiterer direkter, indirekter oder konsuminduzierter Wirkungen. Weil die Finanzierungsmittel zu großen Teilen für Aus- und Umbaumaßnahmen eingesetzt werden und v.a. Dienstleistungstätigkeiten im Wohnungswesen von den Investitionen nachgefragt werden, stimulieren diese Investitionen in besonderem Maße die regionale Wertschöpfung, weil hierdurch das regionale Einkommen erhöht wird.

Eine mehrmalige Umsetzung des CO₂-Fonds ist aufgrund der potenziellen Nachfrage und der Rahmenbedingungen denkbar, der für die Revolvierung möglichen Zeitraum von 15 Jahren (analog soz. Wohnraumförderung) ist jedoch ähnlich lang wie beim Beteiligungsfonds, so dass hierzu keine weiterführende Aussage getroffen wird.

Um die Hebelwirkung konsequent anzuheben und nachhaltig entsprechend des identifizierten Förderbedarfs zu fördern, sind auch für den CO₂-Fonds bereits zu Beginn Kriterien zu definieren, die auf eine Maximierung der Hebel abzielen. Administrativen Vorkehrungen, die eine enge und auf eine Wirkungsmaximierung zielende Begleitung des Finanzinstruments ermöglichen sind zu implementieren.

5.5.4. Administrative Vorkehrungen

Bisherige administrative Erfahrungen

Vorbild für den CO₂-Fonds ist der bereits existierende Wohnraumförderfonds des Landes. Die hierdurch bereits existierenden Prozesse ermöglichen eine auf den gemachten Erfahrungen aufbauende Umsetzung. Die inhaltlichen Erfahrungen mit investiven städtebaulichen Entwicklungsprojekten lassen ein professionelles und inhaltlich getriebenes Fondsmanagement erwarten.

Es ist vorgesehen die Mittel des CO₂-Fonds über den als Sondervermögen geführten Wohnraumförderfonds – jedoch getrennt vom übrigen Fondsvermögen – zu bewirtschaften und als Darlehen zu

vergeben. Aus dem Wohnraumförderfonds werden grundsätzlich nur investive Baumaßnahmen gefördert. Dessen Einsatz für andere Sozialprojekte ist damit von vornherein ausgeschlossen. Somit soll sichergestellt werden, dass die intendierten zusätzlichen Investitionen durch andere Quellen erfolgen.

Auswahl- und Förderverfahren

Für die Projektauswahl im Rahmen des CO₂-Fonds ist ein Scoring-Verfahren vorgesehen. Voraussetzung für eine Förderung wird das Vorliegen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK), das vor allem die demografische Entwicklung im Fokus hat. Es ist zu überlegen, ob das Gebiet, in dem Vorhaben umgesetzt werden sollen, zusätzlich als städtebauliches Sanierungsgebiet gemäß § 136 BauGB deklariert oder vergleichbares Städtebaurecht anwendbar sein sollte, um existierende städtebauliche Missstände effektiv zu beheben.

Die weiterhin für die Auswahl der Projekte für die energetische Sanierung von Wohngebäuden in sozial benachteiligten Quartieren festgelegten Kriterien sollten hinreichend konkretisiert werden und dabei die Maximierung der Hebelwirkung im Fokus haben. Das vorgesehene Auswahlverfahren für den CO₂-Fonds sieht neben den Qualitätskriterien mit Punktsystem auch die Beteiligung eines Auswahlgremiums für die einzelnen Finanzierungen vor. Die Beteiligung eines solchen Gremiums ist auch vor dem Hintergrund eines begleitenden Monitoring zu begrüßen. Dessen Nutzen und der zu betreibende Aufwand sollten jedoch in angemessenem Verhältnis zu den sonstigen Managementaufgaben bei der Administration des Fonds stehen.

Inhaltlich sollten bei der Auswahl der einzelnen Finanzierungen Kriterien für die Detailbewertung der Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit jedes Förderantrags festgesetzt werden, die folgende Zielstellungen berücksichtigen:

- ▶ **Maximierung der Energieeinsparung und damit der CO₂-Einsparung**
Geht der Energiestandard über die gesetzlichen Anforderungen hinaus? Handelt es sich um eine innovative und wirksame Maßnahme zur Energieeinsparung? Kann die Maßnahme ggf. als Modell- und Demonstrationsprojekt dienen und somit Nachahmer zu energetischen Sanierungen animieren?
- ▶ **Wirtschaftlichkeit der CO₂-Einsparungen**
Eine Bezifferung der spezifischen CO₂-Vermeidungskosten bzw. ein *Carbon Footprint* für jeden Antrag sollte ebenso wie das Vorliegen von INSEKs zur Bewertung der Förderwürdigkeit herangezogen werden.
- ▶ **Maximierung der Hebelwirkung**
Induktion zusätzlicher Investitionen: Gehen mit den energetischen Sanierungsmaßnahmen Modernisierungen einher, die auf den demografisch bedingt notwendigen altersgerechten und barrierefreien Umbau oder weitere das Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen abzielen und somit zusätzliche Investitionen bringen?

