

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

22. Revolvierende Fonds - kein Allheilmittel, aber ein sinnvolles Instrument der Wirtschaftsförderung

Das Land stellt Unternehmen über mehrere Fonds Beteiligungskapital zur Verfügung. Geringe Mitnahmeeffekte, ans Land zurückfließende Fondsmittel und eine hohe Akzeptanz bei den Unternehmen sprechen für dieses Förderinstrument. Allerdings sollte das Wirtschaftsministerium die Förderung noch stärker auf junge, innovative Unternehmen konzentrieren.

Aufgrund hoher Ausfallrisiken sind selbst bei planmäßigem Fondsverlauf zwischen 45 % und 75 % der öffentlichen Mittel nicht wieder für neue Förderungen einsetzbar. Die tatsächlichen Ausfallzahlen liegen zudem über den Prognosen. Das zeigt: Auch Förderungen mittels revolvierender Fonds sind nicht ohne Verluste zu haben.

Angesichts der langen Laufzeit der Fonds muss das Fondsmanagement seine Kalkulationen aktualisieren. Das Wirtschaftsministerium sollte den Landtag über die Entwicklung der Fonds und die zu erwartenden Rückflüsse unterrichten.

22.1 Warum Fondslösungen und wie funktionieren sie?

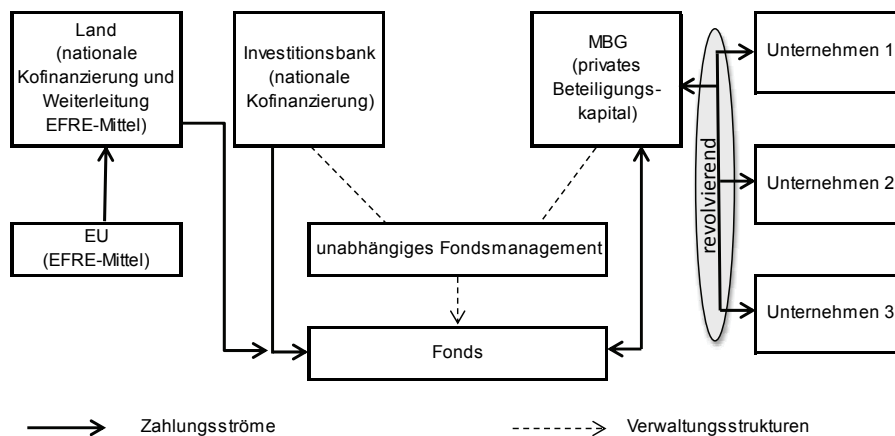
Die regionale Wirtschaftsförderung steht von 2 Seiten unter Druck. Zum einen begrenzt das Erfordernis der Haushaltskonsolidierung die Förderbudgets der Länder. Zum anderen verringern auch die sinkenden Zuflüsse aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) die Handlungsspielräume.

Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, sind revolvierende - d. h. wieder zurückfließende und dadurch mehrfach einsetzbare - Fördermittel. Auch die schleswig-holsteinischen Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag verabredet, ihre Unternehmensförderung stärker auf revolvierende Elemente umzustellen.¹

¹ Vgl. „Bündnis für den Norden - Neue Horizonte für Schleswig-Holstein“, Koalitionsvertrag 2012 bis 2017 zwischen der SPD, Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein und dem Südschleswigschen Wählerverband, Landesverband, S. 24.

Seit 2005 hat das Land 3 mit EFRE-Mitteln finanzierte revolvingierende Fonds aufgelegt. Dies sind der EFRE-Risikokapitalfonds Schleswig-Holstein I (EFRE I), der EFRE-Risikokapitalfonds Schleswig-Holstein II (EFRE II) und der EFRE-Seed- und Start-up-Fonds Schleswig-Holstein (EFRE III). Ziel der 3 Fonds ist es, die Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Unternehmen und von Existenzgründern zu verbessern. Zusätzlich wird angestrebt, mittels der Fonds Wachstumschancen für Schleswig-Holstein zu nutzen, die Innovationskraft zu stärken und private Investoren zu gewinnen. Gerade junge Unternehmen haben es schwer, Eigenkapital oder Kredite zu bezahlbaren Konditionen zu erhalten. Da private Kapitalgeber kaum vorhanden sind und diverse Hinweise auf ein Marktversagen vorliegen, erscheint eine Förderung gerechtfertigt.

