

**Ex-ante-Bewertung
der geplanten Finanzierungsinstrumente
im OP-EFRE 2014-2020**

- Risikokapitalfonds -

- Zusammenfassung -

April 2015

Hintergrund

Das Land Sachsen-Anhalt beabsichtigt, in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 einen Risikokapitalfonds umzusetzen. Die Förderung zielt darauf ab, die Hemmnisse in der Finanzierung für Gründer/-innen und KMU abzumildern und damit die Realisierung von innovativen Vorhaben zu ermöglichen.

Zur Finanzierung des Fonds sollen Mittel des OP EFRE eingesetzt werden. Gemäß Art. 37 Abs. 2 der VO (EU) 1303/2013 ist für die Unterstützung eines solchen Fonds aus dem EFRE eine Ex-ante-Bewertung unter Berücksichtigung der nachfolgend aufgeführten thematischen Schwerpunkte vorzunehmen.

Analyse von Marktschwächen und Investitionsbedarfen

Der Risikokapitalmarkt in Sachsen-Anhalt ist sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite noch vergleichsweise schwach entwickelt. Eine Reihe von Sachverhalten liefert Belege für ein Marktversagen in diesem Segment.

- ➔ Aus den einschlägigen statistischen Daten lässt sich ableiten, dass das Angebot an Risikokapital in Sachsen-Anhalt insgesamt in den letzten Jahren nur einen geringen Umfang erreichte. Es wird im Wesentlichen von öffentlich finanzierten Fonds bzw. Beteiligungsgebern getragen. Das Gewicht der Wagniskapitalbranche in der regionalen Wirtschaft ist als sehr gering einzuschätzen.
- ➔ Erklärungsgründe für die schwache Angebotsentwicklung sind u.a.
 - die – z.T. historisch bedingt – vergleichsweise struktur- und innovationsschwache Regionalwirtschaft,
 - die geringe Präsenz von VC-Anbietern im Land sowie
 - die erhebliche Entfernung zu den im nationalen Maßstab wichtigen Wagniskapitalzentren.
- ➔ In der Praxis erweist es sich für junge Technologieunternehmen bzw. -gründer in Sachsen-Anhalt als schwierig, private Beteiligungskapitalgeber zu finden. Die in den zurückliegenden Jahren geltende Vorgabe, bei staatlichen Beteiligungen zur Risikokapitalfinanzierung mindestens 30 % des Beteiligungsvolumens durch private Investoren zu finanzieren, hat nicht zu einer Förderung bzw. Entwicklung des privaten Anbietersegments in Sachsen-Anhalt geführt.
- ➔ Neben der fehlenden Vor-Ort-Präsenz privater Beteiligungsgesellschaften dürfte dazu vor allem die Kleinteiligkeit des VC-Beteiligungsgeschäfts in Sachsen-Anhalt beigetragen haben. Die durchschnittlichen Investitions- bzw. Beteiligungsbeträge liegen hier deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt. Dies dürfte häufig dazu führen, dass private, in erster Linie renditeorientierte Investoren aufgrund des vergleichsweise hohen Transaktionskostenniveaus von einem Engagement absehen.

Nach vorliegenden Erkenntnissen ist bundesweit eine fortschreitende Tendenz zur Spezialisierung privater Beteiligungsgesellschaften festzustellen. Die Anbieter agieren zunehmend selektiv in Bezug auf ihr Engagement in unterschiedlichen Finanzierungsphasen

und bei der Auswahl ihrer Zielbranchen. Im Zuge dieser zunehmenden Segmentierung des Marktes erscheint der Beteiligungskapitalmarkt Sachsen-Anhalt für solche Investoren aufgrund seines geringen Volumens und der beträchtlichen Entfernung zu den Wagniskapitalzentren weniger attraktiv als andere Standorte. Angesichts geringer Beteiligungsvolumina und der größeren Entfernung zu den Zielunternehmen erscheint es für private VC-Fonds oft nicht rentabel, eine umfassende Prüfung sowie aktive und enge Betreuung sicherzustellen, wie sie im Frühphasenbereich notwendig und üblich ist.

