

GEFRA



Ex-Ante-Bewertung Finanzinstrument EFRE in der Förderperiode 2014-2020

**Kurzfassung des Endberichts an die
Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB)**

Vorgelegt von
GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster
Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen

September 2015



IHRE ANSPRECHPARTNER:

Dr. Björn Alecke

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

Tel.: (+49-251) 263 9312

Fax: (+49-251) 263 9319

Email: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Stefan Meyer

Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: meyer@kovalis.de

Hintergrund

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderperiode 2014-2020 in ihrem Operationellen Programm (OP EFRE) festgelegt, welches am 12.12.2014 von der Europäischen Kommission genehmigt wurde. Um einen möglichst effizienten Einsatz knapper Programmmittel zu gewährleisten, ist im Rahmen des OP EFRE auch der Einsatz eines Finanzinstruments gemäß TITEL IV der ESIF-VO beabsichtigt. Konkret sehen die Planungen im Rahmen der Prioritätsachse 1 „Stärkung von Forschung, Entwicklung und Innovation“, Investitionspriorität 1b, ein Finanzinstrument vor, mit dem jungen, innovativen Unternehmen Risikokapital zur Überwindung ihrer Finanzierungsschwierigkeiten zur Verfügung gestellt werden soll.

Zur Umsetzung von Investitionen aus den europäischen Strukturfonds werden revolvingierende Finanzinstrumente bereits seit dem Programmzeitraum 1994-1999 eingesetzt. Im Laufe der Jahre hat ihre Bedeutung zugenommen, aber erst in der Förderperiode 2007-2013 wurden sie in größerem Umfang in den europäischen Regionen genutzt. Dies trifft auch für Hamburg zu, wo mit dem *Innovationsstarter Fonds Hamburg* (im Folgenden IFH I) bereits ein Finanzinstrument innerhalb des EFRE-Programms zum Einsatz gekommen ist. Das für die Förderperiode 2014-2020 vorgesehene Finanzinstrument, der *Innovationsstarter Fonds Hamburg II* (im Folgenden IFH II) orientiert sich in seiner inhaltlichen Ausrichtung an diesem Vorgängerinstrument.

Eine neue Voraussetzung für den Einsatz von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2014-2020 ist eine spezifische Ex-Ante-Bewertung für diese Instrumente.¹ Diese muss zum Beginn der Förderung vorliegen und soll mit Blick auf die Investitions- und Förderbedarfe der jeweils adressierten Politikfelder und thematischen Ziele eine Marktschwäche oder suboptimale Investitionssituationen nachweisen.²

Vor diesem Hintergrund hat die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB) die GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster zusammen mit Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen mit der Durchführung einer Ex ante Bewertung zum geplanten Finanzinstrument IFH II des OP EFRE in der Förderperiode 2014-2020 beauftragt.

Die Ex-Ante-Bewertung für den IFH II ist entlang der sieben Prüfschritte des Art. 37 der ESIF-VO gegliedert. Schwerpunkte der Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „suboptimaler Investitionssituation“) und die Kohärenzanalyse. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnis-

¹ Vgl. Art. 37 der 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. Im Folgenden zitiert als ESIF-VO.

² ESIF-VO Art. 37 Abs. 3.

se, die Investitionsstrategie und die Anlässe für eine Aktualisierung der Bewertung. Mit der vorliegenden Kurzfassung werden die zentralen Bewertungsergebnisse des Endberichts dokumentiert.

Das Instrument IFH II im Überblick

Im strategischen Gesamtgefüge des OP EFRE 2014-2020 der FHH nimmt das spezifische Ziel einer „Stärkung des Beitrags des Unternehmenssektors zur Innovationstätigkeit in Hamburg“ durch [...] die Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten junger innovativer Unternehmen eine zentrale Rolle ein. Die FHH beabsichtigt daher, im Rahmen der EFRE-Förderung zur Erreichung des spezifischen Ziels ein revolvinges Finanzinstrument – den IFH II – einzurichten, mit dem jungen und innovativen Unternehmen in der Frühphase ihres Gründungs- und Wachstumsprozesses Risikokapital bereitgestellt werden soll. Der geplante Fonds ist als Nachfolgeinstrument des IFH I konzipiert, der zur Mitte der Förderperiode 2007-2013 etabliert und mit einem Volumen von 12 Mio. € ausgestattet wurde.