Die Fonds zeichnen sich durch ein komplexes Vertragswerk aus, was insbesondere den von der Europäischen Union vorgegebenen Regularien geschuldet ist. Sie haben folgende Grundstruktur gemein:¹



An den Fonds beteiligen sich das Land, die Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR (IB) und die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Schleswig-Holstein GmbH (MBG) als privater Kapitalgeber. Das Land stellt EFRE-Mittel, Landesmittel und Garantien für von der IB fremdfinanziertes Kapital zur Verfügung. Die IB und die MBG erbringen zudem einen eigenen Anteil zur Finanzierung der Fonds.

¹ In Anlehnung an *Ramböll Management Consulting GmbH*: „RWB EFRE 2007-2013 – Thematische Studie zur Konzeption neuer Finanzierungsinstrumente“, Berlin, 2013, S. 7.

Die jeweiligen Finanzierungsanteile ergeben sich aus nachstehender Tabelle:

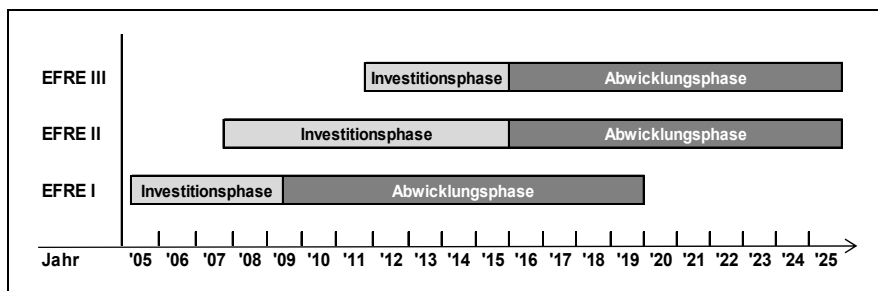
Fondskapital

Investitionszeitraum	EFRE I 2005 bis 2009	EFRE II 2007 bis 2015	EFRE III 2011 bis 2015
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €
Barmittel EU	3,75	21,00	3,00
Barmittel Land	0,00	7,80	0,75
IB (vom Land garantiert)	6,19	0,00	0,75
IB (Eigenanteil)	2,06	9,60	0,75
Eigenanteil MBG	3,00	9,60	0,75
Summe	15,00	48,00	6,00

Die Verwaltung des Fondsvermögens übernimmt das Fondsmanagement. Dieses besteht aus einem Mitarbeiter der IB und einem der MBG.

Das Fondskapital wird von der MBG an die geförderten schleswig-holsteinischen Unternehmen weitergeleitet. Es werden hauptsächlich stille Beteiligungen eingegangen, die nach vereinbarter Zeit zurückgezahlt werden. Die Unternehmen entrichten hierfür ein Beteiligungsentgelt. Die vereinnahmten Beteiligungsentgelte werden zwischen dem Fonds und der MBG aufgeteilt. Hierbei erhält die MBG einen im Vergleich zu ihrem Kapitalanteil überproportionalen Anteil an den Erträgen. Mögliche Ausfälle des Beteiligungskapitals hat jeder Kapitalgeber entsprechend seinem Finanzierungsanteil zu tragen.

Nach Ende der Laufzeit der Fonds steht das Fondskapital grundsätzlich wieder für weitere Fördermaßnahmen zur Verfügung. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Ausfälle und sonstigen Fondsaufwendungen das Fondskapital und die Fondserträge nicht vollständig aufzehren. Der Zeitraum von der Auflegung der Fonds bis zu möglichen Rückflüssen nach Fondsabrechnung nimmt zudem rund 15 Jahre ein, wie folgende Abbildung illustriert:



22.2 Fokus der Förderung noch stärker auf junge Unternehmen legen

Bis zum 31.12.2013 haben 291 Unternehmen 62,2 Mio. € Beteiligungskapital erhalten. Die Prüfung hat keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass durch das staatliche Engagement Initiativen privater Beteiligungsgesellschaften zurückgedrängt worden sind. Außerdem fallen die Mitnahmeeffekte wegen der recht hohen Beteiligungsentgelte im Vergleich zu anderen Förderungen gering aus. Bislang ist es aber umgekehrt auch nicht gelungen, mittels der staatlichen Förderung einen nennenswerten Hebeleffekt auszulösen und zusätzliches privates Beteiligungskapital für schleswig-holsteinische Unternehmen nutzbar zu machen.