Im Segment der Frühphasen-Beteiligungen wurden im Zeitraum 2008-2011 in Sachsen-Anhalt im Jahresdurchschnitt etwa 10 Mio. € in ca. 10 Unternehmen investiert. Dies dürfte auch für die kommenden Jahre eine realistisch anzunehmende Größenordnung sein.

Im Betrachtungszeitraum erfolgte die Finanzierung von Risikokapitalinvestitionen im Frühphasenbereich in Sachsen-Anhalt nahezu vollständig durch öffentliche bzw. halb-öffentliche Gesellschaften bzw. Fonds. Private Investoren haben sich in diesem Segment bisher kaum engagiert. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass private Investoren dieses Marktsegment in Sachsen-Anhalt bisher nicht systematisch bearbeitet haben. Das Fehlen privater Risikokapitalinvestitionen in Sachsen-Anhalt wird demnach durch entsprechende Investitionen von öffentlichen bzw. halböffentlichen Fonds teilweise kompensiert.

Die staatlich finanzierten Beteiligungsfonds in Sachsen-Anhalt sind horizontal angelegt und richten sich an technologieorientierte Gründungen bzw. Unternehmen. Es erfolgt keine explizite Ausrichtung auf ausgewählte Wirtschaftszweige. Die Investitionsschwerpunkte entsprachen in der Vergangenheit den technologischen Kernkompetenzen der regionalen Wirtschaft. Insofern ist das Risiko der Marktverzerrung auch auf Ebene der Zielunternehmen als gering zu bewerten.

Zur Finanzierung von Gründungen und Wachstum technologieorientierter Unternehmen in Sachsen-Anhalt ist, so die Erkenntnisse aus der Analyse des Risikokapitalmarkts, staatliche Förderung weiterhin essenziell notwendig. Dazu bedarf es zum einen auch zukünftig des Engagements zur Verbesserung der Rahmenbedingungen. Hierzu zählt insbesondere die Verbesserung des Gründungsklimas im Wissenschaftssektor. Wenn dies gelingt, ist perspektivisch mit einem größeren Umfang an Gründungsvorhaben und einer weiteren qualitativen Verbesserung der Gründungsprojekte bzw. der dazu entwickelten Businesspläne zu rechnen. In der Folge dürfte auch die Nachfrage nach Beteiligungskapital im Frühphasenbereich weiter zunehmen.

Unabhängig davon wird angesichts der Marktsituation in Sachsen-Anhalt auch die Bereitstellung staatlicher Mittel zur Wagniskapitalfinanzierung in den nächsten Jahren weiterhin ein unverzichtbares Element der wirtschaftspolitischen Aktivitäten des Landes sein.

Mehrwert der Finanzinstrumente, Kohärenz mit anderen öffentlichen Interventionen

Für die europäische Perspektive ist insbesondere die strukturpolitische Ausrichtung des Risikokapitalfonds auf die Ziele des OP EFRE und der EUROPA 2020-Strategie relevant. Die Ex-ante-Bewertung zum OP-Entwurf bestätigt, dass der Risikokapitalfonds ein mit der Strategie Europa 2020 kompatibles Instrument ist.

Mit der geplanten Ausrichtung auf innovationsgetragene Unternehmensgründungen bzw. Wachstumsprozesse in KMU trägt der Fonds klar zum EU-Strategieziel "intelligentes Wachstum" bei.

Durch die Überwindungen von Marktunvollkommenheiten bzgl. der Finanzierung von innovativen Unternehmensgründungen bzw. Wachstumsprozessen und aus solchen Marktschwächen resultierenden suboptimalen Investitionsbedingungen in der "Übergangsregion" Sachsen-Anhalt ist der Risikokapitalfonds geeignet, wichtige kohäsionspolitische Zielstellungen zu unterstützen.

Auf regionaler Ebene ist der Mehrwert des Fonds zum einen darin zu sehen, dass er das bestehende Instrumentarium des Landes zur Förderung der Gründungs- und Wachstumsbedingungen und der Innovationsfähigkeit von KMU sinnvoll ergänzt. Als wichtiger Baustein innerhalb eines breiten Spektrums an Förderinstrumenten (Zuschüssen, Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften) verbessert er die Voraussetzungen für eine passgenaue, effiziente und an die Bedürfnisse des Einzelvorhabens angepasste Förderpolitik.

