

## Aktualisierung und teilweise Neuerstellung der Ex-ante-Bewertung der Finanzinstrumente des Operationellen Programms des Landes Berlin für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2021 bis 2027

**Endbericht**

Vorgelegt von

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

Mai 2021



## **IHRE ANSPRECHPARTNER:**

### **Dr. Björn Alecke**

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen

Althausweg 117D

48159 Münster

Tel.: +49 251 2100244

Email: [alecke@gefra-muenster.de](mailto:alecke@gefra-muenster.de)

### **Dr. Stefan Meyer**

Kovalis

Am Wall 174

28195 Bremen

Tel.: +49 421 33048383

Email: [meyer@kovalis.de](mailto:meyer@kovalis.de)



---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Gegenstand, Fragestellungen und Methoden</b> .....	<b>2</b>
2.1    Einleitung: Anlage und Methodik der Untersuchung .....	2
2.2    Fragestellungen der Ex-Ante-bewertung .....	3
2.3    Methoden der Ex-Ante-bewertung.....	4
<b>3 Ex-Ante Bewertung VC-Fonds Technologie III</b> .....	<b>7</b>
3.1    Einleitung .....	7
3.2    Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukte.....	8
3.2.1    Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe.....	8
3.2.2    Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren.....	11
3.3    Kohärenz und erwartete Nachfrage.....	13
3.3.1    Kohärenz .....	13
3.3.2    Erwartete Nachfrage.....	18
3.4    Geschätzte Hebelwirkung.....	24
3.5    Beitrag zu den Zielen des EFRE-OP 2021-2027 .....	26
3.6    Anpassungen des Fondskonzepts .....	28
3.7    Fazit .....	28
<b>4 Ex-Ante Bewertung VC-Fonds Kreativwirtschaft III</b> .....	<b>30</b>
4.1    Einleitung .....	30
4.2    Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukte.....	31
4.2.1    Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe.....	31
4.2.2    Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren.....	33
4.3    Kohärenz und erwartete Nachfrage.....	35
4.3.1    Kohärenz .....	35
4.3.2    Erwartete Nachfrage.....	38
4.4    Geschätzte Hebelwirkung.....	46
4.5    Beitrag zu den Zielen des EFRE-OP 2021-2027 .....	48
4.6    Anpassungen des Fondskonzepts .....	49
4.7    Fazit .....	50

---

<b>5 Ex-Ante Bewertung Impact VC Fonds .....</b>	<b>52</b>
5.1 Einleitung .....	52
5.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukte.....	54
5.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe.....	54
5.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte .....	58
5.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage.....	60
5.3.1 Kohärenz .....	61
5.3.2 Erwartete Nachfrage.....	64
5.4 Geschätzte Hebelwirkung.....	69
5.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-OP 2021-2027 .....	71
5.6 Anpassungen des Fondskonzepts .....	73
5.7 Fazit .....	73
<b>6 Ex-Ante Bewertung PROFIT-Darlehen .....</b>	<b>75</b>
6.1 Einleitung .....	75
6.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukte.....	76
6.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe.....	76
6.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren.....	79
6.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage.....	81
6.3.1 Kohärenz .....	82
6.3.2 Erwartete Nachfrage.....	87
6.4 Geschätzte Hebelwirkung.....	93
6.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-OP 2021-2027 .....	94
6.6 Fazit .....	97
<b>7 Ex-Ante Bewertung KMU-Fonds IV .....</b>	<b>100</b>
<b>8 Ex-Ante Bewertung Fonds für innovative Geschäftsmodelle .....</b>	<b>101</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>102</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>II</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>V</b>

Das Land Berlin setzt innerhalb der EU-Strukturfonds bereits seit nahezu 20 Jahren Finanzinstrumente ein. Dabei ist der Anteil dieser Instrumente an der Unternehmensförderung und am gesamten Operationellen Programm kontinuierlich gestiegen. Er liegt höher als in allen anderen Bundesländern. Finanzinstrumenten werden signifikante positive Eigenschaften zugeschrieben: Neben dem revolvierenden Charakter dieser Instrumente – die Mittel stehen nach Rückzahlung wieder zur Verfügung – reduziert sich der administrative Aufwand für die unterstützten Unternehmen, es wird von geringen Mitnahmeeffekten ausgegangen und die Projektauswahl erfolgt explizit auf Basis von Rentabilitätsprüfungen.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Planungen sollen auch in der nächsten Förderperiode rückzahlbare Förderinstrumente im Rahmen des EFRE-OP eingesetzt werden. Mit den Finanzinstrumenten soll eine umfassende Finanzierung von Innovationsaktivitäten von Gründungen und KMU ermöglicht und ein möglichst effizienter Einsatz knapper Programmmittel gewährleistet werden. Der Anteil der Finanzinstrumente an der Unternehmensförderung und am gesamten Operationellen Programm wird dabei nach vorliegenden Planungen weiter steigen.

Der Einsatz der insgesamt sechs Finanzinstrumente steht nach Art. 58 Abs. 3 Unterabs. 1 des Entwurfs der Dachverordnung unter dem Vorbehalt einer positiven Ex-Ante-Bewertung. Im Zentrum dieser Ex-ante-Bewertung stehen zwei Fragen: Sind die Finanzinstrumente in dieser Form und mit der geplanten Ausstattung bedarfsgerecht und additional? Tragen sie zu den Zielen des Operationellen Programms bei?

Die Ex-ante-Bewertung umfasst dabei im Einzelnen die in Art. 58 Abs. 3 Unterabs. 2 des Entwurfs der Dachverordnung aufgeführten Aspekte sowie ergänzend die in der Leistungsbeschreibung genannten Aufgabenstellungen. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Untersuchungsergebnisse zu diesen Fragestellungen. Die Ergebnisse werden entlang der geplanten Finanzinstrumente dargestellt. Für jedes Instrument werden dabei die einzelnen Aspekte des Art. 58 der Dachverordnung aufgenommen. Dadurch ergeben sich über der Finanzinstrumente Dopplungen, etwa wenn Zielgruppe oder Finanzprodukte gleich oder sehr ähnlich sind – insbesondere bei den drei VC-Fonds. Um die Bewertung für jedes einzelne Instrument nachvollziehbar zu machen, werden Querverweise nur sehr begrenzt aufgenommen. Sowohl die jeweilige Zielgruppe als auch das jeweilige Finanzprodukt sind Grundlage der Bewertung des Bedarfs und der Kohärenz der Finanzinstrumente. Daher werden die Untersuchungsergebnisse zu Zielgruppen und Finanzprodukten für die einzelnen Instrumente jeweils zuerst dargestellt.

Für ein geplantes Instrument („Beteiligungsfonds Innovationen“) sind die konzeptionellen Grundlagen derzeit (Ende März 2021) noch in der Bearbeitung. Im vorliegenden ersten Teil der Ex-Ante-Bewertung bleibt dieses Instrument und auch der geplante KMU-Fonds IV, der möglicherweise Überschneidungen dazu aufweist, daher zunächst unberücksichtigt.

