Begleitausschuss am 13. September 2022

TOP 2e) Ex-ante-Bewertung für den Einsatz des Finanzinstruments IFH III im EFRE-Programm Hamburg 2021-2027

1. Hintergrundinformationen zur ex-ante-Bewertung

Das EFRE-Programm 2021-2027 setzt als einziges Finanzinstrument den Innovationsstarter Fonds Hamburg III (IFH III) ein. Voraussetzung für den Einsatz eines Finanzinstruments ist die Einbringung einer ex-ante-Bewertung in den Begleitausschuss. Nach Rücksprache mit der EU-Kommission möchte die EFRE-Verwaltungsbehörde diese Anforderung erfüllen, indem der Begleitausschuss für seine Bewertung auf aussagefähige Unterlagen zum Vorgängerfonds IFH II zurückgreifen kann. Ergänzend hat die EFRE-Verwaltungsbehörde nachfolgend zentrale Aussagen fokussiert und um eine eigene Bewertung ergänzt.

Hintergrund für diesen Ansatz ist, dass IFH III die in den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 eingesetzten Finanzinstrumente IFH I bzw. IFH II zeitlich nahtlos und inhaltlich sowie organisatorisch weitgehend unverändert fortführt. Inhaltliche Änderungen bestehen dabei insbesondere in der künftig stärkeren Berücksichtigung von Digitalisierungs- und Klimaschutzaspekten. Für IFH II liegen u.a. eine gutachterliche ex-ante-Bewertung und eine Evaluation vor, die beide zu positiven Bewertungen kommen. Es ist aus Sicht der EFRE-Verwaltungsbehörde konsequent, inhaltlich sinnvoll und wirtschaftlich, diese Unterlagen sowie die eigenen Erfahrungen als Grundlagen für den vorgesehenen IFH III zu nutzen und entsprechend auf umfangreiche und aufwändige neue Bewertungen zu verzichten. Die ex-ante-Bewertung für IFH II haben wir in einer Kurzform beigefügt; die Langform stellen wir bei Bedarf gerne zur Verfügung. Als zentrale Bewertungshilfe dient die Evaluation der Prioritätsachse 1 zur Förderperiode 2014-2020[1]; die entsprechenden Ausführungen zu den bisher eingesetzten Finanzinstrumenten finden sich auf den S. 119 ff. Die Evaluation dient insofern als Aktualisierung der ex-ante-Bewertung.

[1] Erstellt von dem von der EFRE-Verwaltungsbehörde beauftragten Gutachter, einem Konsortium aus GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, und Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen.

2. Zielgruppe und Grundkonzept des Finanzinstruments

Der Fonds IFH III wird durch den EFRE im Rahmen der Maßnahme „Innovative Startups fördern" unterstützt. Fördermittelempfänger ist die Innovationsstarter GmbH als Fondsmanagementgesellschaft, eine Tochter der Hamburgischen Investitions- und Förderbank IFB, bzw. die Innovationsstarter Fonds Hamburg GmbH (reines Investmentvehikel), eine Tochter der IFB Innovationsstarter GmbH. Förderfähig sind die Beteiligungen und beteiligungsähnlichen Finanzierungen und die damit verbundenen Verwaltungskosten und -gebühren des IFH III.

Unterstützt werden KMU-Startups, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie ein tragfähiges Geschäftsmodell haben, aber nicht genügend Finanzmittel aus Marktquellen erhalten[2]. Die Finanzierung der Startups erfolgt durch offene Beteiligungen, Gesellschafterdarlehen / Nachrangdarlehen, Wandeldarlehen und ggf. weitere beteiligungsähnliche Arten der Finanzierung. Wichtige Elemente der Gestaltung der Förderung sind die Zielgruppe, die Beteiligungshöhen, die Voraussetzungen für eine Beteiligung und die beihilferechtlichen Möglichkeiten. Derartige Startups mit sehr innovativen Geschäftsideen werden vom privaten Kapitalmarkt als Risiko-Anlage betrachtet. Ihr Zugang zu privatem Kapital ist daher begrenzt. Gleichzeitig sind ihre Geschäftsmodelle im Erfolgsfall mit hohen Wachstumschancen und der Entstehung von Arbeitsplätzen verbunden. Dies trägt auch intensiv zum Erreichen wichtiger Ziele der neuen Förderperiode bei, wie dem Vorantreiben von Digitalisierung und grünen Technologien, und zur Zukunftsfähigkeit des Standorts.