Durch die Rückzahlungsverpflichtung für die Förderempfänger werden Mitnahmeeffekte minimiert.

Auf Ebene einzelner Beteiligungsnehmer liegt der Mehrwert des Fonds darin, ein zusätzliches Angebot an Finanzierungsmitteln bereitzustellen, welche am Kapitalmarkt nicht oder nur eingeschränkt erreichbar ist. So generiert der Fonds einen besseren Zugang zu weiteren Fremdkapitalgebern.

Vor dem Hintergrund der erläuterten Marktschwächen und auch mit Blick auf die Einschätzungen der Evaluierung des Risikokapitalfonds IBG II im Rahmen der "Thematischen Evaluation der einzelbetrieblichen kapitalorientierten Förderinstrumente: GRW gewerblich, KMU-Darlehensfonds und Risikokapitalfonds IBG II im Rahmen des EFRE Sachsen-Anhalt 2007-2013" wird davon ausgegangen, dass die geförderten Vorhaben der KMU/ Gründer durch das Angebot ganz überwiegend – in etwa zwei Drittel der Fälle – erst ermöglicht werden.

Schätzung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel, die durch das jeweilige Finanzinstrument aufzubringen sind (Hebeleffekt) ¹

Für den geplanten Fonds ist in der Förderperiode 2014-2020 eine Finanzausstattung in Höhe von 50 Mio. € vorgesehen, davon 20 Mio. € EFRE-Mittel. Nach den weiteren Finanzplanungen für den Fonds sollen durch die Förderung zusätzliche private Investitionen im Umfang von 13 Mio. € mobilisiert werden.

Aus diesen Eckdaten errechnet sich ein Hebeleffekt der eingesetzten EFRE-Mittel auf der Ebene des Fonds von 2,5. Einschließlich der zusätzlich zu mobilisierenden Mittel auf Ebene der Darlehensnehmer wird der Hebeleffekt der eingesetzten EFRE-Mittel auf 3,15 geschätzt.

¹ Die inhaltlichen Ausführungen und Bewertungen beruhen auf dem OP-Entwurf sowie den damit verbundenen indikativen Planungen vom Mai 2014. Im Zuge des Dialogs mit der GD REGIO ist im genehmigten OP EFRE lediglich eine Textstraffung vorgenommen worden, ohne die ursprünglichen inhaltlichen Festlegungen zu verändern.

Bewertung der Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten und Ex-ante-Bewertungen, Schlussfolgerungen für die Zukunft

Der "Risikokapitalfonds IBG II" in der Förderperiode 2007-2013 war, zusammen mit dem Zuschussprogramm Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie dem KMU-Darlehensfonds, Gegenstand einer thematischen Evaluation von einzelbetrieblichen kapitalorientierten Förderinstrumenten.

Nach Einschätzung der Evaluatoren besitzt insbesondere vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise eine Förderung junger, technologieorientierter Unternehmen in Sachsen-Anhalt mit Risikokapital eine besondere Relevanz. So konnten durch den IBG II Vorhaben wie kleinteilige Existenzgründungen oder innovationsgetragene Start-ups überhaupt erst realisiert werden.

Darüber hinaus zeugt nach Einschätzung der Evaluatoren der sehr hohe Umsetzungsgrad (Bewilligungsstand Ende 2012: über 90 Prozent) von einer zielgerichteten Förderung des Instrumentes Risikokapitalfonds IBG II. Es wurden bisher umfassende Beiträge zum Beschäftigungsaufbau und zur Beschäftigungssicherung geleistet. Insbesondere der hohe Beitrag zur Beschäftigung von Frauen ist hervorzuheben.