Das Finanzinstrument leistet Beiträge zu den Querschnittszielen „Nachhaltige Entwicklung“ und „Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“, indem sie auf die Reduzierung von CO₂-Emissionen und auf die Ermöglichung der Teilhabe an der Energiewende von sozial benachteiligten städtischen Gebieten und finanzschwachen Kommunen abzielen.

Monitoring

Für die begleitende Bewertung der Umsetzung des CO₂-Fonds sind seitens der mit dem Fondsmanagement betrauten Stelle ein laufendes Monitoring der Umsetzung und eine systematische und kontinuierliche Begleitung des Finanzinstruments erforderlich. Die nachfolgend aufgeführten Indikatoren eignen sich für eine Begleitung und Bewertung. Die Gemeinsamen Indikatoren gemäß dem in Anhang I der EFRE-VO enthaltenen Katalog finden gemäß Art. 6 dieser Verordnung Anwendung. Die

übrigen der vorgeschlagenen Indikatoren können entweder als programmspezifischer Outputindikator (PSI) mit in das OP aufgenommen und für das Monitoring festgelegt werden oder sie sind als „Evaluations“-Indikator zum Zweck einer Wirkungsevaluation vorzusehen.

Tabelle 9: Indikatoren für den CO₂-Fonds

Art	Indikator	Mess-einheit	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichte
GI	Zahl der sanierten Wohnungen in städtischen Gebieten ⁷⁴	Anzahl	1.500	Monitoring-system	jährlich
GI	Zahl der Haushalte mit niedrigerem Energieverbrauch	Anzahl	1.600	Monitoring-system	jährlich
GI	Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen	in t CO ₂ -Äq.	3.200	Monitoring-system	jährlich
PSI	Anzahl der Wohngebäude, die auf die Nutzung erneuerbarer Energien umgestellt worden sind	Anzahl	20	Monitoring-system	jährlich
GI	Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus Erneuerbaren Quellen	MW	25	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des realisierten finanztechnischen Hebels	Hebel	1,0	Monitoring-system	jährlich
PSI	Max. zulässiger Anteil der Verwaltungskosten und -gebühren am Gesamtbetrag der Programmbeiträge zu dem Finanzinstrument ⁷⁵	%	8%	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des für die Investition eingesetzten privaten Eigenanteils (inkl. anderer Finanzierungsquellen) ⁷⁶	EUR	-	Monitoring-system	jährlich
PSI	Höhe des hierdurch realisierten privatwirtschaftlichen Hebels	Hebel	-	Monitoring-system	jährlich
	Leerstand in sanierten Wohnungen	%		Evaluation	2020, 2024
	Steigerung der Attraktivität der geförderten Stadtquartiere	Qualität	-	Evaluation	2020, 2024
	Soziale Durchmischung der geförderten Stadtquartiere im Sinne von Inklusion und Nichtdiskriminierung	Qualität		Evaluation	2020, 2024
	Erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte des Finanzinstruments (Gesamthebel)	Hebel	-	Evaluation	2024

Eine Evaluation des Instruments wird voraussichtlich erst zum Ende der Förderperiode Sinn machen, wenn strukturelle und auf die soziale Situation in den Stadtquartieren bezogene Wirkungen nachweisbar sind. Idealerweise wird eine kleine Auswahl an Stadtquartieren wissenschaftlich im Sinne eines unabhängigen Fallstudienansatzes begleitet, um auch kleinteilige Effekte der Förderung zu erfassen und zu beschreiben. Als Berichtszeitpunkte bieten sich die Jahre 2020 und 2024 an.

