

GEFRA



Aktualisierung der „Ex-ante-Bewertung für Finanzinstrumente im Risikobereich“ Kurzfassung

**Stellungnahme für das
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit
Mecklenburg-Vorpommern**

Vorgelegt von
**GEFRA, Münster
Kovalis, Bremen**



November 2017

IHRE ANSPRECHPARTNER:

Dr. Björn Alecke

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

Tel.: 0251 20881609

Fax: 0251 39653363

Email: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Stefan Meyer

Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: meyer@kovalis.de

HINTERGRUND UND ANLASS DER AKTUALISIERUNG

Ende des Jahres 2014 ist die Finanzierungsvereinbarung für den „Beteiligungs-Fonds-Innovation Mecklenburg-Vorpommern“ (BFIMV) unterschrieben worden. Dieses Finanzinstrument wird im Rahmen des Operationellen Programm EFRE des Landes Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt. Der Fonds dient der Forschungs- und Innovationsförderung und ist in die erste Prioritätsachse integriert.

Der Fonds wird eingesetzt, um (typisch) stille Beteiligungen an Unternehmen einzugehen. Die Beteiligungen werden an KMU in Mecklenburg-Vorpommern vergeben. Zentrale Eigenschaft der Zielgruppe und zentrale Voraussetzung für die Beteiligung ist die Umsetzung von Innovationen, soweit diese im Zusammenhang mit betrieblichen FuE-Vorhaben stehen. Der Innovationsgehalt wird zum einen über einen hohen FuE-Anteil an den geplanten Aktivitäten, zum anderen über Patente, Schutzrechte bzw. patentfähige Entwicklungen operationalisiert. Die Zielgruppe der KMU umfasst neue Unternehmen, junge Unternehmen und ältere Unternehmen mit innovativen Projekten; die Art des Unternehmens ist im Rahmen der Förderung aber nicht relevant.

Nach Einrichtung des BFIMV ist die konkrete Umsetzung im Frühjahr 2015 gestartet (01.05.2015). Die stillen Beteiligungen werden durch die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (MBMV) vergeben. Dazu wurde das Programm „InnoSTART“ etabliert. Durch die Konstruktion der MBMV bzw. der Bürgschaftsbank Mecklenburg-Vorpommern sind die Geschäftsbanken des Landes sowohl über die Einrichtung des Fonds als auch über das neue Angebot für die KMU des Landes informiert gewesen.

Die bisherige Umsetzung weist drei zentrale Entwicklungen auf:

- Es bestehen viele Anfragen von Unternehmen, die Innovationen mit einem relativ geringen Anteil expliziter Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten entwickeln. Diese können nach der derzeitigen Ausgestaltung der Finanzierungsvereinbarung nur bedingt mit Beteiligungen unterstützt werden. Das Land hat auf den Bedarf dieser Zielgruppe mit der Konzeption eines neuen, erweiterten Angebots reagiert. Auch dieses Angebot soll über ein EFRE-kofinanziertes Finanzinstrument organisiert werden. Derzeit wird die Ex-Ante-Bewertung dafür erstellt. Der neue Fonds soll künftig an die Stelle des BFIMV treten.
- Die finanzielle Umsetzung des BFIMV ist bereits weit fortgeschritten: Derzeit sind 23 Beteiligungen vergeben worden. Diese haben ein Gesamtvolumen von 8,8 Mio. €. Die Beteiligungen sind teilweise noch nicht vollständig ausgezahlt, zudem sind Rückflüsse insbesondere aus den Beteiligungsentgelten zu erwarten. Dennoch ist das geplante Fondsvolumen (9,411 Mio. €) – auch ohne die Berücksichtigung der Verwaltungskosten – weitgehend ausgeschöpft. In der

Folge kann der BFIMV als Instrument der Innovationsförderung des OP EFRE in absehbarer Zeit keine weiteren Wirkungen entfalten. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit hat sich daher entschlossen, die Mittelausstattung des Fonds zu erhöhen. Damit soll die Übergangszeit bis zur Einrichtung des neuen Fonds überbrückt werden.

- Die durch den BFIMV geförderten Unternehmen sind durchgängig KMU. Entsprechend der Konzeption des Instruments (Beteiligungen) haben alle Beteiligungsnehmer die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft. Die Kriterien der Finanzierungsvereinbarung und die Grundlage der durchgeführten Ex-Ante-Bewertung¹ sind damit gegeben. In der konkreten Umsetzung des Fonds hat sich dabei ein Schwerpunkt auf junge, innovative Unternehmen in ihrer Seed- und Startup-Phase ergeben. Dieser Schwerpunkt findet sich in der Beschreibung der Zielgruppe in der Ex-Ante-Bewertung für den BFIMV nicht explizit wieder.