Im Ergebnis einer Zuwendungsempfänger-Befragung ist nach Einschätzung der Evaluatoren von einer hohen Wirksamkeit der Förderung auf die Umsetzung der Investitionsvorhaben der IBG II-geförderten Unternehmen zu sprechen. Es zeigte sich, dass die Förderung gerade durch die krisenbedingten Effekte einen sehr bedeutenden Beitrag leistete, da die Möglichkeiten der Unternehmen, marktseitige Lösungen in Anspruch zu nehmen, sich in dem Betrachtungszeitraum deutlich verschlechterten. Angesichts der Art und hohen Innovationstätigkeit der unterstützten Unternehmen konnte durch die Förderung ein strukturell relevanter Beitrag geleistet werden.

Zusammenfassend wird für alle drei untersuchten Instrumente – Risikokapitalfonds IBG II, GRW-Zuschussförderung und KMU-Darlehensfonds – geschlossen, dass die geförderten Unternehmen über ein deutliches Entwicklungspotenzial verfügen.

Aufbauend auf den Ergebnissen empfehlen die Evaluatoren eine Beibehaltung dieses Instrumentenmixes mit einer ggf. stärkeren Gewichtung zugunsten revolvierender Instrumente (KMU-Darlehensfonds und Risikokapitalfonds).

Gegenwärtig sind verschiedene Gremien mit der Prüfung der Umsetzung der Risikokapitalfonds in Sachsen-Anhalt befasst. Eine abschließende Bewertung der Erfahrungen mit dem Risikokapitalfonds einschließlich Schlussfolgerungen zum künftigen Management des Fonds wird deshalb erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich sein.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des geplanten Risikokapitalfonds Sachsen-Anhalt wird detailliert erläutert. Sie steht im Einklang mit den Einschätzungen zum Interventionsbedarf und den Zielen des OP EFRE 2014-2020 des Landes Sachsen-Anhalt.

Spezifizierung der Ergebnisse²

Im OP EFRE 2014-2020 sind für alle Investitionsprioritäten spezifische Ziele, Output- und Ergebnisindikatoren festgelegt. Die Prüfung der Konsistenz von Förderzielen und erwarteten Ergebnissen war Gegenstand der Ex-ante-Evaluierung des OP-Entwurfs.

Durch die Gesamtheit der Maßnahmen in der Investitionspriorität 1b, deren Bestandteil der geplante Risikokapitalfonds ist, sollen in der Förderperiode 2014-2020 insgesamt 658 Zuwendungsempfänger gefördert werden. Von diesem Gesamtzielwert sollen 20 Unternehmen auf den Risikokapitalfonds entfallen.

Insgesamt 163 Unternehmen sollen im Zuge der Förderung mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten. Davon sollen 9 Unternehmen durch den Risikokapitalfonds unterstützt werden.

Die FuE-Aufwendungen des Unternehmenssektors in Sachsen-Anhalt sollen bis zum Jahr 2023 auf 0,7% des BIP ansteigen. Die Darlehensförderung aus dem Risikokapitalfonds trägt zur Erreichung dieses Ziels bei.

Die Ex-ante-Bewertung zum OP hat die Plausibilität der gewählten Indikatoren und die vorgenommenen Zielquantifizierungen auf OP-Ebene bestätigt.

Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung

Signifikante Veränderungen in Bezug auf die Marktsituation für die Beteiligungsfinanzierung von Unternehmen in Sachsen-Anhalt im Frühphasenbereich sowie in Bezug auf weitere Förderangebote/ Finanzierungsinstrumente mit ähnlicher Zielsetzung könnten Anlass für eine veränderte Ausrichtung des vorgesehenen Fonds sein. Gleiches gilt für mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung des vorgesehenen Finanzierungsinstruments.

Inwieweit eine substantielle Neuausrichtung des Risikokapitalfonds angezeigt ist, sollte

- a) anlassbezogen bei gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen oder erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten des Fonds oder – falls solche nicht auftreten
- b) im Rahmen der Durchführungsberichte gemäß Art. 50 Abs. 4 und 5 ESIF-VO beurteilt werden.

Sofern im Ergebnis der Beurteilung eine substantielle Neuausrichtung des Fonds angestrebt wird, ist eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung vorzunehmen.

² siehe Fußnote 1.