Hinsichtlich der Zielgruppen der Förderung wird das Segment junger, innovativer Unternehmen zwar bedient. Gefördert wurden aber auch Unternehmen, die bereits lange am Markt tätig sind und sich wirtschaftlich äußerst schwach entwickelt haben. Die Förderung solcher Unternehmen steht mit den Förderzielen nur begrenzt im Einklang und könnte den Strukturwandel eher behindern, statt für Innovations- und Wachstumsimpulse zu sorgen. Bei den konkreten Investitionsentscheidungen sollte daher künftig stärker darauf geachtet werden, sich auf das Segment junger, innovativer Unternehmen und Neugründungen zu konzentrieren.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (Wirtschaftsministerium)** verweist auf ein Gutachten der Prognos AG, das eine Marktschwäche auch am Beteiligungsmarkt für ältere mittelständische Unternehmen ausgemacht habe. Es herrsche eine Angebotslücke privater Beteiligungsgesellschaften, weshalb staatliche Förderangebote notwendig seien. Der **LRH** bestreitet nicht, dass es in Schleswig-Holstein keinen nennenswerten Markt für privates Beteiligungskapital gibt. Dies ist allerdings kein hinreichender Grund, ein generelles Marktversagen zu unterstellen und bei der Förderung keine Schwerpunkte zu setzen. Langjährig erfolgreiche mittelständische Unternehmen dürften ihre Eigenkapitalbasis nämlich eher durch Gewinnthesaurierung oder andere Formen der Innenfinanzierung stärken. Finanzierungsschwierigkeiten älterer Unternehmen sind anders als solche bei jungen in der Regel weniger auf ein Marktversagen als auf mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zurückzuführen. Dem mit staatlicher Förderung entgegenwirken zu wollen, ist kaum Erfolg versprechend.

22.3 Umsetzung mit kleinen Schwächen

Dem Fondsstart des EFRE I ging ein mehr als einjähriger, intensiver Abstimmungs- und Gestaltungsprozess voraus. Die Auflegung des Fonds wurde vom zuständigen Referat im Wirtschaftsministerium mit großem

Engagement und Akribie vorbereitet und vorangetrieben. Insbesondere die beihilferechtskonforme Ausgestaltung und Anmeldung (Notifizierung) bei der EU-Generaldirektion Wettbewerb erforderte erheblichen Aufwand.

Um einen frühzeitigen Fondsstart des EFRE II und des EFRE III zu ermöglichen, verzichtete das Wirtschaftsministerium bei diesen dann auf ein beihilferechtliches Notifizierungsverfahren. Das **Wirtschaftsministerium** hält die Fonds für beihilfefrei. Der **LRH** hat gewisse Zweifel an dieser Rechtsauffassung. Es empfiehlt sich daher, zukünftige Fonds möglichst bei der EU zu notifizieren, zumindest aber auf Bund-Länder-Ebene eine gemeinsame Vorgehensweise hinsichtlich der Genehmigungspraxis sicherzustellen.

Was die Fondskalkulation angeht, hat die MBG beim EFRE II nicht alle voraussichtlich anfallenden Kosten eingerechnet. Ferner ist die Ermittlung der von der IB und der MBG eingeplanten Kosten kaum dokumentiert. Folglich sind die Wertansätze für Außenstehende (Wirtschaftsministerium, Prüfinstanzen des Landes und der EU) nur begrenzt nachvollziehbar. Hier sollte bei künftigen Fonds auf eine transparentere Darstellung hingewirkt werden. Zudem sind von Anfang an alle relevanten Kostenpositionen in der zu erwartenden Höhe einzukalkulieren. Nur so erhält das Wirtschaftsministerium ein realistisches Bild über den Verwaltungs- und Abwicklungsaufwand der Fonds.

Daneben sollte ausgewiesen werden, mit welcher (positiven bzw. negativen) Rendite auf das eingesetzte Kapital die jeweiligen Vertragspartner (MBG, IB und Land) zu rechnen haben. Dadurch könnte das Wirtschaftsministerium leichter beurteilen, ob die Erträge angemessen verteilt werden. Ferner könnte die Frage einfacher beantwortet werden, ob eine Notifizierung erforderlich ist.