---

## GEGENSTAND, FRAGESTELLUNGEN UND METHODEN

### 2.1 EINLEITUNG: ANLAGE UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

Gegenstand der Ex-ante-Bewertung sind sechs geplante Finanzinstrumente. Diese dienen durchgängig der Umsetzung des ersten Politischen Ziels des Operationellen Programms (wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität). Dabei ist ein Instrument (ProFIT) dem Spezifischen Ziel 1.1 (Entwicklung und Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und der Einführung fortschrittlicher Technologien) zugeordnet, die übrigen Instrumente sollen zum Spezifischen Ziel 1.3 (Steigerung des nachhaltigen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, unter anderem durch produktive Investitionen) beitragen. Vier Finanzinstrumente bestehen in gleicher oder ähnlicher Form bereits in der Förderperiode 2014 bis 2020, zwei Instrumente (der „Impact VC Fonds“ und der „Beteiligungsfonds Innovationen“) sollen neu hinzukommen.

- VC Fonds Technologie III (VCT III): Mit dem VCT III sollen Startups mit hoher Technologieorientierung in Frühphasen vor allem Eigenkapital (offene Beteiligungen) erhalten. Als Vorgänger ist der VCT II implementiert und nahezu vollständig umgesetzt<sup>1</sup>. Es ist ein Fondsvolumen von 50 Mio. Euro geplant, der Anteil der EFRE-Mittel hieran beläuft sich auf 20 Mio. Euro.
- VC Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III): Mit dem branchenspezifischen VCK III sollen Startups der Kreativwirtschaft in Frühphasen unterstützt werden. Der VCK III ist – abgesehen von der Ausrichtung auf die Kreativwirtschaft - deckungsgleich zum VCT III geplant. Der VCK II wird derzeit umgesetzt und ist nahezu ausfinanziert<sup>2</sup>. Vorgesehen ist ein Fondsvolumen von 40 Mio. Euro, die geplanten EFRE-Mittel belaufen sich auf 16 Mio. Euro.
- Impact VC Fonds für Social Entrepreneurs (VCI): Mit dem VCI sollen Startups unterstützt werden, die explizit und nachvollziehbar nachhaltige ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen („Impacts“) erzielen wollen. Der Fonds soll neu aufgelegt werden, Beteiligungsfälle, die im Grundsatz auch über den VCI finanzierbar wären, finden sich aber bereits im VCT II und im VCK II. Nach den Planungen beträgt das Fondsvolumen 30 Mio. Euro, der Anteil der EFRE-Mittel 12 Mio. Euro.
- Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (Pro FIT-Darlehen): Mit den Pro FIT-Darlehen sollen Forschungs- und Innovationsvorhaben als Einzel- und Verbundprojekten in den Phasen der experimentellen Entwicklung und Produktionsaufbau / Marktvorbereitung / Markteinführung durch Förderkredite unterstützt werden. Die Pro FIT-Darlehen werden bereits in der aktuellen Förderperiode ausgereicht. Gemäß den Planungen soll ein Volumen von 120,5 Mio. Euro finanziert werden, davon gut 50,2 Mio. Euro EFRE-Mittel.
- KMU-Fonds IV: Der KMU-Fonds soll zur Finanzierung von Gründungen sowie von Investitionen in Wachstum und Innovationen von KMU (Wachstumsprojekte) dienen. Hier sind mehrere Module geplant (Mikrokredite, Gründungsfinanzierungen, Wachstumsprojekte).

---

<sup>1</sup> Diese Aussage bezieht sich auf das ursprüngliche Fondsvolumen und berücksichtigt daher noch nicht die im Rahmen von EU-React dem VCT II zuzuweisenden weiteren Mittel.

<sup>2</sup> Diese Aussage bezieht sich auf das ursprüngliche Fondsvolumen und berücksichtigt daher noch nicht die im Rahmen von EU-React dem VCK II zuzuweisenden weiteren Mittel.



---

Als Vorgängerfonds wird derzeit der KMU-Fonds III umgesetzt. Es ist ein Fondsvolumen von 187,5 Mio. Euro geplant, der Anteil der EFRE-Mittel hieran beläuft sich auf 75 Mio. Euro.

- Fonds für innovative Geschäftsmodelle: Ein weiterer Fonds ist zur Unterstützung von digitalen und innovativen Geschäftsmodellen auf Basis von nicht-technologischen Neuentwicklungen geplant. Die Konzeption für diesen Fonds wird derzeit erarbeitet (Stand Ende März 2021).

Die bestehenden Instrumente sind in den Durchführungsberichten zum OP, in der vorliegenden Ex-ante-Bewertung und in anderen Evaluationen beschrieben. Der bisherige finanzielle Umsetzungsstand ist demnach ganz überwiegend sehr gut. Hinsichtlich Effektivität und Effizienz kommt die vertiefende Bewertung aus der letzten Förderperiode zu überwiegend positiven Befunden.

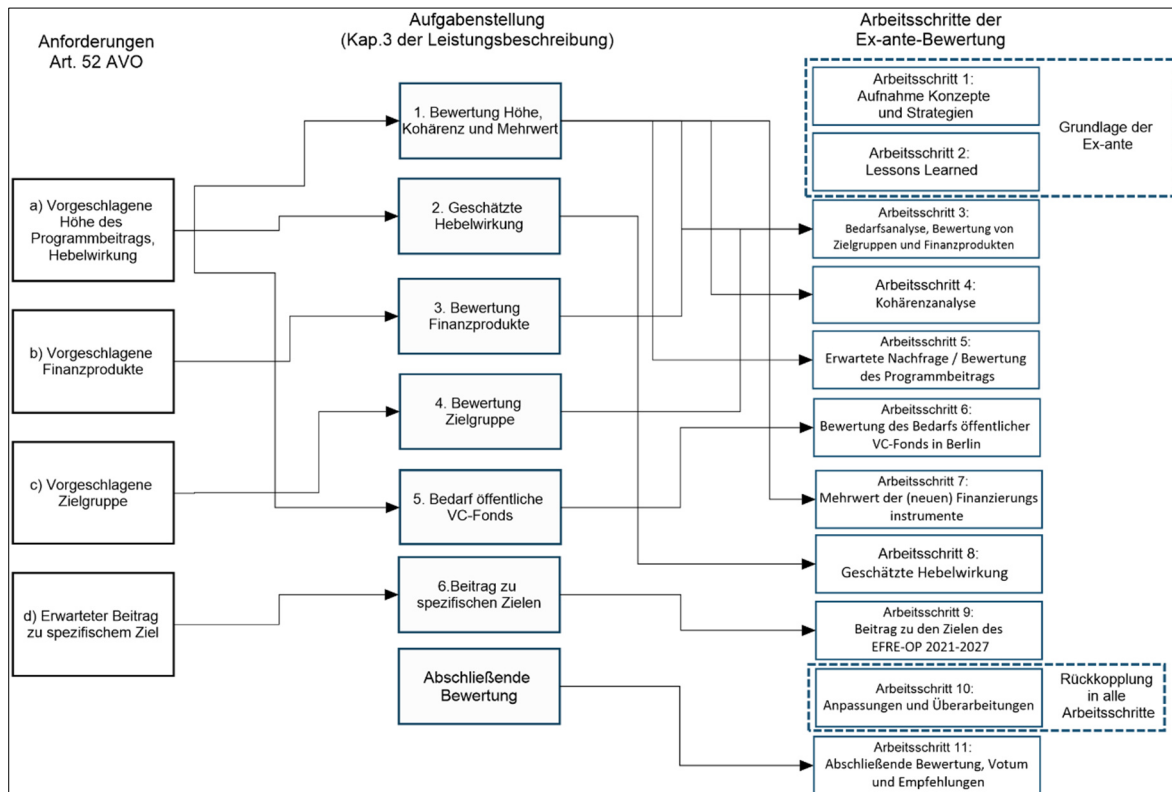
Zu berücksichtigen ist bei den bestehenden Instrumenten zum einen, dass sich der KMU-Fonds aus mehreren Teilinstrumenten zusammensetzt: Diese umfassen Mikrokredite für Gründungen und bestehende KMU, Gründungskredite im Hausbankverfahren (Berlin Start) sowie verschiedene Finanzierungen für Innovations- und Wachstumsprojekte von KMU und Gründungen (Wachstumskredite der IBB oder im Hausbankverfahren, mezzanine Finanzierungen, Konsortialkredite). Diese unterschiedlichen Instrumente werden bei der Ex-ante-Bewertung teils getrennt zu untersucht sein.