Der vorgesehene IFH II zielt hierbei wie sein Vorgänger auf die Unterstützung von jungen innovativen Unternehmen in ihrer ersten Nachgründungs- und Markteintrittsphase, d.h. Seed- und Start-Up-Phase, ab. Zu diesem Zweck kann der IFH II offene Beteiligungen eingehen und darüber hinaus Nachrangdarlehen (ggf. mit Wandlungsrecht) gewähren. Die offenen Beteiligungen des IFH II werden nach derzeitigem Planungsstand als Minderheitsbeteiligungen bis zu einer maximalen Höhe von 24,9% des Grund- oder Stammkapitals) eingegangen.

Für den geplanten Investitionszeitraum von Anfang 2016 bis Ende 2020 ist ein Fondsvolumen von 12,0 Mio. € vorgesehen. Hiervon stammen 6,0 Mio. € aus dem EFRE. Auf Ebene des Fonds sind neben der nationalen Kofinanzierung keine weiteren Investitionen von öffentlicher und / oder privater Seite vorgesehen.

Die beihilferechtliche Grundlage für den IFH II stellt Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) dar, mit dem die Vergabe von Beihilfen für Unternehmensneugründungen von einer Notifizierung freigestellt wird, sofern die in diesem Artikel festgelegten Bedingungen erfüllt sind. Aus diesem Grund ist zentrale Voraussetzung für das Engagement des IFH II, dass die Unternehmen nicht älter als fünf Jahre sind. Darüber hinaus müssen die jungen Unternehmen im beihilferechtlichen Sinn als innovativ einzustufen sein. Auch andere Eigenschaften der Unternehmen als mögliche Beihilfeempfänger oder Merkmale des Fonds etwa mit Bezug auf die maximale Höhe der Beteiligungsinvestitionen von 800.000 € sind durch die Anlehnung an Art. 22 AGVO festgelegt.

Neben der Finanzierung der Unternehmen nach den beihilferechtlichen Anforderungen von Art. 22 AGVO, dem sogenannten Standardmodell, können Beteiligungsinvestitionen auch im Rahmen des „Pari-Passu“-Modells vorgenommen werden. Hierbei erfolgen die Investitionen von öffentlichen und privaten Investoren zu gleichen Bedingungen und können daher als beihilfefrei eingestuft werden. Für den IFH II ist hier eine Höchstgrenze für die Beteiligungen von max. 1 Mio. € pro Zielunternehmen vorgesehen. Finanzierungen über das Standardmodell und das Pari-Passu-Modell schließen sich nicht aus. Beispielsweise kann einem Unternehmen Kapital in mehreren Finanzierungsrunden zur Verfügung gestellt. Nach einer ersten Seed-Finanzierung im Standardmodell kann anschließend Kapital im Pari-Passu-Modell zugeführt werden.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Zentraler Gegenstand dieser Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz eines Finanzinstruments im Allgemeinen und von öffentlichem Beteiligungskapital für junge innovative Unternehmen in ihrer Seed- und Start-Up-Phase im Besonderen rechtfertigt. In der Ex-Ante-Bewertung wurden dazu

-
- das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und der besondere Bedarf für die Förderung von jungen innovativen Unternehmen durch Risikokapital in Hamburg theoretisch und empirisch hergeleitet,
 - die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den Beteiligungsinvestitionen durch den IFH II sowie
 - das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe der jungen innovativen Unternehmen

