

GEFRA



Ex-ante-Bewertung zum Bedarf und Angebot von Beteiligungen zur Unterstützung von Innovationen inklusive Geschäftsmodellinnovationen in Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenhang mit der geplanten Einrichtung von einem aus EFRE V (Förderperiode 2014-2020) finanzierten Beteiligungsfonds zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen

**Endbericht (Kurzfassung) an das
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit
Mecklenburg-Vorpommern**

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

März 2018

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

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der EFRE-Innovationsfonds im Überblick

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels einer Erhöhung der Aktivitäten für Forschung, Entwicklung und Innovation im Unternehmenssektor im Rahmen des OP EFRE für die Förderperiode 2014-2020, beabsichtigt das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Investitionspriorität 1 b) den Einsatz eines revolvingierenden Finanzinstruments. Mit dem sogenannten EFRE-Innovationsfonds (EFRE-IF) sollen stille Beteiligungen für die Zielgruppe von innovativen Gründungen und KMU zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der Prioritätsachse 1 wurden bereits zwei Finanzinstrumente eingerichtet und befinden sich derzeit in der Umsetzung. Neben dem Venture Capital Fonds Mecklenburg-Vorpommern (VCFMV), der offene Beteiligungen an technologieorientierte junge Unternehmen vergibt, wurde zur Bereitstellung von Kapital in Form von (stillen) Beteiligungen zum Jahresende 2014 der Fonds „Beteiligungs-Fonds-Innovation Mecklenburg-Vorpommern (BFIMV)“ eingerichtet und das Programm „innoSTART“ etabliert. Angesichts der hohen Nachfrage nach den stillen Beteiligungen wurde Ende 2017 das ursprüngliche Fondsvolumen von 9,4 Mio. € um 3,0 Mio. € aufgestockt. Im Zuge der Umsetzung des Programms „innoSTART“ hat sich darüber hinaus gezeigt, dass die inhaltliche Vorgabe, Beteiligungen nur bei FuE-basierten, technologieorientierten KMU einzugehen, zu förderpolitischen Einschränkungen führt. Insbesondere Gründungen und KMU, deren Geschäftsmodell auf der Realisierung von nicht-technischen Innovationsvorhaben basiert, können derzeit nicht über den BFIMV gefördert werden.

Vor diesem Hintergrund soll mit der Einrichtung des EFRE-IF die Finanzierung von innovativen Gründungen und von Innovationen in mittelständischen Unternehmen erleichtert werden. Mit dem EFRE-IF soll der BFIMV abgelöst und die Bereitstellung von stillen Beteiligungen fortgeführt werden, künftig aber für eine breitere Zielgruppe. Für die Auswahl der Unternehmen werden in erster Linie der Innovationsgrad ihrer Vorhaben und die wirtschaftlichen Verwertungsperspektiven relevant sein. Anforderungen hinsichtlich spezifischer FuE-Aktivitäten oder bestimmter Innovationsformen (Technologiegehalt o.ä.) werden nicht gestellt. In spe sollen damit auch nicht-technische Innovationen, Innovationen im Dienstleistungssektor und Geschäftsmodellinnovationen über stille Beteiligungen unterstützt werden.

Im Rahmen der Planungen für den Fonds ist über dessen Gesamtlaufzeit bis Ende 2023 ein Mittelvolumen von insgesamt 15,0 Mio. € vorgesehen. Aus dem EFRE stammen 12,375 Mio. €. Die stillen Beteiligungen können bis zu einer Höhe von 0,5 Mio. € gewährt werden. Das Entgelt für die stillen Beteiligungen soll sich an der Entwicklung des Kapitalmarktes orientieren und in Abhängigkeit von der Bonität der Unternehmen festgelegt werden. Die stillen Beteiligungen sollen somit nach derzeitigem Stand beihil-

fefrei ausgestaltet werden. Es gibt auch Überlegungen, die stillen Beteiligungen zu vergünstigten Konditionen auf Grundlage der einschlägigen Freistellungsverordnungen – insbesondere auf Grundlage des Art. 22 der AGVO) – zu gewähren.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz des geplanten Finanzinstruments begründet. Dazu wurden