Die Begleitung des Finanzinstruments und des Fondsmanagements ist über das eingerichtete Auswahlgremium möglich. Eine systematische und kontinuierliche Begleitung des Finanzinstruments nach der Auswahlentscheidung durch ein fachlich kompetentes Gremium ist zu empfehlen. Einem solchen

⁷⁴ Gemeinsamen Indikator (GI) der EFRE-VO – entspricht der Anzahl der energetisch modernisierten / sanierten Wohneinheiten in städtischen Gebieten (ohne Zählung der Wohnungen in Wohngebäude, die „nur“ auf die Nutzung erneuerbarer Energien umgestellt worden sind)

⁷⁵ Gemäß Artikel 13 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014.

⁷⁶ Unter besonderer Berücksichtigung der rentierlichen Kosten der energetischen Sanierungsmaßnahmen und ggf. parallel durchgeführter, aber nicht förderfähiger Sanierungs-, Umbau oder Modernisierungsarbeiten im Bestand sowie als Neubau

Gremium sollten unabhängige Fachexperten auf den Gebieten CO₂-Vermeidung, Stadtentwicklung, Migration, Demografie und sozialer Städtebau anzugehören.

Einhaltung der Vorgaben des Legislativpakets zur Förderperiode 2014-2020

Die weiteren administrativen Vorkehrungen zur Umsetzung des CO₂-Fonds, insbesondere im Zusammenhang mit den Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 der ESI-VO, sollten durch die Programmverantwortlichen / Finanzinstrumentenverantwortlichen, die NBank sowie durch die Verwaltungsbehörde ordnungskonform ausgestaltet werden.

Es handelt sich beim CO₂-Fonds um ein neu geschaffenes Finanzinstrument, das speziell für den angestrebten Zweck, stadtentwicklungspolitische Vorhaben, insbesondere solche mit Bezug zur CO₂-Einsparung im Wohnungsbau zu finanzieren, konzipiert wurde.

Die bisherigen Planungen zur Implementierung des CO₂-Fonds sehen eine direkte Übertragung der Aufgabe an die NBank gemäß dem NBank-Gesetz (NBankG) vor. Dies steht im Einklang mit der Verständigung II über die Aufgaben von öffentlichen Fördereinrichtungen und der in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden wettbewerbsrechtlichen Aspekte (siehe Abschnitt 2.5). Eine öffentliche Ausschreibung des Managements des CO₂-Fonds wird nicht für erforderlich erachtet.

Die NBank ist angehalten beim Management die bezüglich der Regelungen in Art. 38, Abs. 4 ESI-VO aufgeführten Vorschriften über die einschlägigen Standards, einschließlich der Prävention der Geldwäsche und zur Bekämpfung des Terrorismus, etc. zu berücksichtigen. Die NBank wird keinen Teil der Durchführung an Finanzmittler (z.B. Hausbanken oder sonstige geeignete Finanzmittler) abtreten. Eine Kontrolle von Finanzmittlern hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen Standards ist demgemäß nicht erforderlich. Die Einbindung der kommunalen Wohnraumförderstellen zur Beratung von Antragstellern im Antragsverfahren ist aufgrund deren fachlichen Nähe zu begrüßen.

Es ist vorgesehen, das Finanzinstrument als eigenen Buchungskreis mit den entsprechenden organisatorischen Strukturen innerhalb der NBank einzurichten (inkl. separater Buchführung zwischen in das Finanzinstrument investierten Programmressourcen und anderen in der Finanzinstitution verfügbaren Ressourcen). Die Aktiva sollten im Einklang mit Art. 38, Abs. 8 ESI-VO nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach den einschlägigen Aufsichtsregeln verwaltet werden.

Es erfolgt zudem eine Trennung innerhalb des Wohnraumförderfonds (WOF), der für die Kofinanzierung eingesetzt werden wird, über Haupt- und Nebenbuchkonten, so dass eine vollständige Trennung auch in Bezug auf die nationale öffentliche Kofinanzierung erfolgt. Die alleinige und bindende Grundlage für Förderentscheidungen stellt die Einhaltung der Vorgaben aus der noch zu erarbeitenden Förderrichtlinie und der mit der NBank abzuschließenden Finanzierungsvereinbarung dar. Die Erkenntnisse der vorliegenden Ex-ante Bewertung, insbesondere die hinsichtlich der für einen Nachweis des Marktversagens bzw. suboptimaler Investitionssituationen relevanten Erkenntnisse, sollen bei der Zielgruppeneingrenzung und Detailausgestaltung der Förderrichtlinie Berücksichtigung finden.