Der IFH III beteiligt sich an diesen Startups in der Gründungs- und Wachstumsphase. Er schließt damit die Finanzierungslücke am privaten Kapitalmarkt. Die Förderung ist speziell auf Startups im klassischen Sinn, also High-Tech- und Deep-Tech-Unternehmen ausgerichtet. Dies schließt ausdrücklich auch nachhaltige, digitale und grüne Geschäftsmodelle mit ein, die bereits seit einigen Jahren zunehmend gefördert werden. Mit der Förderung ist außerdem der Zugang zu einem Netzwerk Gleichgesinnter und Unterstützung in operativen, strategischen und akquisitorischen Belangen verbunden. Für eine Beteiligungsentscheidung bedarf es der Zustimmung eines Investitionsausschusses, welcher sich aus unabhängigen Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und dem Bankwesen rekrutiert. Bestärkt wird so die Unabhängigkeit des Beteiligungsfonds und des Fondsmanagements von wirtschaftspolitischen Interessen der FHH.

Zur Verfügung gestellt werden aus dem EFRE insgesamt 6 Mio. Euro Beteiligungskapital, die durch mindestens 9 Mio. Euro aus nationaler Kofinanzierung über den Innovationsfonds der IFB gehebelt und aufgestockt werden[3]. Durch den Charakter der Startup-Förderung ist gewährleistet, dass die wesentlichen Tätigkeitsfelder zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung weder konkret abgeschlossen noch vollständig durchgeführt sind. Die Mittelhöhe wurde wesentlich an Hand der Erfahrungen aus der Förderperiode 2014-2020 festgelegt; hier konnten die Mittel (6 Mio. Euro aus dem EFRE, 6 Mio. Euro aus anderen Quellen) sinnvoll verwandt werden. Der Investitionszeitraum ist angedacht für 2023 bis Ende 2027, ggf. mit einer Verlängerung bis Ende 2029.

[2] S. Anforderung nach Artikel 58 (3) c)
[3] Entspricht dem EFRE-Fördersatz von 40%, s. auch Anforderung nach Artikel 58 (3) a)

Die offenen Beteiligungen des IFH III werden als Minderheitsbeteiligungen des Grund- oder Stammkapitals eingegangen. Die Finanzierung der Zielunternehmen erfolgt wie schon beim IFH II nach einem Zwei-Säulen-Modell[4]:

- In der ersten Säule, dem sogenannten Beihilfe-Modell, erfolgt die Finanzierung von Zielunternehmen durch den IFH III bis zu einer durch das Beihilferecht vorgegebenen maximalen Finanzierungssumme von zurzeit 800.000 Euro pro Unternehmen[5]. Der IFH III kann dabei Investitionen gemeinsam mit öffentlichen oder privaten Investoren tätigen, solange – aus Sicht des IFH III – die Höchstgrenze nicht überschritten wird. Voraussetzung für gemeinsame Investitionen ist, dass für die öffentlichen und privaten Investoren keine anderen Bedingungen angesetzt werden als für den IFH III.
- Die zweite Säule wird durch das „Pari-Passu"-Modell beschrieben. Pari-Passu-Investition meint, dass die Investitionen von öffentlichen und privaten Investoren zu gleichen Bedingungen erfolgen und daher als beihilfefrei eingestuft werden können. Damit unterliegen Pari-Passu-Investitionen keinen beihilferechtlichen Beschränkungen. Für den IFH III ist eine Höchstgrenze für die Beteiligungen im Pari-Passu-Modell von max. 1,5 Mio. Euro pro Zielunternehmen vorgesehen, in Ausnahmefällen und mit Zustimmung des Beirats können Beteiligungsinvestitionen bis zu einer Höhe von 2,5 Mio. Euro erfolgen.