Fondsmanagement und **Wirtschaftsministerium** haben zugesagt, künftig alle relevanten Kostenpositionen in die Kalkulation aufzunehmen und der Kalkulation einen Anhang mit ausführlichen Kalkulationsgrundlagen beizufügen.

Auch die Buchführung der Fonds weist Schwächen im Detail auf. Die IB verbucht die Fonds innerhalb ihrer Buchführung als gesonderte Finanzierungsblöcke, sogenannte „virtuelle Fonds“. Dadurch wird sichergestellt, dass die in die Fonds eingezahlten Mittel von denen der IB getrennt werden. Sämtliche Zu- und Abflüsse auf den Fondskonten werden auf gesonderten, neu eingerichteten Buchungskonten erfasst. Die erforderlichen Buchungsbabläufe sind kompliziert und aufwendig. Allein die verzinsliche Anlage nicht verwendeter Mittel erfordert bis zu 7 Einzelbuchungen.

Für die Buchung der Fondserträge und -aufwendungen sind sowohl die IB als auch die MBG verantwortlich. Die Prüfung hat einige Buchungsunstimmigkeiten offengelegt. Die IB hat beispielweise die ihr gemäß der Kalkulation zu erstattenden Aufwendungen für Verwaltung, Marktfolge und Treasury den Fonds zumindest nicht vollständig in Rechnung gestellt. Dies beeinflusst das Fondsergebnis und damit die Verteilung des Fondsvermögens auf die beteiligten Kapitalgeber. Ein Grund für die fehlerhafte Abrechnung dürfte u. a. die zwischen IB und MBG geteilte Buchungsverantwortung sein. Ein Hauptverantwortlicher ist nicht benannt, weshalb es an einer regelmäßigen und systematischen Kontrolle der Fondsbuchführung mangelt. Hier besteht Nachsteuerungsbedarf. Künftig ist zu gewährleisten, dass die buchhalterische Erfassung der virtuellen Fonds in sich stimmig ist und Buchungsfehler durch geeignete Kontrollmechanismen zeitnah aufgedeckt werden.

22.4 **Was bleibt am Ende?**

Ausgehend von den ursprünglichen Fondskalkulationen haben die Fondsbeteiligten mit wiedereinsatzbaren öffentlichen Fördermitteln von 25 % bis 55 % gerechnet. Das bedeutet, dass die Hälfte bis drei Viertel der staatlichen Mittel nicht revolving zur Verfügung stehen.

Ob dieses Ergebnis so eintreten wird, kann aufgrund der langen Laufzeit der Fonds noch nicht abschließend beurteilt werden. Eine Analyse der Ausfallquoten durch den LRH hat ergeben, dass die derzeitigen Ausfallquoten teilweise deutlich über den geplanten Werten liegen. Damit drohen die für den EFRE I und den EFRE II bis Laufzeitende unterstellten Gesamtausfälle von 35 % bzw. 37 % überschritten zu werden. Dies wird durch folgende Tabelle deutlich:

Übersicht über die Planabweichungen bis zum 31.12.2013

	Plan	Ist	Differenz	Abweichung in %
EFRE I				
Bewilligungen in Mio. €	15,00	15,00	0,00	0,00
Auszahlungsquote in %*	100,00	100,00	0,00	0,00
Ausfallquote in %	25,37	33,41	8,04	31,69
EFRE II				
Bewilligungen in Mio. €	48,00	43,55	-4,45	-9,27
Auszahlungsquote in %	91,66	96,67	5,01	5,47
Ausfallquote in %	9,76	14,10	4,34	44,47
EFRE III				
Bewilligungen in Mio. €	4,25	3,56	-0,69	-16,24
Auszahlungsquote in %	87,66	71,14	-16,52	-18,85
Ausfallquote in %	7,98	7,72	-0,26	-3,26

* Die Auszahlungsquote gibt das Verhältnis zwischen ausgezahltem Beteiligungskapital und bewilligtem Beteiligungskapital an.