## 2.2 FRAGESTELLUNGEN DER EX-ANTE-BEWERTUNG

Die Ex-Ante-Bewertungen der sechs Finanzinstrumente umfassen sämtliche Aspekte von Art. 58 Abs. 3 des Entwurfs der Dachverordnung. Dabei sind

- „a) die vorgeschlagene Höhe des Programmbeitrags zu Finanzinstrumenten und die geschätzte Hebelwirkung einschließlich einer kurzen Begründung,
- b) die vorgeschlagenen Finanzprodukte, die angeboten werden sollen, einschließlich dem möglichen Bedarf an einer differenzierten Behandlung der Investoren,
- c) die vorgeschlagene Zielgruppe der Endempfänger sowie
- d) der erwartete Beitrag des Finanzinstruments zum Erreichen der spezifischen Ziele“

zu untersuchen. Zudem werden die Frage- und Aufgabestellungen der Leistungsbeschreibung zugrunde gelegt. Der Zusammenhang der Aufgabenstellung ist in der folgenden Übersicht dargestellt.

**Abbildung 1: Untersuchungs- und Arbeitsschritte der Ex-ante-Bewertung**

Nach unserem Verständnis bilden die konkrete Bedarfsprüfung (Höhe des Programmbeitrags, plausible Ableitung der Nachfrage unter Berücksichtigung vergleichbarer Förderangebote) für die Finanzinstrumente sowie die Bewertung ihrer Zielbeiträge den Kern der ausgeschriebenen Ex-ante-Bewertung. Im Zentrum der Evaluierung sollen daher zwei Fragen stehen:

1. Sind die Finanzinstrumente in der geplanten Form und mit der geplanten finanziellen Ausstattung bedarfsgerecht und additional?

Die Bedarfsprüfung bzw. die Schätzung der erwarteten Nachfrage führt direkt zur Bewertung des vorgeschlagenen Programmbeitrags. Dieser sollte nicht höher als die erwartete Nachfrage sein, um eine Fehlallokation von knappen Programmmitteln zu verhindern. Die Leistungsbeschreibung macht dazu auch eine Kohärenzanalyse – die Überprüfung von Überschneidungen mit anderen, ähnlich gelagerten Förderinstrumenten für die jeweiligen Zielgruppen – explizit: Die Instrumente sind nur dann notwendig, wenn nicht bereits andere vergleichbare öffentliche Interventionen existieren.

2. Tragen die Finanzinstrumente zu den Zielen des EFRE-OP 2021-2027 bei?

Dabei ist insbesondere der Beitrag zur Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von jungen wie etablierten KMU von Interesse; dies vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und jüngeren dynamischen Wirtschaftsentwicklung der Stadt (Start-up- und Gründerhauptstadt).

## 2.3 METHODEN DER EX-ANTE-BEWERTUNG

Die Ex-Ante-Bewertung hat eine Reihe von quantitativen und qualitativen Methoden genutzt (vgl. Überblick). Für die zentrale Fragestellung – die Schätzung der erwarteten Nachfrage und des Programmbeitrags – wurde vor allem auf die Monitoringdaten zu den bestehenden Instrumenten zurückgegriffen und Experteninterviews geführt. Aus den Monitoringdaten wurde dabei die durchschnittliche Nachfrage nach Finanzierungen abgeleitet. Diese Schätzungen wurden auf der Grundlage von Experteninterviews plausibilisiert und ggf. an geänderte Rahmenbedingungen angepasst.

---

Daraus wurde eine Schätzung der Nachfrage, die in den nächsten Jahren für die verschiedenen Förderangebote zu erwarten ist, abgeleitet. Die Experteninterviews dienen außerdem dazu, den Bedarf einer (weiteren) Förderung einzuordnen und Einschätzungen zum Marktversagen zu erheben.

Über diese zentralen Methoden hinaus wurde ein Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden verwendet:

- In die Dokumentenanalyse wurden insbesondere die Fondskonzepte, Finanzierungsvereinbarungen und Konzepte zu den bestehenden Instrumenten und Dokumente zur Umsetzung und Prüfung der Förderung einbezogen. Die Fondskonzepte sind jeweils mit den zuständigen Stellen (EFRE VB, ZGS, IBB, IBB Beteiligungsgesellschaft und Fachreferaten) diskutiert worden; teils sind hier Anpassungen vorgenommen und berücksichtigt worden.
- Die Literaturrecherche hat sich vor allem auf Evaluationen und Studien zu den bestehenden Instrumenten, zu ähnlichen Instrumenten in anderen Ländern und auf Bundesebene und auf thematische Studien etwa zur Gründungsförderung, zur Innovationsförderung oder zum Social Entrepreneurship bezogen.
- Die Auswertung von primär- und sekundärstatistischem Datenmaterial lieferte die Grundlage für die Aussagen zum Bedarf der Förderinstrumente und dem dahinter liegenden Marktversagen.
- Numerische Berechnungen und Szenarien sind insbesondere bei der Ableitung der erwarteten Nachfrage, der Überprüfung des Programmbeitrags und der Berechnung der Hebeleffekte zum Einsatz gekommen.