- der besondere Bedarf für die Förderung von innovativen Gründungen und KMU mit Innovationsprojekten, der in Mecklenburg-Vorpommern besteht, und das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die bestehenden Finanzierungsbedarfe in Mecklenburg-Vorpommern und die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den stillen Beteiligungen sowie
- das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe(n)

untersucht. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation. Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen beeinträchtigen den Gründungs- und Wachstumsprozess von innovativen Unternehmen negativ. 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. Diese Sicht wird durch Expertenbefragungen gestützt. In der Literatur dokumentierte Befragungsergebnisse von Anbietern von Beteiligungskapital sowie durchgeführte Expertengespräche liefern deutliche Hinweise dafür, dass es relativ zur Nachfrage ein dauerhaftes privatwirtschaftliches Unterangebot für die Beteiligungsfinanzierung von innovativen Gründern und KMU gibt. Einige regionsspezifische Sachverhalte weisen auf einen ausgeprägten Bedarf in Mecklenburg-Vorpommern hin. So spielten in den letzten Jahren privatwirtschaftliche, renditeorientierte Risikokapitalgesellschaften auf dem Beteiligungsmarkt im Segment Venture Capital in Mecklenburg-Vorpommern fast keine Rolle.
- Belastbare empirische Studien und statistisches Datenmaterial, mit dem sich die spezifische Frage beantworten lässt, inwieweit innovative Gründungen und KMU in Mecklenburg-Vorpommern konkret auf Schwierigkeiten treffen, privates Beteiligungskapital zu erhalten, und welche Investitionssummen aus diesem Grund nicht wie geplant umgesetzt werden konnten, sind nicht verfügbar. Eine Top-Down-Herleitung der zu erwartenden Nachfrage nach den stillen Beteiligungen des EFRE-IF kann daher nicht erfolgen. Um die konkret zu erwartende Nachfrage herzuleiten, wurden daher im Rahmen eines Bottom-Up-Ansatzes zum einen das Vorgänger- und Referenzprogramm innoSTART ausgewertet und die bisher nicht förderfähigen Anträge analysiert. Zum anderen wurde in Experteninterviews eine vereinfachte Erhebung der erwarteten Nachfrage vorgenommen. In vorsichtiger Schätzung kann künftig von neun bis 15 Fällen pro Jahr ausgegangen werden, die ein durchschnittliches Volumen von 380.000 €

bis 450.000 € aufweisen werden. Daraus ergibt sich eine erwartete Nachfrage von 3,4 Mio. € bis 6,75 Mio. € pro Jahr. Die Spanne spiegelt die hohen Unsicherheiten bei der Schätzung wieder. Weil stille Beteiligungen eher ein Nischenprodukt darstellen, sind die Fallzahlen in Mecklenburg-Vorpommern relativ niedrig und schwer zu prognostizieren.

- Gemäß den Planungen von Seiten des Wirtschaftsministeriums werden für die Investitionsphase des Fonds Mittel in Höhe von 15 Mio. € zur Verfügung gestellt. Stellt man diese Planwerte für den EFRE-IF in einen vergleichenden Kontext zu der obigen Nachfrageschätzung, dann erscheint der vorgesehene Mittelansatz insgesamt als vorsichtig gewählt und nicht als zu hoch. Falls die Nachfrage sich künftig kräftiger als geplant entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Vergabe von Beteiligungen einzuschränken. Im umgekehrten Fall einer hinter den Erwartungen zurückbleibenden Nachfrage sollten, soweit beihilferechtlich möglich, zunächst Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, die bei den Konditionen der stillen Beteiligungen ansetzen. Die große Bandbreite der Nachfrageschätzung und die noch nicht sehr ausgeprägten Erfahrungswerte mit stillen Beteiligungen für Innovationsvorhaben lassen es in jedem Fall angeraten erscheinen, die Umsetzung des EFRE-IF und den Abfluss des Mittelvolumens während der Fondslaufzeit kontinuierlich zu beobachten.
- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den vorgesehenen EFRE-IF ein unmittelbar konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Finanzierung von innovativen Gründungen oder KMU derzeit nicht besteht. Zwar gibt es auf Landes- und Bundesebene einzelne Programme im Bereich der (Nachrang-)Darlehens- und Beteiligungsfinanzierung, für die in unterschiedlichem Ausmaß Schnittmengen festgestellt werden können. Allerdings weist der EFRE-IF im Vergleich spezifische Alleinstellungsmerkmale auf. Kennzeichnend sind die wenig formalisierte sondern eher strategisch orientierte Festlegung der Zielgruppe und die weitergehenden Möglichkeiten für KMU, die wegen ihrer schwachen Bonität und geringen Besicherungsmöglichkeiten finanzierungsbeschränkt sind, stille Beteiligungen bereitzustellen. Der EFRE-IF bettet sich insgesamt kohärent in die bestehende Förderlandschaft ein.