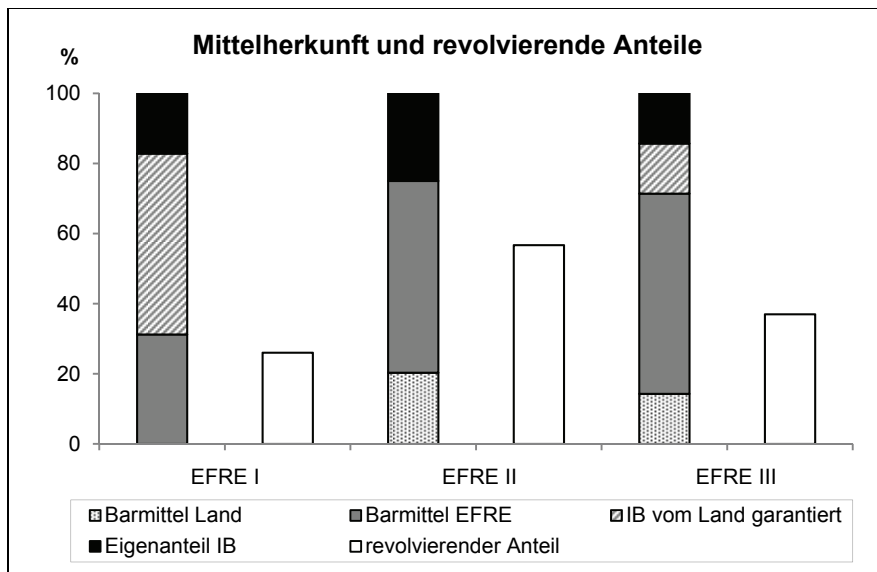
Trotz der Planabweichungen hat das Fondsmanagement bisher darauf verzichtet, eine Neukalkulation der Fonds vorzunehmen. Somit liegen auch keine durch die Fondshistorie untermauerten Abschätzungen vor, wie hoch die Summe der zum Fondsende voraussichtlich zurückfließenden Fördermittel ausfallen wird. Der LRH empfiehlt daher, spätestens zum Ende der Investitionsphase sowie anlassbezogen bei größeren Planabweichungen entsprechende Nachkalkulationen vorzunehmen. Hierüber sollte auch dem Landtag berichtet werden. So könnte sich dieser ein klareres Bild über die Fondsperformance machen und besser abschätzen, wie viele Mittel erneut für Zwecke der Wirtschaftsförderung eingesetzt werden können.

Fondsmanagement und **Wirtschaftsministerium** haben zugesagt, künftig zum Ende der Investitionsphase einen Plan-Ist-Vergleich und eine Nachkalkulation vorzunehmen.

22.5 Ohne Geld in die Hand zu nehmen, geht es nicht!

Ein Ziel revolvierender Fonds ist es, Fördermittel in der Zukunft erneut einsetzen zu können. Die Erfahrungen mit den 3 EFRE-Fonds zeigen: Dies gelingt nur, wenn ein erheblicher Anteil des Fondsvolumens über EFRE- und Landesmittel bereitgestellt wird. Je mehr Fondskapital hingegen über die IB fremdfinanziert wird, desto weniger Fondsmittel stehen nach Auslaufen des Fonds wieder für Fördermaßnahmen zur Verfügung.

Dies verdeutlicht ein Vergleich der Mittelherkunft der öffentlichen Finanzierungsbestandteile mit den geplanten wiedereinsatzbaren Fördermitteln. Beim nur mit wenig EFRE-Mitteln ausgestatteten und weitgehend über die IB finanzierten EFRE I ergeben die Kalkulationen einen revolvingierenden Anteil von gut 25 %. Beim vom Risikoprofil her vergleichbaren, aber wesentlich besser mit EFRE- und Landesmitteln ausgestatteten EFRE II könnten hingegen gut 55 % der öffentlichen Mittel wieder eingesetzt werden. Grund hierfür ist, dass die IB den von ihr eingebrachten Anteil am Finanzmarkt refinanziert und demnach wieder zurückzahlen muss.



Das bedeutet: Will man einen substanziellen Anteil des Fondsvolumens für Zwecke der Wirtschaftsförderung erhalten, sollte der zulässige EFRE-Anteil von 50 % möglichst vollständig ausgeschöpft und für den Rest zumindest teilweise auch auf Landesmittel zurückgegriffen werden.