Im Zuge der Ex-Ante-Bewertung sind verschiedene Hinweise zu den Konzepten der Instrumente formuliert worden. Zudem haben sich im Zuge der letzten Diskussionen zu den Verordnungsentwürfen noch Veränderungen ergeben. Diese haben teilweise zu Änderungen bei den Konzepten geführt, die im Verlauf der Ex-Ante-Bewertung berücksichtigt worden sind.

**Tabelle 1: Überblick über die Methoden der Ex-Ante-Bewertung**

Arbeitsschritt Methode	Zielgruppe / Bedarf	Finanzpro- dukt	Kohärenz	Erwartete Nachfrage	Hebeleffekte	Zielbeitrag
Dokumentenanalyse	●	●	●		●	●
Literatur- und Material- recherche	●	●	●	●		●
Auswertung primär- und sekundärstatisti- scher Daten	●			●		
Auswertung Monito- ringdaten				●	●	●
Numerische Berech- nung / Szenarien				●	●	●
Fachgespräche (Fachreferate, Fonds- management)	●	●	●	●		●
Experteninterviews	●	●	●	●		

---

## EX-ANTE BEWERTUNG VC-FONDS TECHNOLOGIE III

### 3.1 EINLEITUNG

Über den VC-Fonds Technologie III (VCT III) sollen in erster Linie offene Beteiligungen an neue Unternehmen in der ersten Gründungsphase (Seed-Phase) und in der weiteren Gründungsphase (Start-up-Phase) vergeben werden. Neben Erstfinanzierungen können auch Folgefinanzierungen zur Verfügung gestellt werden.

Sehr ähnliche Förderangebote sind bereits in früheren Förderperioden (2007-2013, 2014-2020) umgesetzt worden. Zum Zeitpunkt der Ex-Ante-Bewertung ist der VC-Fonds Technologie II nahezu vollständig ausfinanziert; derzeit werden noch einzelne Beteiligungen aus dem Fonds und weitere Beteiligungen aus Corona-Hilfsprogrammen ausgereicht.

Unterstützt werden direkt Neugründungen, die versuchen, Innovationen in den Markt einzuführen, bzw. eine Marktnische zu schaffen. Der Innovationscharakter ist dabei Voraussetzung für eine Beteiligung durch den Fonds. Zudem sind deutlich überdurchschnittliche Wachstumsaussichten Voraussetzung für eine Beteiligung. Ein starkes Wachstum setzt in aller Regel umfassende Innovationen (Marktinnovationen) voraus.

Der Technologie- und Innovationsgehalt wird im Rahmen der Investitionsentscheidung umfassend vom Fondsmanagement geprüft. Dabei werden Unterlagen des Unternehmens etwa zu (geplanten) Patenten und vorliegende Gutachten von externen Prüfern herangezogen sowie eigene Recherchen vorgenommen (Alleinstellungsmerkmale, Neuheitsgrad, Patentierbarkeit, bestehende Patente). Das Alter der Unternehmen wird durch Registerauszüge festgestellt.

Neben offenen Beteiligungen können auch Gesellschafterdarlehen oder Wandeldarlehen vergeben werden. Diese werden nur in Zusammenhang mit offenen Beteiligungen vergeben und stellen dann nur einen kleinen Teil der Gesamtfinanzierung dar. Die Wandeldarlehen können unter bestimmten Voraussetzungen in Unternehmensanteile gewandelt werden. Der Fonds hat zudem grundsätzlich die Möglichkeit, stille Beteiligungen einzugehen. Diese Option ist auch in den Vorläuferfonds vorgesehen, war dort aber im Rahmen von pari-passu-Finanzierungen nicht zum Einsatz gekommen. Bei Finanzierungen unter Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), könnte diese Option in Zukunft in Einzelfällen Anwendung finden.

**Tabelle 2: Ausgestaltung des VC-Fonds Technologie III**

	<b>VC-Fonds Technologie III</b>
Zielsetzungen	Umfassende Unterstützung von technologieorientierten, innovativen Unternehmen in frühen Unternehmensphasen durch Risikokapital und Begleitung Weiterentwicklung des Beteiligungskapital-Standorts Berlin
Zielgruppe	Innovative Unternehmen in der Gründungsphase sowie junge innovative Unternehmen (Seed- und Start-up-Phase) mit Geschäftsmodellen mit hohem Technologiegehalt Bei Folgefinanzierungen auch Unternehmen in der Wachstumsphase
Fördervoraussetzungen	Unternehmen mit Alleinstellungsmerkmal hinsichtlich der eingesetzten Technologien und / oder Geschäftsmodellen Wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, stille Beteiligungen Offene Beteiligungen ggf. in Kombination mit Gesellschafter- oder Wandeldarlehen Ausschließlich Minderheitsbeteiligungen Beteiligung im Regelfall mit privaten und öffentlich Ko-Investoren zu gleichen Konditionen (pari passu); Anteil weiterer Investoren mind. 30 %, angestrebt werden mind. 50 %.  In Ausnahmefällen Beteiligung von max. 200.000 Euro ohne Beteiligung Dritter.  In Einzelfällen kann eine Beteiligung nach Art. 22 der AGVO erfolgen (max. 800.000 € an kleine, junge, innovative Unternehmen)*
Finanzierungsvolumen	Bis zu 4 Mio. Euro, in Ausnahmefällen bis 6 Mio. Euro. Ohne Beteiligung Dritter max. 200.000 Euro (bzw. 800.000 Euro)
Mittelvolumen	50,0 Mio. € (40% EFRE + 60% nationale Kofinanzierung durch die IBB)
Beihilferechtliche Grundlage	Grundsätzlich Pari-Passu-Modell: beihilfefreie Investitionen gemeinsam mit privaten Investoren und zu gleichen Bedingungen De-minimis-Verordnung: Beteiligung ohne Dritte bis 200.000 Euro Art. 22 der AGVO: Maximale Beteiligung von bis 800.000 Euro an kleine, junge und innovative Unternehmen
Investitionsphase	Sechs bis acht Jahre bei geplantem Start 2022, bis 2029 (n+2) Laufzeit mit Desinvestitionsphase mindestens 12 Jahre mit Verlängerungsoption.
* In Fällen, in denen die Gründung nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt, die Kriterien für Kleinunternehmen erfüllt sind und die pari-passu-Bedingungen für eine beihilfefreie Finanzierung nicht vollständig erfüllt werden können.	

Eigene Darstellung nach Angaben der IBB.

## 3.2 BEWERTUNG VON ZIELGRUPPE UND FINANZPRODUKTE

### 3.2.1 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN ZIELGRUPPE

Für die Ex-ante-Bewertung der Zielgruppe sind vor allem zwei Kriterien von Relevanz: Zum einen stellt sich die Frage, ob und inwieweit Finanzierungsrestriktionen für die Aktivitäten - hier die Gründung von stark wachsenden Unternehmen und die Einführung von Innovationen - bestehen. Dies impliziert auch, dass u.a. aufgrund dieser Restriktionen ein suboptimales Gründungs- und Innovationsniveau in der Region besteht. Zum anderen sollte ein hoher Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms zu erwarten sein.