Erwartete Ergebnisse, Hebeleffekte und Mehrwert

Als erwartete Ergebnisse wurden zunächst die Outputs des EFRE-IF geschätzt. Mit den Fondsmitteln können – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – stille Beteiligungen an etwa 33 bis 39 Gründungen und KMU für die Unterstützung ihrer Innovationsvorhaben gewährt werden. Zusätzlich zu den stillen Beteiligungen sind durch den Einsatz von privaten und öffentlichen Fremdkapitalgebern weitere Mittel zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung für die Innovationen zu erwarten. Die rechnerisch gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel belaufen sich auf einen Wert von 2,1. Unter Berücksichtigung der Eigenmittel der Unternehmen können durch die stillen Beteiligungen bis Ende 2022 Innovationsprojekte in Höhe von etwa 32 Mio. € finanziert werden. Die Zahl der direkt und unmittelbar geschaffenen Arbeitsplätze in den unterstützten Gründungen und KMU lässt sich mit 140 bis 160 schätzen.

Auf betriebswirtschaftlicher Ebene führen die finanzierten Projekte bei den innovativen Gründungen und KMU, wenn erfolgreich, zur Einführung und Umsetzung von Innovationen, seien es neue Produkte, Verfahren, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle. Signifikante Beschäftigungseffekte entstehen dabei vor allem in mittel- bis langfristiger Frist, wenn sich die Innovationen erfolgreich am Markt durchsetzen und zu Kosteneinsparungen oder Umsatzsteigerungen und schließlich zum Wachstum des Unternehmens führen.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des EFRE-IF ist – soweit sie bisher entwickelt und bekannt ist – insgesamt als schlüssig und adäquat zu bewerten. In seinen Kernelementen (Zielgruppe, Konzept, Fördergegenstand, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass ein zentraler Bedarf in der Region gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten gegeben ist.

Mit den stillen Beteiligungen wird eine Förderung für spezifische Zielgruppen – innovative Gründungen und KMU mit Innovationsprojekten – angestrebt, die wegen fehlenden Eigenkapitals und mangelnder Sicherheiten ansonsten auf Finanzierungsbeschränkungen treffen. Angesichts dieser Zielgruppen und des Finanzierungsgegenstands (Innovationen) erscheint die Finanzierung über stille Beteiligungen naheliegend und sinnvoll – ergänzend zu dem ebenfalls bestehenden Angebot von offenen Beteiligungen durch den VCFMV.