3. Erfahrungen aus den Vorgängerinstrumenten IFH I und IFH II

Zentrale Aussagen aus der Evaluation zur Wirkung der bisherigen Finanzinstrumente, die durch IFH III fortgesetzt werden sollen, sind:

- In der Hälfte der Fälle (47 % der Nennungen) wäre eine Finanzierung ohne die Beteiligung aus öffentlichen Mitteln nicht möglich gewesen. In diesen Fällen besteht unbedingter Bedarf für den Einsatz öffentlicher Mittel.

- In zwei von drei Fällen (65 %) hat die Beteiligung (auch) zu einer deutlichen Erleichterung / Vereinfachung der Gesamtfinanzierung geführt. Bei einem knappen Drittel (29 %) der Startups ist zudem ein höheres Mittelvolumen möglich geworden.

- Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungen bestehen besonders für junge innovative Unternehmen. Es wurde festgestellt, dass die Innovationstätigkeit in der FHH unterhalb des volkswirtschaftlich erwünschten Niveaus liegt. Der schwierige Zugang zu Finanzierungen bzw. die suboptimale Investitionssituation für diese spezielle

[4] S. Anforderung nach Artikel 58 (3) b)
[5] Die beihilferechtliche Grundlage für den IFH II stellt der Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) dar. Der Artikel regelt Bedingungen für eine Freistellung von einer Notifizierung für die Vergabe von Beihilfen für Unternehmensneugründungen. Eine Bedingung für die Beteiligung durch den IFH II ist damit, dass die Unternehmen nicht älter als fünf Jahre sein dürfen. Die AGVO unterscheidet weiter zwischen jungen kleinen Unternehmen und jungen kleinen sowie innovativen Unternehmen. Lassen sich die jungen Unternehmen als innovativ einstufen, dann können sie im Rahmen der Regelungen der AGVO eine höhere Beteiligungssumme erhalten: Während grundsätzlich Beteiligungen bis max. 400.000 Euro für kleine junge Unternehmen möglich sind, verdoppeln sich die möglichen Beteiligungssummen für innovative Startups. Der IFH II kann mit der Ausrichtung auf junge und innovative Unternehmen Beteiligungen bis zu einer Höhe von 800.000 Euro vergeben.

Zielgruppe von Unternehmen wird damit zu einem Innovationshemmnis und spricht für ein Marktversagen dieses spezifischen Segments.

- Neben dem Zugang zu Risikokapital ist auch die Beratung und Begleitung der Gründungs- und Entwicklungsprozesse der Startups durch das Fondsmanagement von Bedeutung. Hier bestehen Know-how und Erfahrungen, die die neuen Unternehmen nutzen können. Die Hälfte der Antwortenden (47 %) sehen den IFH als einen willkommenen Partner, der die Beteiligungsnehmer sowohl fördert als auch fordert. Gut ein Drittel (35 %) gibt zudem an, dass die Expertise sowie die Erfahrungen, die durch den IFH in das Projekt eingebracht werden, bei der Projektdefinition und -finanzierung geholfen haben, knapp ein Drittel (29 %) meldet, dass wichtige betriebswirtschaftliche sowie finanzierungstechnische Hilfestellungen durch den IFH geleistet werden. In drei von vier Fällen (76 %) bewerten die antwortenden Startups die Unterstützung mit ihren genannten Bereichen positiv.

- Durch den IFH I, der sich seit Ende 2016 in der De-Investitionsphase befindet und seitdem aus Rückflüssen Startups, an denen er beteiligt ist, weiteres Kapital zur Verfügung stellt, wurden bis zum 31.12.2021 insgesamt 56 Beteiligungen für 24 Startups ausgereicht. Diese umfassen ein Finanzierungsvolumen von durchschnittlich gut 223.000 Euro je Beteiligung und knapp 520.000 Euro je Startup. Ergänzt werden diese Mittel um die Mittel der privaten Koinvestoren, die sich im Durchschnitt auf gut 2.749.000 Euro je Startup belaufen. Durch den IFH II wurden bis zum 31.12.2021 insgesamt 29 Beteiligungen für 21 Startups ausgereicht. Diese umfassen ein Finanzierungsvolumen von durchschnittlich gut 311.000 Euro je Beteiligung und knapp 430.000 Euro je Startup. Ergänzt werden diese Mittel um die Mittel der Koinvestoren, die sich im Durchschnitt auf knapp 876.000 Euro je Startup belaufen. Die Beteiligungen stellen Eigenkapital bzw. eigenkapitalähnliche Mittel dar, die für alle Aktivitäten bei der Entwicklung des Unternehmens eingesetzt werden können. Für die Finanzierungen sind grundsätzlich keine Zahlungen (Kapitaldienst) zu leisten, erste Erträge können vollständig für weiteres Wachstum eingesetzt werden. Im Vergleich zu anderen Förderangeboten stehen den Startups damit umfassende Mittel zur Verfügung.