Zu den Finanzierungsschwierigkeiten existiert eine ganze Reihe von empirischen und theoretischen Studien. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse empirischer Arbeiten, insbesondere von Befragungen dargestellt. Dabei wird nach Studien und Befragungen zu Gründungen, zu innovierenden Unternehmen und zu Kapitalgebern unterschieden. Maßgebliche Datenquellen sind der KfW Gründungsmonitor, das "Mannheimer Innovationspanel (MIP)" vom ZEW, das „KfW-Mittelstandspanel“, das „Mannheimer Gründungspanel“, das „IAB-Betriebspanel“ sowie der Deutscher Startup Monitor vom Bundesverband Deutsche Startups e.V. und das Start-up-Barometer Deutschland.

### **Befragungen von Gründungen**

Für die spezifische Gruppe von innovativen Gründungen und jungen Unternehmen kann mit dem IAB/ZEW-Gründungspanel und dem DIHK-Gründungsreport im Wesentlichen auf zwei regelmäßig durchgeführte und bundesweit angelegte Befragungen zurückgegriffen werden.

Im IAB/ZEW-Gründungspanel werden Gründungen<sup>3</sup> nach dem Auftreten von Finanzierungsschwierigkeiten gefragt (zuletzt ZEW/IAB 2019). Insgesamt haben elf Prozent der Gründungen solche Schwierigkeiten genannt. Überdurchschnittlich hoch ist dabei der Anteil bei Gründungen aus dem Hightech-Bereich (16 Prozent in der Industrie, 14 Prozent im Dienstleistungssektor). Auch von Schwierigkeiten beim Zugang zu externen Kapitalgebern berichten technologieorientierte Gründungen (zehn Prozent) häufiger als andere Gründungen (sieben bis acht Prozent). Diese Struktur ergibt sich stabil über alle Jahrgänge dieser Befragung. Die Anteile der Gründungen mit Finanzierungsschwierigkeiten waren in den früheren Befragungen etwas höher als am aktuellen Rand (Berger et al. 2019).

Zu beachten ist, dass die Frage nach den Finanzierungsschwierigkeiten unabhängig vom Umfang der benötigten Fremdmittel allen jungen Unternehmen gestellt wurde. Weitergehende Analysen zeigen, dass die Finanzierungsschwierigkeiten von Gründungen und junge Unternehmen aus den Hightech-Branchen mit höheren Investitionsvolumina und Betriebskosten und mit höheren FuE-Anteilen einhergehen. Für diese Gruppe der Startups ist also von höheren Finanzierungsproblemen auszugehen. Zudem ist der Anteil von externen Finanzierungen höher, was als wesentlicher Erklärungsansatz für ihre größeren Finanzierungsschwierigkeiten einzuschätzen ist (ZEW/IAB 2018, ZEW/IAB 2019). Daneben zeigt sich, dass Unternehmen vor allem in ihrem Gründungsjahr auf Finanzierungsschwierigkeiten treffen.

Ältere Befragungsergebnisse zeigen, dass ein deutlicher Anteil von jungen Unternehmen aus den Hightech-Branchen des Verarbeitenden Gewerbes ihre Investitionsplanungen nur unvollständig oder gar nicht realisieren konnten (32 Prozent für das Jahr 2012). In Befragungen für die Jahre 2008 bis 2010 wurde in allen Jahren eine unzureichende Finanzierung als häufigster Grund für die Revision von Investitionsplänen von jungen Unternehmen angeführt. Dies gilt auch mit Blick auf die Gründe für die Nicht-Umsetzung von Innovationsplänen (Fryges et al. 2009).

Der DIHK-Gründerreport umfasst Befragungsergebnisse, die der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) unter den Existenzgründungsberatern von 80 Industrie- und Handelskammern (IHK) durchführt. Im DIHK-Gründerreport 2014 und dem des Jahres 2010 werden Ergebnisse ausgewiesen, die sich speziell auf High-Tech-Gründungen fokussieren. Die Gründungsberater der IHK werden dabei nach drei zentralen Hemmnissen für Gründerinnen und Gründer im High-Tech-Sektor befragt. Größtes Hemmnis war demnach der nicht ausreichende Zugang zu Eigenkapital (64 Prozent der Nennungen, Mehrfachangaben). Des Weiteren werden von 45 Prozent der Berater unzureichende Fremdfinanzierungsmöglichkeiten benannt.

### **Befragung von innovativen Gründungen und Unternehmen**

Direkte Befragungen von innovativen Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass ihre Innovationsaktivitäten und insbesondere die Gründung und das Wachstum neuer innovativer Unternehmen durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden (KfW-Start-up-Report,

---

<sup>3</sup> Unternehmen bis zu einem Alter von drei Jahren.

Mannheimer Innovationspanel, Egelin et al. 2012). Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere von kleinen und / oder jungen Unternehmen als ein zentrales Innovationshemmnis benannt.

Im KfW-Start-up-Report werden regelmäßig die Gründungshemmnisse von Start-ups diskutiert. Als ein Hemmnis werden durchgängig und mit hoher Bedeutung Finanzierungsrestriktionen diskutiert. So wird in einer Sonderauswertung des KfW-Gründungsmonitors die „Finanzierung“ von 41 Prozent der befragten Start-ups als Hemmnis benannt. Bei anderen Gründungen (nicht Start-up) geben 23 Prozent an, dass die Finanzierung ein Hemmnis ist (KfW-Start-up-Report 2018).<sup>4</sup> Zu einem sehr ähnlichen Ergebnis kommt die Befragung von Start-ups im Rahmen des Startup-Monitors: 38 Prozent der Antwortenden sehen die „Kapitalbeschaffung“ als „aktuelle Herausforderung“ (Bundesverband Deutsche Startups 2019).<sup>5</sup>

Eine andere Perspektive wählt eine Studie auf Grundlage des Mannheimer Innovationspanels (MIP, Rammer/Peters 2015). Um diejenigen Unternehmen zu identifizieren, die in ihren Innovationsaktivitäten restringiert sind, wurde gefragt, in welcher Weise zusätzliche Finanzmittel im Umfang von 10 Prozent ihres letzten Jahresumsatzes eingesetzt werden würden. Neben zusätzlichen Innovationsprojekten konnten auch weitere Investitionen, Ausschüttungen, Thesaurierungen oder die Begleichung von Verbindlichkeiten gewählt werden. Für Unternehmen, die zusätzliche Eigenmittel für Innovationsprojekte anstelle von anderen Verwendungsmöglichkeiten eingesetzt hätten, kann plausibel angenommen werden, dass sie Finanzierungsbeschränkungen unterliegen. Die Erhebung erfolgte bei innovationsaktiven Unternehmen und bei Unternehmen ohne Innovationsaktivitäten. Es zeigte sich, dass 23 Prozent der Unternehmen die zusätzlichen Mittel vollständig oder teilweise in zusätzliche Innovationsaktivitäten investieren würden. Die Autoren schließen, dass zum Zeitpunkt der Erhebung (2014) knapp jedes vierte Unternehmen in seinen Innovationsaktivitäten (schwach) finanziell restringiert war.<sup>6</sup>

Deutliche Differenzen zeigen sich zwischen den Gruppen der innovationsaktiven und der nicht-innovativen Unternehmen. Nur jedes zehnte nicht-innovative Unternehmen würde Innovationstätigkeiten bei Erhalt zusätzlicher Eigenmittel aufnehmen. Demgegenüber würden über 37 Prozent der innovativen Unternehmen zusätzliche Innovationsprojekte anstoßen - würde man innovativen Unternehmen zusätzliche Eigenmittel zur Verfügung stellen, hätten fast zwei Fünftel zusätzliche Innovationsprojekte angestoßen.