Die strategisch orientierte und mit Bezug auf den Innovationsbegriff offene Abgrenzung der Zielgruppen ist plausibel. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Endbegünstigten findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Antragsstellern und einen unnötig verengenden Ausschluss von spezifischen Innovationsvorhaben etwa nach Typ (technische oder nichttechnische Innovation) sondern über eine einzelfallbezogene Prüfung und Bewertung der Innovationsvorhaben im Hinblick auf ihre Marktgängigkeit und nachhaltige wirtschaftliche Tragfähigkeit statt. Gleichwohl liegt es auf der Hand, dass – auch wenn es keine einheitliche Verwendung des Begriffs Innovation und empirisch eindeutig abgesicherte Qualitätsmaßstäbe hinsichtlich des späteren kommerziellen Erfolgs gibt – Vorhaben die aus dem EFRE-IF unterstützt werden, bestimmte Mindestanforderungen an den Neuheitsgrad erfüllen sollten. Üblicherweise werden bloße Sortimenterweiterungen oder lediglich der bloße Handel mit neuen oder erheblich verbesserten Produkten nicht aus öffentlichen Darlehens- oder Beteiligungsfonds unterstützt. Den Risiken öffentlicher Beteiligungsinvestitionen, d.h. dem Verzicht auf Sicherheiten und weitergehende Haftungsregeln, müssen in angemessener Weise auch Chancen des Investments gegenüberstehen.

Aus Sicht der Gutachter sollte, soweit die vertiefte beihilferechtliche Würdigung zu einem positiven Fazit kommt, die Möglichkeit genutzt werden, die stillen Beteiligungen grundsätzlich als Anlaufbeihilfen für kleine Unternehmen auf Grundlage von Art. 22 der AGVO zu gewähren. Hiermit würden Optionen eröffnet, die Konditionen der stillen Beteiligungen bedarfsorientiert zu differenzieren. Bspw. könnte überlegt werden, KMU, die beihilferechtlich als innovatives Unternehmen gemäß Art. 2 Rdnr. 80 AGVO eingestuft werden können, vergünstigte Konditionen einzuräumen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass, unter Einschluss des künftigen EFRE-IF, in der Gesamtbetrachtung des öffentlichen Angebotsportfolios in Mecklenburg-Vorpommern für innovative Gründungen und innovative KMU und den Möglichkeiten nach Art. 22 als Beihilfe freigestellte Beteiligungen zu gewähren, eine „Förderlücke“ für offene Beteiligungen an Unternehmen besteht, die nicht-technische bzw. nicht FuE-basierte Innovationsvorhaben umsetzen.

Im Hinblick auf das institutionelle Setting im Sinne von Artikel 38 der ESIF-VO wird die Einrichtung eines spezifischen Fonds („tailor made“) und unter Beachtung von vergabe- und beihilferechtlichen Bestimmungen die Auswahl eines Management mit starken regionalen Kenntnissen und Bezügen empfohlen. Zentrale Rahmenbedingungen für die Organisation des Fonds sind oben formuliert.

Gesamtfazit

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für den EFRE-IF in Mecklenburg-Vorpommern eindeutig gegeben. Mit den EFRE-IF wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Finanzierung und damit Realisierung von regionalpolitisch wünschenswerten innovativen Gründungen und Innovationsvorhaben von KMU sicherzustellen. Der Fonds passt sich gut in das bestehende Gesamtangebot an Förderung für die angestrebte Zielgruppe ein und schließt eine wichtige Lücke im Segment der Innovationsfinanzierung. Der Mittelansatz für den Fonds ist vor dem Hintergrund der bestehenden Erfahrungen mit dem Vorgängerfonds BFIMV grundsätzlich gerechtfertigt. Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass das geplante Mittelvolumen bis Ende 2022 voll verausgabt werden wird. Gleichwohl sollten die Umsetzung des EFRE-IF und der Mittelabfluss während der Fondslaufzeit kontinuierlich beobachtet werden; eine Intensivierung des Marketings und der Öffentlichkeitsarbeit für den EFRE-IF wird ausdrücklich empfohlen. Die Finanzierungsvereinbarung sollte diesbezüglich klare Vorkehrungen beinhalten. Wenn zeitnah implementiert und erfolgreich umgesetzt kann der EFRE-IF ein zentraler Baustein für die Innovationsförderung von KMU im Rahmen des Operationellen Programms für den EFRE in Mecklenburg-Vorpommern in der Förderperiode 2014 bis 2020 sein und einen wesentlichen Beitrag zum betreffenden spezifischen Ziel des OP EFRE leisten.