Insbesondere aufgrund der beiden zuletzt genannten Entwicklungen – Erhöhung des Fondsvermögens und hoher Anteil von jungen, innovativen Unternehmen in der Frühphase – ist eine Aktualisierung der Ex-Ante-Bewertung mit Bezug auf diejenigen Prüfschritte angeraten, bei denen spezifische Merkmale der allgemeinen Zielgruppe des Fonds, innovative KMU, im Vordergrund stehen. Diese Aktualisierung bezieht sich daher auf die Untersuchung der Marktsituation bei Beteiligungskapital und des Bedarfs für das Finanzinstrument bei erhöhtem Mittelvolumen. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit die quantitativen und qualitativen Analysen der Ex-Ante-Bewertung auch für eine Zielgruppe zutreffend sind, die einen hohen Anteil von jungen, innovativen Unternehmen aufweist.

ANLAGE UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

Eine spezifische Ex-Ante-Bewertung von Finanzinstrumenten ist – basierend auf den Erfahrungen mit der Umsetzung von Finanzinstrumenten in der letzten Förderperiode – mit der aktuellen Förderperiode neu eingeführt worden. In Artikel 37 Abs. 2 der ESIF-Verordnung sind die Anforderungen an eine Ex-ante-Bewertung aufgezeigt. Es sind u.a. in einer Ex-ante-Bewertung gemäß Buchstabe g) Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung aufzunehmen, wenn die Verwaltungsbehörde während der Einsatzphase zu dem Schluss gelangt, dass die Ex-ante-Bewertung nicht mehr den tatsächlichen Marktbedingungen entspricht. Im Rahmen der vorliegenden Ex-ante-Bewertung wurden vor diesem Hintergrund zwar Überlegungen angestellt,

¹ Taurus (2014): Ex-ante-Evaluation für Finanzinstrumente im Risikokapitalbereich. Ex-ante-Bewertung zum Bedarf und Angebot von Risikokapital in Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung von zwei aus EFRE V (Förderperiode 2014 -2020) finanzierten Risikokapitalfonds zur Unterstützung der Innovationstätigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen. Endbericht. Im Folgenden zitiert als „Ex-Ante-Bewertung“.

wann eine Aktualisierung sinnvoll sein kann, diese beziehen sich aber im Wesentlichen auf Umsetzungsprobleme im Sinne eines mangelnden Mittelabflusses und einer eventuell ausbleibenden oder zu geringen Nachfrage. Auch eine darüber hinausgehende verordnungsseitige Konkretisierung zu Anlass, Umfang oder Art der Aktualisierung existiert nicht. Es liegt daher in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde, Form, Gegenstand und Umfang einer Aktualisierung zu definieren. Angesichts der konkreten Erfahrungen mit Bezug auf die Struktur der Zielgruppe und den Planungen das Fondsvolumen aufzustocken, wird sich im vorliegenden Fall die Aktualisierung auf die Analyse der suboptimalen Investitionssituation und die Kohärenz, also auf den Bedarf und die angebotsseitige Finanzierungslücke für das Finanzinstrument konzentrieren. Dabei ist insbesondere zu untersuchen,

- ob sich durch den hohen Anteil von jungen innovativen Unternehmen in ihrer Frühphase unter den Beteiligungsnehmern Einschränkungen in den Argumentationen und Schätzungen der Ex-Ante-Bewertung ergeben und
- ob die Ausweitung des Fonds durch einen zusätzlichen Bedarf an stillen Beteiligungen in der gewählten Form gedeckt ist.

Daraus lassen sich zwei zentrale Fragen ableiten:

- Was sind Finanzierungsprobleme von jungen innovativen Unternehmen und welche Finanzierungslücke besteht hier?
- Wie ist die erwartete Nachfrage nach stillen Beteiligungen aus dem BFIMV in den nächsten Quartalen?

Die Analyse zu diesen Fragen basiert zum einen auf theoretischen und empirischen Erkenntnissen zur Finanzierung von innovativen KMU und insbesondere jungen innovativen Unternehmen und zum anderen auf den bisherigen Ergebnissen der Forschungs- und Innovationsförderung durch den BFIMV.

FAZIT UND EMPFEHLUNG

In der innovationspolitischen Debatte wird der Mangel an Beteiligungskapital und eine hohe Risikoaversion privater Kapitalanbieter in Deutschland betont. In den länderspezifischen Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 wird hervorgehoben, dass die Wagniskapitalinvestitionen in Deutschland zugenommen haben, doch der Markt gemessen an internationalen Standards nach wie vor unterentwickelt ist. In diesem Kontext ist der BFIMV einer von mehreren Bausteinen, mit denen versucht wird, die Lücke im Finanzierungsangebot zu schließen.

Zielgruppe des BFIMV sind KMU einschließlich junger Unternehmen, die Innovationen im Zusammenhang mit betrieblichen Vorhaben der Forschung und Entwicklung vorantreiben. Durch stille Beteiligungen ermöglicht der Fonds innovativen KMU, Finanzierungsschranken zu überwinden, die sich vor allem aus mangelndem Eigenkapital und fehlenden Sicherheiten ergeben. Diese Finanzierungsprobleme sind für junge innovative Unternehmen, die sich noch in der Seed- oder Startup-Phase befinden, besonders virulent.

Gültigkeit der Ex-Ante-Bewertung auch für Gründungen

Die bisherige Umsetzung des BFIMV zeigt, dass junge, innovative Unternehmen einen wesentlichen Anteil an den Antragstellern und Beteiligungsnehmern ausmachen.