Es werden zur Umsetzung des CO₂-Fonds sowohl nationale öffentliche als auch private Beiträge geleistet. Auf Ebene des Finanzinstruments werden nationale öffentliche Mittel zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel eingesetzt. Private Mittel bzw. private Eigenanteile (ggf. auch Sachleistungen nach Art. 37, Abs. 10 ESI-VO) können als Finanzierungsbaustein der Endempfänger in die Gesamtfinanzierung einfließen. Diese werden jedoch auf Ebene der Endempfänger und nicht auf Ebene des Finanzinstruments berücksichtigt.

5.5.5. Fazit CO₂-Fonds

Der CO₂-Fonds ist als Finanzinstrument sowohl hinsichtlich der Marktschwächen begründbar und wird einen substanziellen Beitrag zu den förderpolitischen Zielen im Bereich der CO₂-Reduktion leisten. Es ist eine Beschränkung der Förderung auf sozial benachteiligte Quartiere vorgesehen. Antragsberechtigt sind demnach alle Akteure des Wohnungswesens, die Immobilien in diesen sozial benachteiligten Quartieren vermieten.

Es existieren derzeit zwar vergleichbare Finanzinstrumente der KfW, deren Konditionen jedoch weniger attraktiv für die Antragsteller und die angelegten Auswahlkriterien gemessen am in Niedersachsen verfolgten Ansatz sozialpolitisch weniger gewichtet werden als beim geplanten CO₂-Fonds. Das Finanzinstrument füllt damit eine für das Land bezogen auf die soziale Entwicklung der benachteiligte Quartiere eine sowohl empirische, als auch sozialpolitisch begründbare Marktlücke. Diese wird weder vom Kapitalmarkt noch von anderen in Niedersachsen oder Deutschland tätigen Förderinstitutionen bislang bedient. Dadurch ist der CO₂-Fonds v.a. aufgrund seines integrierten Ansatzes und der Zinslosigkeit einzigartig.

Die erzielbaren Hebelwirkungen sind davon abhängig, ob die Investitionen, die durch das Finanzinstrument überhaupt erst ermöglicht werden sollen, zusätzliche, wenn auch nicht förderfähige Investitionen nach sich ziehen. Regionalökonomische Multiplikatoreffekte werden aufgrund der absehbaren Fokussierung auf regionale Wirtschaftskreisläufe ebenfalls erzielbar und messbar sein. Eine verpflichtende Evaluation des Finanzinstrumentes sollte diese Effekte quantifizieren.

Zur Umsetzung gilt es Strukturen zu implementieren, die eine effiziente Abwicklung der Anträge sowie eine effektive Begleitung und das Monitoring des CO₂-Fonds begünstigen.

6. Zusammenfassung

Die Ex-ante Bewertung der vorgeschlagenen Finanzinstrumente wurde mit einem allgemeinen Überblick über die mögliche Ausgestaltung von Finanzinstrumenten und einer Darstellung rechtlicher Rahmenbedingungen eingeführt. Im Rahmen der Grundlagenanalyse wurden die Finanzierungsbedarfe für Finanzinstrumente auf Nachfrageseite analysiert und Marktlücken auf der Angebotsseite aufgezeigt. Weiterhin wurde ein Bewertungsraster und -methodik von EY angewandt, in dem standardisierte Finanzinstrumente abgebildet wurden. Die Evaluatoren haben in dieser Bewertung ihren Prämissen Ausdruck verliehen.

Die Ergebnisse der Grundlagen- und Kohärenzanalyse in Abschnitt 3 sind in die Bewertung der fünf vorgeschlagenen Finanzinstrumente eingeflossen. Eine Einordnung hinsichtlich des Zielbeitrags und des Risikoprofils wurde anhand des Bewertungsrasters vorgenommen. Tabelle 10 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die wichtigsten Eckpunkte der Finanzinstrumente.