### Befragungen von Kapitalgebern

Auswertungen von Daten des Bundesverbands Deutscher Kapitalgesellschaften (BVK) und Befragungen bei Anbietern von Risikokapital legen den Schluss nahe, dass es in Deutschland Marktbereiche gibt, in denen es ein dauerhaftes Unterangebot gibt. Die mit Abstand größten Angebotslücken werden bei den Seed- und frühen Start-up-Finanzierungen sowie in etwas geringerem Umfang bei der anschließenden Wachstumsphasen-Finanzierung gesehen.<sup>7</sup> Angebotslücken werden auch im Bereich der kleinen bis mittelgroßen Unternehmen mit relativ geringem Finanzierungsbedarf identifiziert. Private, renditeorientierte Beteiligungsfinanzierer sind zumeist nicht in der Frühphase tätig

<sup>4</sup> Insgesamt wurden 17 Gründungshemmnisse abgefragt. Bei Start-ups werden die Kundengewinnung (53 Prozent der Nennungen), das finanzielle Risiko (52 Prozent) und die Mitarbeitergewinnung (49 Prozent) noch häufiger als die Finanzierung (41 Prozent) als Hemmnis genannt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass erfolgreiche Start-ups befragt wurden, die die (erste) Finanzierung bereits bewältigt haben, für die die anderen Hemmnisse dagegen kontinuierlich bestehen.

<sup>5</sup> Insgesamt wurden 11 Herausforderungen abgefragt. Größere Herausforderungen sind ebenfalls die Kundengewinnung (55 Prozent) und die Produktentwicklung (44 Prozent).

<sup>6</sup> Am häufigsten (jeweils 46%) würden die Unternehmen mit zusätzlichen Eigenmitteln entweder Investitionen tätigen oder zusätzliche Gewinne thesaurieren und Rücklagen bilden. Ein beträchtlicher Teil (37%) würde Schulden tilgen. 21% würden die Gewinne an die Unternehmenseigner ausschütten.

<sup>7</sup> Vgl. technopolis (2016, S. 11ff). In jüngster Zeit wird auch ein Unterangebot für ältere Startups in späteren Wachstumsphasen, die stark wachsen und sehr hohen Finanzierungen benötigen gesehen. Dieses bezieht sich vor allem auf das Unterangebot heimischer Kapitalgeber und führte zuletzt zu ergänzenden öffentlichen Angeboten des Bundes.



---

(vgl. für Berlin auch Kap. 2.3.2). Wenn sie sich doch engagieren, dann bevorzugen sie relativ große Investitionsvolumina in spezifischen Marktsegmenten wie bspw. Life Science oder e-Commerce.<sup>8</sup>

### Fazit

Aus den unterschiedlichen empirischen Studien und Befragungen von Gründungen, innovierenden Unternehmen und Start-ups lässt sich mit sehr hoher Übereinstimmung schließen, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen vorliegen. Diese beeinträchtigen sowohl Umfang wie auch Struktur der Innovationsaktivitäten (vgl. auch Zimmermann 2019).

Die Ursachen für die Restriktionen liegen vor allem in dem hohen technologischen und Marktrisiko der Innovationen, in den relativ großen finanziellen Volumen der Gründungen und den fehlenden Sicherheiten von Gründungen und innovierenden Unternehmen (geringer Sachkapitalanteil) (vgl. Anhang).

In der Folge sind die Innovationsaktivitäten der Gründungen und jungen Unternehmen niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht. Sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick, die auf grundlegende Marktneuheiten abzielen. Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Erklärungen und Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sich für die Finanzierung von Innovationen ein Marktversagen einstellt (vgl. Anhang).

### 3.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE, BEDARF EINER DIFFERENZIIERTEN BEHANDLUNG VON INVESTOREN

Die Bewertung der Finanzprodukte steht in engem Zusammenhang mit der Auswahl der Zielgruppen: Da die Zielgruppen durch je spezifische Finanzierungsprobleme gekennzeichnet sind, sind die Finanzprodukte passend zu den Zielgruppen auszuwählen. Die Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte erfolgt daher durch einen Vergleich der Eigenschaften dieser Produkte mit den Anforderungen der Zielgruppe.

Auf Ebene der Finanzierung kennzeichnet sich die Zielgruppe der jungen, innovativen, technologieorientierten Unternehmen durch folgende Eigenschaften (KfW 2020, KfW-Start-up-Report 2018, DSM 2019):

- Geringes Eigenkapital
- Geringe oder keine Sicherheiten
- Hoher Kapitalbedarf, hoher Bedarf an externer Finanzierung
- Hohe Unsicherheiten hinsichtlich des technischen und marktlichen Erfolgs, hohes Risiko
- Längere Entwicklungszeit (time-to-market), geringe und unregelmäßige Cashflows in der Entwicklungszeit, geringe Rentabilität
- Hohe mittel- bis langfristige Umsatzerwartungen, sehr hohes Wachstumspotenzial
- Hohe Kostensensibilität

Die unterschiedlichen Eigenschaften der möglichen Finanzprodukte sind in der folgenden Tabelle vereinfacht zusammengefasst.

---

<sup>8</sup> Vgl. Anhang mit Auswertung der BVK-Daten und grundlegend Prognos 2009.

**Tabelle 3: Eigenschaften von Finanzprodukten**

Kriterien	Fremdkapital (Darlehen)	Mezzanine (Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen u.a.)	Eigenkapital (offene Beteiligungen)
Sicherheiten	Sicherheiten erforderlich	Sicherheiten nicht oder in beschränkter Form erforderlich	Keine Sicherheiten
Risiko	Risiken müssen abgesichert werden, eher risikoavers	Risiken müssen teils abgesichert werden, eher weniger risikoavers	Risiken werden betrachtet, grundsätzlich akzeptiert
Kapitalnutzungs-kosten	Abhängig von Zinsentwicklung, eher niedrig	Abhängig von Zinsentwicklung und Risikoeinschätzung, eher hoch	Abhängig von Unternehmensentwicklung, eher hoch
Anforderungen an Eigenkapital	Notwendig und preisrelevant	Eigenkapital grundsätzlich notwendig	Relativ geringe Anforderungen
Anforderungen an Geschäftsentwicklung	Direkte Rentabilität (Tilgung, Zins)	Eingeschränkte Anforderungen (tilgungsfreie Zeiten, Endfälligkeit)	Erwartungen mittel- bis langfristig ausgerichtet
Mitspracherechte / unternehmerische Autonomie	Keine Mitsprache	Keine Mitsprache, Informationsrechte, Autonomie nicht eingeschränkt	Entscheidungs- und Informationsrechte, Autonomie eingeschränkt
Bonität	Deutliche Anforderungen an Bonität / Schwellenwerte, preisrelevant	Reduzierte Anforderungen, preisrelevant	Nur mittelbar relevant

Eigene Darstellung.