Zur Aktualisierung der Ex-Ante-Bewertung wurde daher zunächst die Analyse der Marktschwächen um die spezifischen Finanzierungsrestriktionen von jungen innovativen Unternehmen ergänzt. Die Auswertung von theoretischen und empirischen Erkenntnissen aus der aktuellen Literatur zeigt, dass die Resultate, die für die breitere Zielgruppe von innovativen KMU im Allgemeinen in der Ex-ante-Bewertung herausgearbeitet werden, durchgängig und verstärkt auch für junge, innovative Unternehmen zutreffen.

In der Ex-Ante-Bewertung sind junge, innovative Unternehmen als spezifische Zielgruppe zwar nicht explizit genannt, implizit aber behandelt. Bei jungen, innovativen Unternehmen sind Finanzierungsprobleme stärker als bei älteren KMU mit Innovationsprojekten ausgeprägt. Bedarf und Finanzierungslücke erhöhen sich damit theoretisch eher. Die in der Ex-ante-Bewertung vorgenommene quantitative Schätzung der erwarteten Nachfrage wurde auf Basis einer weiten Abgrenzung von innovativen KMU vorgenommen. Junge innovative Unternehmen wurden hier implizit berücksichtigt.

Insgesamt können die Schlussfolgerung der Ex-ante-Bewertung somit auf junge innovative Unternehmen übertragen werden. Sie stellen eine spezifische, aber nicht explizit durch die Ex-ante-Bewertung betrachtete Teilmenge der innovativen KMU als breiterer Zielgruppe dar.

Praktisch zeigt die bisherige Umsetzung des BFIMV den deutlichen Bedarf auf Seiten der jungen, innovativen Unternehmen bereits: Sie machen einen deutlichen Anteil an den Nachfragern nach stillen Beteiligungen aus.

Kohärenz weiterhin gegeben

Das erste Screening bestehender Förderangebote durch die Ex-Ante-Bewertung und durch die vorliegende Aktualisierung zeigte einige Programme auf, bei denen Überschneidungen zum BFIMV bestanden. Die genauere Betrachtung der einzelnen Programme zeigt aber, dass der BFIMV mit Blick auf seine spezifische Konzeption eine Alleinstellung aufweist. Dies gilt auch unter Berücksichtigung spezifischer Förderansätze für innovative Gründungen und junge Unternehmen, die in die Ex-Ante-Bewertung nur bedingt Eingang gefunden haben bzw. erst nach Abschluss der Ex-Ante-Bewertung eingeführt wurden.

In der Summe stellt der BFIMV zusammen mit den bestehenden Möglichkeiten auf Landes- und Bundesebene ein kohärentes Angebot zur Finanzierung der spezifischen Zielgruppe von innovativen KMU dar – unabhängig von ihrer konkreten Lebensphase.

Aufstockung des BFIMV

Der BFIMV soll nach den gegenwärtigen Planungen bis Mitte 2018 fortgeführt und dann durch einen neuen Fonds (den „Innovationsfonds“) ersetzt werden. Selbst ohne Berücksichtigung der Verwaltungskosten sind das bisherige Volumen des BFIMV und damit die Unterstützungsmöglichkeiten nahezu erschöpft. Wenn die Förderung innovativer Unternehmen einschließlich junger Unternehmen im Rahmen des BFIMV fortgeführt werden soll, ist eine Aufstockung der Mittel notwendig.

Die vorliegende Aktualisierung hat dazu eine einfache Abschätzung vorgenommen. Grundlage ist die Umsetzung des Fonds: Bisher wurden 23 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von 8,8 Mio. € aus dem BFIMV gewährt. Pro Quartal entspricht dies etwa 2,6 stillen Beteiligungen mit einem Durchschnittsvolumen von etwa 380.000 €. Eine Fortschreibung der bisherigen Umsetzung in zwei Szenarien lässt einen Finanzierungsbedarf von 1,3 Mio. € bis 2,3 Mio. € bis Mitte 2018 erwarten. Aus Sicht der Gutachter ist eine deutliche Abschwächung der Nachfrage nach den stillen Beteiligungen in der kurzen Frist bis Mitte 2018 nicht zu erwarten. Um die administrativen Aufwand gering zu halten, wird daher eine Aufstockung für die anstehenden Monate bis zur Einführung des neuen Fonds („Innovationsfonds“) um 2,0 Mio. € bis 2,5 Mio. € empfohlen. In dieser Summe nicht enthalten sind bereits vorliegende Anträge von Unternehmen, die im Einklang mit den Beteiligungsgrundsätzen durch den BFIMV gefördert werden könnten. Das direkt platzierbare Volumen wird vom Fondsmanagement mit rund 3,0 Mio. € beziffert.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass Mittel für den BFIMV, die bis zur Einführung des neuen Fonds („Innovationsfonds“) nicht für Beteiligungen ausgereicht werden, in den EFRE zurückgeführt und für die Einrichtung des neuen Instruments genutzt werden können. Dies spricht dafür, die Mittelaufstockung ausreichend hoch anzusetzen, um das Entstehen einer „Förderlücke“ zu verhindern.