Tabelle 10: Finanzinstrumente Multifondsprogramm

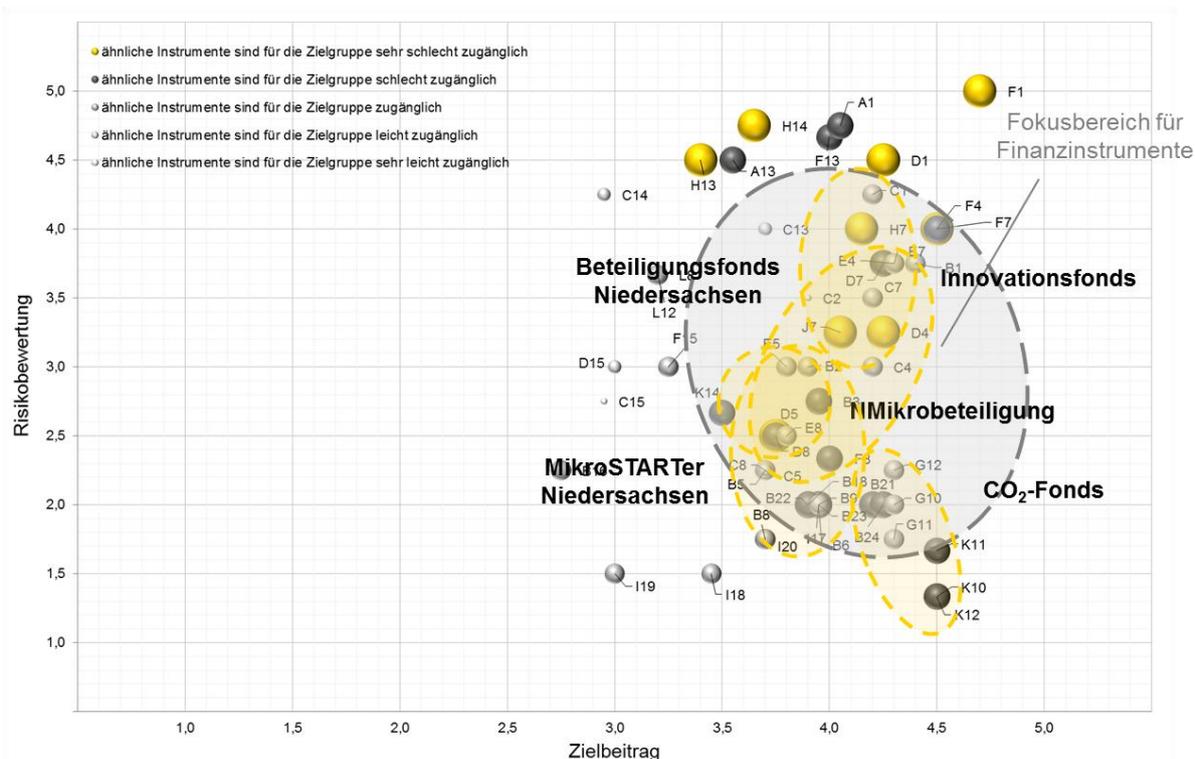
	MikroSTARTer Niedersachsen	Innovationsfonds	Beteiligungsfonds Niedersachsen	NMikrobeteiligung	CO ₂ -Fonds
Ziel	Gründerinnen und Gründer sowie junge Unternehmen, insbesondere aus wissensintensiven Branchen zu unterstützen	Beschleunigung innovativer Entwicklungen und Prozesse für neue und wesentlich verbesserte vermarktbare Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen	Eigenkapitalbasis kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden	Zugang zu kleinteiligem Eigenkapital vor Ort	Verringerung von CO ₂ -Emissionen und barrierefreier Umbau des Wohnungsgebäudebestandes
Zielgruppe	kleine und junge KMU / Gründer	KMU, große Unternehmen	KMU	Fokus auf KU zu empfehlen	Kommunen / kommunale Träger
Finanzinstrument	Mikrodarlehensfonds	Darlehensfonds	Beteiligungsfonds	Mikrobeteiligungsfonds	Stadtentwicklungsfonds
Förder- volumen	32 Mio. EUR	50 Mio. EUR	40 Mio. EUR	10 Mio. EUR	64,5 Mio. EUR
Besonder- heiten	Verpflichtende Beratung	marktnahe Innovationen	-	regionalisierter Förderansatz	Bekämpfung sozialer Verwerfungen

Die Ex-ante Bewertung kommt grundsätzlich zu dem Schluss, dass die Umsetzung aller fünf geplanten Finanzinstrumente aufgrund des Zielbeitrags, des Risikoprofils und der identifizierten Marktlücken gerechtfertigt ist. Im Falle des Mikrobeteiligungsfonds bestehen Vorbehalte hinsichtlich der Kohärenz zu einem vergleichbaren Finanzierungsinstrument auf Bundesebene. Die Bedenken können über eine konzeptionelle Schärfung – wie in Kapitel 0 dargelegt – ausgeräumt werden. Im Vordergrund sollten die klare Abgrenzung vom Mikromezzanindefonds des Bundes und eine für die Umsetzung dieses Instruments geeignete schlanke Struktur stehen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick darüber, wo die fünf Finanzinstrumente im zur Ex-ante Bewertung verwendeten multikriteriellen Bewertungsraster liegen. Auf der X-Achse ist den Zielbeitrag in Bezug auf die gewählten Kriterien (u.a. Zielbeitrag, Europäischer Mehrwert, Effektivität) abgetragen, während die Y-Achse das Risikoprofil des Finanzinstruments bzw. der Begünstigten (u.a. Reifegrad