- Für zwei von drei Startups ist es durch die Beteiligungen einfacher geworden, weiteres Eigenkaptal zu erhalten. Darüber hinaus wird bei einem kleineren Teil der Startups die Beschaffung von Fremdkapital überhaupt erst möglich (12 %), einfacher (6 %) oder vermutlich verbessert (12 %).

- 82 % der Beteiligungsnehmer haben Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten durchgeführt und dafür Ausgaben getätigt.

- Alle antwortenden Startups haben mindestens ein neues Produkt entwickelt. Im Mittel wurden von den antwortenden Startups etwa 3,5 Produkte neu entwickelt. Ebenfalls in zwei von drei Fällen werden dabei Neuheiten für globale Märkte entwickelt, also Produkte mit sehr hohem Innovationsgehalt. Die übrigen Innovationen sind überwiegend auf den deutschen Markt ausgerichtet.

- Eigentliches Ziel der Startups ist die erfolgreiche und umfassende Umsetzung der Ideen und Entwicklungen am Markt. Eine erfolgreiche Markteinführung erfolgte bisher

bei 81 % der antwortenden Startups. Zu einem hohen Anteil ist damit die Innovation im engeren Sinne – die Umsetzung einer neuen Idee in marktgängige Produkte – gelungen. In den Fällen, in denen eine Markteinführung (bisher) nicht gelungen ist, sind teils neue Verfahren entwickelt worden und / oder wirtschaftliche Effekte entstanden. Im Durchschnitt sind den Startups 1,75 Markteinführungen gelungen.

- Für nahezu alle Startups, die ein Produkt erfolgreich am Markt eingeführt haben, liegen auch Angaben zu den Umsatzanteilen der Innovationen vor: In ungefähr zwei von drei Fällen macht der Umsatz aus der Markteinführung den vollständigen oder nahezu vollständigen Umsatz des Startups aus. Insgesamt variieren diese Anteile zwischen 10% und 100 % des gesamten Umsatzes, im Mittel liegt der Anteil bei 70%. Weitere Umsätze können aus Vorstufen zur Innovation oder aus begleitenden Dienstleistungen generiert werden. Die Umsatzanteile aus den Markteinführungen der Innovationen liegen bei den älteren Unternehmen des IFH I etwas niedriger als bei den jüngeren Startups des IFH II. Hier könnte die Weiterentwicklung der Unternehmen zu einer Diversifizierung und Erschließung weiterer Umsatzquellen geführt haben.

- Bei der ganz überwiegenden Anzahl der Unternehmen (82 %) ist der Umsatz seit der ersten Beteiligung erwartungsgemäß gewachsen. Bei den Fällen, die kein Wachstum angezeigt haben handelt es sich um Unternehmen, denen entweder keine Markteinführung gelungen ist, oder bei denen die erste Beteiligung noch nicht lange zurückliegt.

- Im Mittel sind die Umsätze um 63 % pro Jahr gestiegen (Median: 50 %) und damit sehr deutlich über den Zuwächsen in Deutschland oder in Hamburg und auch stärker als die Umsatzzuwächse in besonders wachstumsstarken Branchen.