Für den VC-Fonds sind offene Beteiligungen (Wagniskapitel, Venture Capital) als Finanzprodukt gewählt worden. Im Vergleich mit den Finanzierungsanforderungen der Zielgruppe zeigt sich die Eignung dieses Ansatzes: Fremdkapitalfinanzierungen mit ihren Ansprüchen an Sicherheiten, Eigenkapital und Tilgungen passen nicht zum Risikogehalt und zum Cashflow-Profil von jungen, innovativen Unternehmen. Offene Beteiligungen berücksichtigen diese Eigenschaften und den hohen Kapitalbedarf von wachstumsorientierten Gründungen, haben dabei aber auch höhere Ansprüche an die Geschäftsentwicklung (Renditeerwartung), beschränken teilweise die unternehmerische Autonomie und sind im Erfolgsfall mit hohen Opportunitätskosten (entgangene Gewinne) verbunden.

### Differenzierte Behandlung der Investoren

An den Finanzinstrumenten von Operationellen Programmen können sich auf Ebene der Fonds auch private Investoren<sup>9</sup> beteiligen. Um die besonderen Risiken von privaten Investoren zu berücksichtigen und einen Anreiz für ihre Beteiligung zu setzen, können diese differenziert behandelt werden. Die differenzierte Behandlung besteht dabei insbesondere in einer vorrangigen Vergütung bei der Abrechnung des Fonds und der Aufteilung von Gewinnen und Verlusten.<sup>10</sup>

Im Falle des VCT III ist eine differenzierte Behandlung der IBB als eines nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors handelnden Mittelgebers auf die Kosten der Finanzierung der nationalen Kofinanzierung beschränkt. Diese Kosten sollen vorrangig aus den Rückflüssen an den Fonds getragen werden, bevor die verbleibenden Gewinne und Verluste zwischen den Fondseignern aufgeteilt werden.

Die nationale Kofinanzierung des VCT III wird vom Land Berlin bereitgestellt. Die Mittel für die nationale Kofinanzierung werden dabei von der IBB am Kapitalmarkt aufgenommen. Dabei entstehen

<sup>9</sup> Genauer: „investors operating under the market economy principle“, zu denen regelmäßig auch die Förderbanken der Länder gezählt werden – als öffentliche Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig sind.

<sup>10</sup> Die differenzierte Behandlung ist dabei nach Art. 61 Abs. 1 des Entwurfs der Dachverordnung nicht auf die Rückflüsse beschränkt, sondern kann aus allen Einkünften aus den Investitionen / Beteiligungen des Fonds getragen werden.

Kapitalnutzungskosten – positive oder negative Zinszahlungen. Diese sind als Kosten der nationalen Kofinanzierung einzuordnen.

Geplant ist, diese Refinanzierungskosten aus den Rückflüssen an den VCT III vorrangig zu erstatten. Dieses Verfahren ist für die Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 mit der Europäischen Kommission abgestimmt und von dieser anerkannt worden.<sup>11</sup> Das Verfahren ist auch vom Land Berlin anerkannt. Damit haben alle Anteilseigner des VCT III dem Verfahren zugestimmt. Die Kostenerstattung durch eine differenzierte Behandlung muss sich dabei auf die tatsächlich getätigten und belegten Ausgaben für die Refinanzierung der nationalen Mittel beschränken. Falls die Refinanzierungskosten negativ sind (negative Zinsen für die Kreditaufnahme der IBB) sollten die Erträge dem Fondsvermögen zugewiesen werden.

### **Kombination von Beteiligungen und Zuschüssen**

Unter bestimmten Bedingungen können in der Förderperiode 2021 bis 2027 rückzahlbare Unterstützungen mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen in einer einzelnen Operation und unter den Bedingungen des Finanzinstruments kombiniert werden. Damit wird – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – die Kombination von Beteiligungen mit Zuschüssen deutlich vereinfacht. Die Kombination mit Zuschüssen kann insbesondere die Anreizeffekte von rückzahlbaren Förderungen, die oft einen niedrigen Subventionswert haben, erhöhen. Zudem können durch die Zuschüsse spezifische Aufwände bei Endbegünstigten ausgeglichen werden (Nachteilsausgleich).

Die Konzeption des VCT III sieht eine Kombination mit Zuschüssen zum aktuellen Stand nicht vor. Zumindest die Erhöhung des Anreizes erscheint angesichts der umfassenden Finanzierungen nicht dringend notwendig.

## **3.3 KOHÄRENZ UND ERWARTETE NACHFRAGE**

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Zielgruppe untersucht und Marktunvollkommenheiten sowie der Bedarf eines öffentlichen Angebots festgestellt. Die Bereitstellung von Wagniskapital in Form von offenen Beteiligungen für junge, innovative Unternehmen in Berlin erscheint gerechtfertigt und zielführend. In den nächsten Abschnitten soll zum einen überprüft werden, ob das geplante Instrument kohärent zu anderen Förderinstrumenten des Operationellen Programms, des Landes Berlin und des Bundes ist. Zum anderen wird die erwartete Nachfrage geschätzt, um den geplanten Mittelansatz zu bewerten.

### **3.3.1 KOHÄRENZ**

In der Kohärenzprüfung wird untersucht, inwieweit der Finanzierungsbedarf von jungen, innovativen, technologieorientierten Unternehmen in Berlin bereits durch öffentliche Interventionen gedeckt wird. Unterschieden werden dabei die kohärente Einordnung innerhalb des Operationellen Programms (interne Kohärenz) und die Einpassung in Förderangebote des Landes und des Bundes (externe Kohärenz).

#### **Interne Kohärenz**

Um eine hohe Effektivität des Gesamtprogramms zu ermöglichen, sollten seine Instrumente und Fördermaßnahmen komplementär und weitgehend überschneidungsfrei implementiert werden.