des Unternehmens, Marktpotenzial, Ausfallwahrscheinlichkeit) abbildet. Alle fünf Instrumente liegen weitgehend im Fokusbereich für Finanzinstrumente, vor allem der Innovationsfonds, der Beteiligungsfonds Niedersachsen und der Mikrobeteiligungsfonds NMikrobeteiligung. Beim CO₂-Fonds ist sicherzustellen, dass der risikoarme Bereich nicht überbetont ist und eine auf einkommensschwache Zielgruppen fokussierte Auswahl der Vorhaben erfolgt.

Abbildung 21: Zusammenfassung



Quelle: Eigene Darstellung, EY 2014

Bezüglich der Hebelwirkung wurde zwischen dem finanztechnischen und dem privatwirtschaftlichen Hebel unterschieden. Gemäß der Auskunft der verantwortlichen Stellen, sind keine über verordnungsseitig vorgeschriebenen Kofinanzierung hinausgehenden Einlagen in den Fonds vorgesehen. Dies bedeutet, dass über den Minimalhebel hinaus keine weiteren Hebelungen zu erwarten sind. Bei der Umsetzung des Fonds sollte jedoch angestrebt werden, bestehende Potenziale zur Steigerung des finanztechnischen Hebels zu nutzen.

Die privatwirtschaftlichen Hebelwirkungen sind vor allem von den Fördersätzen und der Vorhabenauswahl sowie auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Mit Bezug auf das Ziel der Wirkungsmaximierung, sollten Mechanismen und Anreize implementiert werden, mit denen möglichst hohe privatwirtschaftliche Hebel und eine möglichst hohe Anzahl an Revolverungen realisiert werden können. Chancen die privatwirtschaftlichen Hebelwirkungen bei einzelnen Instrumenten zu steigern, sollten genutzt werden.

Im Rahmen der Bewertung aller Finanzinstrumente wurde deutlich, dass ein Hauptaugenmerk auf die Ausgestaltung eines effektiven und begleitenden Monitorings gelegt werden sollte, welches die er-

reichen Hebelwirkung, Finanzkennzahlen und Daten zu den Förderfällen erfasst. Das Monitoring dient zur Überwachung und Steuerung der Fondsentwicklung und dem Risikomanagement.

Da in Niedersachsen, abgesehen vom Beteiligungsfonds, bislang keine Erfahrungen mit den hier geplanten revolvingenden Finanzinstrumenten bestehen, ist es von großer Relevanz, die noch zu sammelnden Erfahrungen transparent und effektiv zu monitoren.

Es ist empfehlenswert, das fondsspezifische Monitoring durch eine enge Begleitung des Finanzinstruments und des Fondsmanagements über die verantwortlichen Stellen zu ergänzen. Dies ermöglicht insbesondere die Erhebung qualitativer Indikatoren und Leading Practice, deren Erhebung über das Monitoring nur sehr aufwändig oder gar nicht zu bewerkstelligen ist.

Zur Risikominimierung und Unterstützung des laufenden Monitoring im Rahmen einer Wirkungsmessung aufseiten der Finanzinstrumente insgesamt, sollte als übergreifende und fachlich kompetente Begleit- und Kontrollstruktur der Investitionsausschuss fortgeführt und regelmäßig durch unabhängige Experten ergänzt werden. Es können auch andere bestehende und geeignete Kontrollinstanzen genutzt oder neu eingeführt werden.

Eine auf dem Monitoring basierende Aktualisierung der Ex-ante Bewertung der Finanzinstrumente sollte im Zusammenhang mit den vorgesehenen Evaluationen erfolgen, um die zu jenem Zeitpunkt veränderten Rahmenbedingungen bezogen auf die Marktsituation zu analysieren. Auch bei tiefgreifenden Marktveränderungen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht offenbar wurden, sollte eine Aktualisierung der Ex-ante Bewertung erfolgen.

7. Anhang

Methodenüberblick

Bei der Durchführung der vorliegenden Ex-ante-Bewertung wurden verschiedene methodische Bausteine umgesetzt. Die jeweils eingesetzten Methoden werden im Folgenden kurz dargestellt.