untersucht. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Theoretische Argumente und Überlegungen zeigen, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen und inhärente Beschränkungen bei der internen Finanzierung sowohl Umfang wie auch Struktur der Innovationstätigkeit von Unternehmen negativ beeinträchtigen. Die Innovationsaktivitäten sind niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht, sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick. Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Anhaltspunkte für die Vermutung, dass für die Finanzierung von Innovationen und vor allem der Innovationsaktivitäten von jungen innovativen Unternehmen ein Marktversagen besteht bzw. eine suboptimale Investitionssituation vorliegt.
- Direkte Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass die Innovationsaktivitäten von KMU und insbesondere die Gründung und das Wachstum neuer innovativer Unternehmen durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden. Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt. Die Sicht der Unternehmen wird durch Expertenbefragungen gestützt, die ebenfalls unzureichende Fremdfinanzierungsmöglichkeiten als einen der wichtigsten Hemmnisfaktoren für diese Unternehmensgruppe einstufen. In der Literatur dokumentierte Befragungsergebnisse von Anbietern von Risikokapital sowie im Rahmen dieser Bewertung durchgeführte Expertengespräche liefern deutliche Hinweise dafür, dass es relativ zur Nachfrage ein dauerhaftes privatwirtschaftliches Unterangebot für Seed- und Start-Up-Finanzierungen gibt.
- Die suboptimale Investitionssituation auf dem Markt für Wagniskapital in Hamburg äußert sich konkret darin, dass von privaten, rein renditeorientierten Beteiligungsgesellschaften jungen innovativen Unternehmen ein nur unzureichendes Angebot an Risikokapital zur Verfügung gestellt wird. In den letzten Jahren (2009 bis 2014) betrug der Anteilswert der öffentlichen Risikokapitalgeber rund 45% des Marktvolumens. Fast bei 90% der Unternehmen, in die Wagniskapital in der Seed- und Start-Up-Phase investiert wurde, waren die öffentlichen Beteiligungsgesellschaften beteiligt. Ohne öffentliche Risikokapitalfinanzierer wäre in den letzten Jahren ein jahresdurchschnittliches Investitionsvolumen von fast 7 Mio. € p.a. nicht realisiert worden. Zu berücksichtigen ist, dass diese in den meisten Fällen eine Pari-Passu-Regelung anstreben und gemeinsam mit privaten Wagniskapitalgebern investieren. Aufgrund der komplementären Beziehung zwischen privaten und öffentlichen Beteiligungsinvestitionen bildet die genannte Summe eher einen unteren Schätzwert für die (private) Angebotslücke bzw. rationierte Nachfrage.
- Die erwartete Nachfrage wird auf Basis der Ergebnisse des Vorgängerinstrumentes IFH I abgeschätzt. Die Instrumente sind sehr ähnlich, wobei der IFH II bereits auf etablierte Netzwerkstrukturen und einen hohen Bekanntheitsgrad aufbauen kann. Zu erwarten sind pro Jahr etwa fünf bis acht Beteiligungsfälle mit einem durchschnittlichen Volumen von 470.000 € bis 550.000 €. Bei einer Laufzeit bis 2020 beträgt die erwartete Nachfrage damit bei konservativer Schätzung etwa 15 Mio. € (12 Mio. € bis 22 Mio. €). Der im Operationellen Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 12 Mio. € (einschl.

Verwaltungskosten) ist damit grundsätzlich adäquat – zumindest nicht höher als der Bedarf. Falls die Nachfrage sich wie hier hergeleitet entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Beteiligungen sind restriktiver zu vergeben.

- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den geplanten IFH II ein konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Wagniskapitalfinanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es mit dem ERP-Startfonds der KfW und dem High-Tech Gründerfonds (HTGF) auf Bundesebene ebenfalls Programme zur Beteiligungsfinanzierung von jungen und innovativen Unternehmen in ihrer Seed- und Start-Up-Phase. Allerdings weist der IFH II im Vergleich zu beiden Instrumenten spezifische Alleinstellungsmerkmale und vor allem regionale Führungsvorteile auf. Darüber hinaus sind ERP-Startfonds und HTGF in der Praxis auf Beteiligungsinvestitionen ausgerichtet, die gemeinsam mit anderen Wagniskapitalfonds vorgenommen werden. Insbesondere zwischen dem IFH I und dem HTGF besteht eine enge Zusammenarbeit und ein kohärentes Zusammenwirken – in mehr als ein Drittel der Portfoliounternehmen des IFH I haben die beiden Fonds bislang gemeinsam investiert. Insgesamt bildet der geplante IFH II daher ein kohärentes Angebot zu den bestehenden Möglichkeiten für die Risikokapitalfinanzierung von jungen innovativen Unternehmen.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für den IFH II in Hamburg eindeutig gegeben. Mit den öffentlichen Beteiligungsinvestitionen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um junge innovative Unternehmen in der Seed- und Start-up-Phase zu unterstützen. Der IFH II passt sich gut in das System des Gesamtangebots an Förderung für diese Zielgruppe ein und schließt eine wichtige Lücke im Segment der Wagniskapitalfinanzierung. Der vorgesehene Mittelansatz für den IFH II erscheint als nicht zu hoch und vorsichtig gewählt. Die Entwicklung der Nachfrage nach den Beteiligungsmöglichkeiten des IFH II sollte während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Nachfrage vollständig befriedigen zu können.