- Analog zum Umsatzwachstum sind auch die Beschäftigtenzahlen in den Startups angestiegen: Mit einer Ausnahme melden alle Antwortenden Beschäftigungszuwächse. Damit ist die Beschäftigung auch ausgebaut worden, wenn noch kein Umsatzwachstum stattgefunden hat – dies passt zur Situation von jungen, wachstumsstarken Unternehmen, die zunächst einen Personalstamm aufbauen müssen. Insgesamt sollen in den antwortenden Unternehmen 126 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

- Die Abfrage der Ziel- und Absatzmärke bestätigt die ausgeprägte überregionale / internationale Orientierung der Startups: Über die Hälfte sehen weltweite Absatzmärkte für ihre Produkte, 18% sehen die Absatzmärkte in Europa und etwa 30% in ganz Deutschland. Die Ausrichtung zeigt sich auch darin, dass in keinem Fall auf regionale Märkte abgezielt wird.

- Mehr als die Hälfte (53%) der befragten Unternehmen schätzen ihre Produktivität höher als die der Wettbewerber ein. Weitere 24% befinden sich eigener Einschätzungen nach im Branchendurchschnitt.

Zusammenfassend kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung von neuen Ideen und Geschäftsansätzen in Startups in Hamburg ohne die Beteiligungen aus dem IFH I und dem IFH II vor allem deutlich schwieriger und unsicherer geworden wäre. Durch die Beteiligungen steigt die Überlebenswahrscheinlichkeit; die Planungssicherheit für die Entwicklung von umfassenden, grundsätzlichen Innovationen wird erhöht. Die Gründung und

Entwicklung von Startups und ihren Innovationen wären ohne die öffentlichen Mittel deutlich schwieriger und unsicherer sowie weniger umfassend geworden. Es ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Startups die ersten Entwicklungsphasen nicht überstanden hätten oder deutliche Abstriche bei Produkt- und Unternehmensentwicklung hätten vornehmen müssen.

4. Bewertung und Schlussfolgerungen

Mit den aufgezeigten Ergebnissen und Wirkungen trägt die Förderung direkt zum spezifischen Ziel „Stärkung des Beitrags des Unternehmens-sektors zur Innovationstätigkeit" bei: Der Unternehmenssektor wird durch die Startups / Gründungen gestärkt und erneuert; die Startups entwickeln durchgängig Innovationen und haben diese zu einem hohen Anteil auch in marktgängige Produkte umgesetzt. Damit besteht auch ein direkter Zielbeitrag zum thematischen Ziel des Programms, der „Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation".[6]

Die Bereitstellung von Finanzierungen in Form von offenen Beteiligungen bzw. beteiligungsähnlichen Formen der Finanzierung für junge, innovative Unternehmen sollte daher aus Sicht der Gutachter fortgesetzt werden; dies ist auch die eindeutige Einschätzung der EFRE-Verwaltungsbehörde. Angesichts der Tatsache, dass die in der Förderperiode 2014-2020 zur Verfügung gestellten 6 Mio. Euro aus dem EFRE zuzüglich 6 Mio. Euro aus dem Innovationsfonds passend dimensioniert waren (nach Einschätzung des Fondsmanagements konnten die Mittel sinnvoll platziert werden), wird der Betrag für die Förderperiode 2021-2027 nur dosiert aufgestockt (6 Mio. Euro aus dem EFRE zzgl. 9 Mio. Euro aus dem Innovationsfonds).

Im weiteren Verfahren, insbesondere bei der Formulierung der Förderbedingungen, wird die EFRE-Verwaltungsbehörde prüfen, wie weit die von den Gutachtern ausgesprochenen Empfehlungen zur Ausweitung der Unterstützung aufgegriffen werden können und sollten (Lockerung der Bindung der Beteiligungen an das Alter der Startups, Nutzung anderer beihilferechtlicher Tatbestände). Auch wird die EFRE-Verwaltungsbehörde dafür Sorge tragen, dass den neuen Rahmenbedingungen Rechnung getragen wird, insbesondere bezüglich der Einhaltung des DNSH[7]-Prinzips und der Unterstützung der Ziele des Green Deal und der Digitalisierung. Auf dieser Grundlage ist ansonsten aber vorgesehen, die bisherigen erfolgreichen Strukturen von IFH I und IFH II fortzusetzen.

[6] S. Anforderung nach Artikel 58 (3) d)
[7] Do no significant harm; Grundsatz „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" gemäß der Verordnung (EU) 2019/2088