Im Rahmen eines **Desk-Researchs** wurden vorhandene Berichte und Studien über den Einsatz, Funktionsweise und Erfahrungen mit Finanzinstrumenten recherchiert und ausgewertet. Darüber hinaus wurden Analysen zur Klärung des sozioökonomischen Bedarfs für staatliche Interventionen und Ermittlung von Marktlücken gesichtet und ausgewertet. Das Desk-Research diente auch der Bestandsaufnahme von vorhandenen Finanzinstrumenten und Best Practice Beispielen auf europäischer, nationaler und Landesebene.

Für die Abbildung der Angebots- und Nachfrageseite von Finanzinstrumenten wurden relevante **Sekundärstatistiken** herangezogen und verarbeitet, wie z.B. Statistiken des Bundesverbandes Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften, der KfW sowie zum Investitions- bzw. zum Gründungsgeschehen in Niedersachsen.

Darüber hinaus wurden **qualitative Interviews** mit ausgewählten Stakeholdern⁷⁷ sowie mit Bankenvertretern⁷⁸ aus Niedersachsen und in Niedersachsen tätige VC-Gesellschaften durchgeführt, um die Ergebnisse des Desk-Research und der Auswertung von Sekundärstatistiken, betreffend die Angebots- und Nachfrageseite von Finanzinstrumenten, zu verifizieren und zu vertiefen. Ergänzend zu den qualitativen Interviews wurden auch **Fachgespräche** mit Vertretern der NBank, des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), mit der Verwaltungsbehörde (EFRE, ESF)⁷⁹ und Vertretern des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW)⁸⁰ geführt.

Für die Abbildung der generellen Einsatzmöglichkeiten von Finanzinstrumenten unter den Gesichtspunkten der vorhandenen Marktlücken und der zu erwartenden Beiträge zu den strategischen Zielen der Kohäsionspolitik, wurde eine **multikriterielle Analyse** verwendet.

Mit dem Einsatz einer **Kohärenztabelle** werden schließlich die im Rahmen des Multifondsprogramms geplanten Finanzinstrumente bezüglich deren Beitrag zur Investitionsstrategie des OP sowie deren Kohärenz zu bestehenden Förderinstrumenten oder privaten Finanzierungsmöglichkeiten bewertet.

⁷⁷ Vertreter der IHK Hannover, IHK Lüneburg, Gründerinnen-Consult GmbH.

⁷⁸ Vertreter der Oldenburgischen Landesbank, Emsländischen Volksbank, Sparkasse Lüneburg, Sparkasse Leer/Wittmund, Sparkasse Hildesheim, Volksbank Nordheide/Lüneburger Heide.

⁷⁹ Referat 14 MW.

⁸⁰ Referat 34 MW.

Items der multikriteriellen Bewertung

Tabelle 11: Items der multikriteriellen Bewertung

Items		Finanzinstrumente										
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
		Risikokapital- fonds	Mikrokredit- fonds	Darlehens- fonds	Nachrang- darlehen	Beteiligungs- fonds	Garantiefonds	Stadtentwick- lungsfonds	Gewinnab- schöpfung	"BaföG-artige"	Innovations- sparen	Contracting- Instrumente
Zielgruppe	1	Gründer und Ausgründungen / Spin-offs (technologieorientiert, kapitalintensiv)	A1	B1	C1	D1		F1				
	2	Gründer und Ausgründungen / Spin-offs (nicht technologieorientiert, kapitalintensiv)		B2	C2							
	3	Gründer und Ausgründungen / Spin-offs (sozialorientiert)		B3								
	4	Unternehmensnachfolge (technologieorientiert, kapitalintensiv)			C4	D4	E4	F4				
	5	Unternehmensnachfolge (nicht technologieorientiert, kapitalintensiv)		B5	C5	D5	E5					
	6	Unternehmensnachfolge (sozialorientiert)		B6								
	7	KMU (technologieorientiert, kapitalintensiv)			C7	D7	E7	F7		H7		J7
	8	KMU (nicht technologieorientiert, innovativ, kapitalintensiv)		B8	C8	D8	E8	F8				
	9	KMU (sozialorientiert)		B9								
	10	Kommunale Unternehmen (u.a. im Wohnungsbau)							G10			K10
	11	Wohnungsunternehmen (u.a. auch Genossenschaften)							G11			K11
	12	Kommunen und Kommunalverbände							G12			K12
	13	Cluster / Verbände / Kooperationen (innovativ)	A13		C13			F13		H13		
	14	Forschungseinrichtungen (öffentlich)			C14					H14		K14
	15	Großunternehmen			C15	D15		F15				
	16	Vereine, NGO, sonstige institutionelle Zielgruppen		B16								
	17	Individuen (Schüler, Studierende)								I17		
	18	Individuen (Selbstständige)		B18						I18		
	19	Individuen (Arbeitnehmer)								I19		
	20	Individuen (Erwerbslose)								I20		
	21	Gründer (Frau)		B21								
	22	Gründer (Mann)		B22								
	23	Gründer (Migrant)		B23								
	24	Gründer (Migrantin)		B24								