Erwartete Ergebnisse, Hebeleffekte und Mehrwert

Als erwartete Ergebnisse wurden zunächst die Outputs des IFH II auf Grundlage von Vergangenheitswerten geschätzt. Mit den Fondsmitteln können – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – Beteiligungen an 22 bis 26 jungen, innovativen Startups finanziert werden. Zusätzlich zu den öffentlichen Beteiligungen durch den IFH II sind durch die Beteiligung private Kapitalgeber weitere Investitionen im Umfang von etwa 9 Mio. € zu erwarten. Da die wissensintensiven Startups einen hohen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten haben, ist mit etwa 130 bis 160 FuE-Arbeitsplätzen zu rechnen.

Über die direkten Outputs und Ergebnisse hinaus, die überwiegend kurzfristig entstehen, sind mittelfristige Wirkungen zu erwarten. Aufgrund der hohen Unsicherheiten, die für die Entwicklung der Startups bis zur Marktreife bzw. zu den ersten Umsätzen bestehen, sind diese Wirkungen ex-ante nur zu skizzieren. Als zentrales Ergebnis ist die Entwicklung von Ideen zu marktgängigen und erfolgreichen Produkten (Innovationen) zu erwarten. Innovationen sind Voraussetzung für eine höhere Produktivität der regionalen Wirtschaft und für die Erschließung neuer Wachstumsfelder. Darüber hinaus sind mittel- bis langfristig einzelne sehr stark wachsende und sehr innovative Unternehmen zu erwarten. In diesen Unternehmen kann von einem sehr hohen Beschäftigungswachstum und einem hohen Anteil von hoch qualifizierten Beschäftigten ausgegangen werden. Ein weiterer Effekt des IFH I und des IFH II ist die Belebung der Gründungsfinanzierung in der Region. Regionale Fonds können wichtige Funktion für andere private und öffentliche Kapitalgeber haben: Insbesondere zeigen sie ein Marktpotenzial auf und reduzieren Unsicherheiten.

Aufgrund der Besonderheiten bei jungen, innovativen Unternehmen – insbesondere der großen technischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten – sind nur sehr geringe Mitnahmeeffekte zu

erwarten. Ohne die Beteiligungen durch den IFH wäre eine Finanzierung der Startups nicht oder nur in deutlichen geringerem Umfang möglich. Der Mehrwert der Förderung ist gegeben, er besteht in den skizzierten Ergebnissen und Effekten. Der gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmte Hebeleffekt der EFRE-Mittel liegt bei 2,0.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des IFH II ist insgesamt schlüssig. Sie hat sich bei der Umsetzung des Vorgängerinstruments bewährt und wird weitgehend beibehalten. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Konditionen, Integration privater Investoren) ist das Instrument so ausgestaltet, dass ein zentraler Bedarf in der Region adressiert wird und die Kohärenz mit anderen Angeboten besteht. Andere Finanzierungsformen kommen angesichts der Zielgruppe (innovative Startups) mit ihrem Finanzierungsbedarf nicht in Frage. Der Fonds passt sich gut in das regionale Innovations- und Fördersystem ein. Insbesondere die Kombination mit dem vorgeschalteten Programm InnoRampUp ist zielführend.

Die Ex-Ante-Bewertung zeigt insgesamt, dass ein Bedarf für die Beteiligungen des IFH II besteht und eine Angebotslücke geschlossen werden kann. Die geschätzte Nachfrage übersteigt das im EFRE-Programm geplante Finanzierungsvolumen. Ggf. sollte der Fonds – unter Wahrung des strategischen Gleichgewichts des OP – aufgestockt werden. Der IFH II ist ein zentraler Baustein der Innovationsförderung im Operationellen Programms des EFRE und in der Stadt Hamburg und leistet einen wesentlichen Beitrag zu den Zielen des OP.