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Berliner Energieagentur – Energiepartnerschaften
- Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften – BVK-Statistik Februar 2014
- Brandeins (2011) Prima Sparen und Investieren
<http://www.brandeins.de/archiv/2011/heimliche-helden/prima-sparen-und-investieren.html>
(Abruf: 1. April 2014)
- Bremer Energie Institut (2011) Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur
- Bremer Energie Institut (2011) Evaluation der KfW-Programme „KfW-Kommunalkredit - Energetische Gebäudesanierung“, „Energieeffizient Sanieren – Kommunen“ und „Sozial investieren – Energetische Gebäudesanierung“ der Jahre 2007 bis 2010.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013) Nationales Reformprogramm 2013.
- Bundesregierung – Was bringt, was kostet die Energiewende
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Energiekonzept/0-Buehne/kosten-nutzen-energiewende.html> (Zugriff: 1. April 2014)
- Crowdfunding Monitor 2013
- Crowdfunding Monitor 2013
- Deutsches Institut für Urbanistik (2012)
Altengerechter Umbau der Infrastruktur: Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden
- Ernst & Young (2013) Agenda Mittelstand, Wege zum Wachstum – Finanzierungsverhalten im deutschen Mittelstand
- Europäische Investitionsbank (2012) Tätigkeitsbericht 2011
- Europäische Kommission (2006) Legislativpaket der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode 2007-2013 (AVO, EFRE-VO, DVO, etc.)
- Europäische Kommission (2011) Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates
- Europäische Kommission (2012) In die Region Investieren – Unterstützung der Regionalpolitik durch Finanzinstrumente, panorama, inforegio Nr. 43
- Europäische Kommission (2012) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments [...]
- Europäische Kommission (2012) Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014-2020
- Europäische Kommission (2012) What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support? Regional Focus 02/2012.
- Europäische Kommission (2012) Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)

Europäische Kommission (2013) Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017.

Europäische Kommission (2014): The Programming Period 2014-2020 – Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations, Januar 2014.

Europäische Kommission (2014): Financial instruments in ESIF Programmes 2014-2020 – A short reference guide for Managing Authorities.

Europäische Kommission (2014) Legislativpaket der EU-Strukturpolitik in der Förderperiode 2014-2020 (ESI-VO, EFRE-VO, Entwurf der DVO und einschlägiger Anhänge, etc.)

Europäischer Rechnungshof (2012) Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, Sonderbericht Nr. 2

Evers & Jung – N Mikrobeteiligung Konzeptentwurf für einen regionalisierten EFRE-Beteiligungsfonds

Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2011)
Gemeinsam für starke Regionen, Sparkasse und Kommune, Nr. 42

IfM Bonn

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (2012)
Kommunalstrukturen in Niedersachsen - Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“.

KfW Förderzahlen per 31. Dezember 2013

Land Niedersachsen (2001), Niedersächsische Landeshaushaltsordnung

Mikrokreditfonds Deutschland und GLS Bank (2012) Geschäftsbericht 2011

NBank (2012) Geschäftsbericht 2011

NBB (2012) Geschäftsbericht 2011

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2012)
Mittelstandsbericht 2007-2011

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2012)
Das Energiekonzept des Landes Niedersachsen

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz,
Niedersächsische Energie- und CO₂ Bilanzen 2009

NiW (2014) Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) für das Land Niedersachsen und seine Regionen

Prognos (2013) Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren

Statistisches Bundesamt

Thorsten Staak (2011) Allokatives Marktversagen im Gründungsgeschehen – eine wohlfahrtstheoretische Betrachtung, in KfW: Gründungsförderung in Theorie und Praxis.

WSI Report (2012) Die Armut steigt und konzentriert sich in den Metropolen