---

<sup>11</sup> Die Verwendung der Rückflüsse wird in Art. 62 des Entwurfs der Dachverordnung bestimmt: „Resources paid back (...) shall be re-used in the same or other financial instruments for further investments in final recipients, or to cover the losses in the nominal amount of the Funds contribution to the financial instrument resulting from negative interest, (...) and/or for any management costs and fees associated to such further investments, taking into account the principle of sound financial management.“

---

Um Maßnahmen zu identifizieren, bei den möglicherweise Überschneidungen zum VCT III vorliegen, wurde zunächst ein einfaches Screening der Maßnahmen, die bisher für das Operationelle Programm vorgesehen sind, vorgenommen. Dabei werden die Förderinstrumente ausgewählt, bei denen aufgrund einer ähnlichen Ausrichtung inkohärente Überschneidungen entstehen könnten. Auswahlkriterien sind dabei die Zielgruppe, die Inhalte / Fördergegenstände und die Förderansätze / Finanzprodukte. Identifiziert wurden der VC-Fonds Kreativwirtschaft, der Impact VC-Fonds und der Beteiligungs-Fonds Innovation. Die Förderinstrumente werden mit ihren zentralen Eigenschaften in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 4: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms**

	<b>VC-Fonds Technologie III</b>	<b>VC-Fonds Kreativwirtschaft III</b>	<b>Impact VC-Fonds</b>	<b>Beteiligungs-Fonds- Innovation</b>
Zielgruppe	Junge, innovative Unternehmen mit technologischen Alleinstellungsmerkmalen	Junge, innovative Unternehmen aus der Kreativwirtschaft	Social Entrepreneurs Junge, innovative Unternehmen mit sozialen und ökologischen Unternehmenszweck	KMU, insbesondere kleinste Unternehmen
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Projektfinanzierung Vorhaben der Forschung und Entwicklung; bevorzugt Realisierung von Technologieführerschaften oder erstmalige Umsetzung technischer Lösungen
Finanzierungsvolumen	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 3 Mio. €	Stille Beteiligungen bis 1,4 Mio. € Offene Beteiligungen bis 0,4 Mio. €
Voraussetzungen	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Technologische Alleinstellungsmerkmale Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Unternehmen der Kreativwirtschaft (Branchenabgrenzung) Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Ökologische und / oder soziale Erträge als primärer Unternehmenszweck Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Dokumentation der technischen und marktseitigen Erfolgsaussichten des FuE-Projekts Gesamtfinanzierung des Vorhabens Rückzahlung (Zins, Tilgung) bei normalem Verlauf zu erwarten
Zinskonditionen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Bonitäts- und risikoabhängig zwischen 7 % und 12 % p. a. Festentgelt und zwischen 1,5 % und 3 % p. a. Gewinnbeteiligung
Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Tilgungsverpflichtung, endfällig oder ab 6. Jahr
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Abgrenzung des VCT III zu den aufgeführten Instrumenten ergibt sich wie folgt:

- Der VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III) ist auf die Kreativwirtschaft ausgerichtet. Diese ist durch das Cluster „IKT, Medien und Kreativwirtschaft“ definiert und branchenscharf abgegrenzt. Innerhalb dieses Clusters – im sehr breiten Bereich der IuK – engagiert sich auch der VCT III. Die Abgrenzung der Fonds erfolgt dabei über die Ausrichtung der Startups: Startups mit Ausrichtung auf Unternehmen (B2B-Geschäftsmodelle) werden durch den VCT III finanziert, Startups mit Ausrichtung auf Endverbraucher werden durch den VCK III finanziert.
- Der Impact VC-Fonds (Impact VC) engagiert sich ausschließlich bei Startups, die neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch messbare ökologische oder soziale Leistungen erbringen. Die Messung erfolgt über einen indikatoren gestützten Bewertungsansatz. Die Ziele sind festgelegt. Startups, die solche Ziele verfolgen und bei Unternehmenserfolg messbare Leistungen erbringen, werden dem Impact VC zugeordnet und können nicht durch den VCT III unterstützt werden.
- Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Berlin (BFIB) vergibt nach derzeitigem Kenntnisstand vor allem stille Beteiligungen, ggf. auch offene Beteiligungen.<sup>12</sup> Diese richten sich an bestehende innovative Unternehmen mit definierten FuE-Projekten (Projektförderung). Da hier auch junge Unternehmen und Gründungen (nach derzeitigem Kenntnisstand) nicht ausgeschlossen sind, ein Innovationsbezug besteht und FuE unterstützt wird, besteht grundsätzlich eine gewisse Überschneidung mit dem VCT III.

Die Unterschiede zwischen den beiden Angeboten liegen in der Orientierung des BFIB auf Projekte (keine Finanzierung des Startups an sich), der niedrigeren Beteiligungshöhe des BFIB (max. 1,4 Mio. Euro), der Tilgungsverpflichtung mit den Anforderungen an kurz- bis mittelfristige Gewinne der Beteiligungsnehmer und die relativ hohen laufenden Kosten der stillen Beteiligungen (je nach Bonität / Risiko 8,5 Prozent bis 15 Prozent). Gerade mit den Tilgungsanforderungen und den laufenden Kosten sind die stillen Beteiligungen deutlich stärker auf bestehende Unternehmen mit positivem Cashflow und entsprechender Kapitaldienstfähigkeit ausgerichtet. In der Praxis werden stille Beteiligungen – etwa durch die mittelständischen Beteiligungsgesellschaften – häufig in Kombination mit einem Kredit von Geschäftsbanken vergeben (Risikoteilung). Solche Kombinationen sind für Startups mit ihren spezifischen Finanzierungsproblemen in der Regel nicht geeignet. Zudem passen die Projektfinanzierung und das maximale Beteiligungsvolumen nicht zu Startups mit hohen Wachstumsplänen.

In Einzelfällen sind für den VCT III Überschneidungen mit dem VCK III zu erwarten, die durch das gemeinsame Fondsmanagement geregelt werden können. Insgesamt ist die interne Kohärenz des VCT III durch die Konzeption und einzelne Maßnahmen aber vollständig gegeben.

### Externe Kohärenz

Neben den Instrumenten des Operationellen Programms bestehen weitere Förderangebote auf Ebene des Landes und des Bundes, über die offene Beteiligungen ausgereicht werden.<sup>13</sup> Das Screening der Förderlandschaft hat insgesamt zwei Angebote identifiziert, die Ähnlichkeiten mit dem VCT III aufweisen.

<sup>12</sup> Ein kohärentes Konzept zum geplanten Beteiligungs-Fonds-Innovation liegt derzeit (Stand 20.3.2021) noch nicht vor. Die folgenden Ausführungen greifen auf einzelne Dokumente und ähnlich Ansätze in anderen Ländern zurück.

<sup>13</sup> Insgesamt wurden elf Angebote auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene identifiziert. Diese sind teils zeitlich beschränkt (Corona-Hilfen), teils auf andere Zielgruppen (Kapitelbeteiligungsgesellschaften) ausgerichtet. Stille Beteiligungen werden hier aufgrund ihrer Eigenschaften (Tilgungsverpflichtung, hohe Kosten, geringe Volumen, i.d.R. Projektfinanzierung, i.d.R. Ausrichtung auf Bestandsunternehmen) nicht berücksichtigt.

**Tabelle 5: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes**

	<b>VC-Fonds Technologie III</b>	<b>HTGF</b>	<b>coparion</b>
Zielgruppe	Junge, innovative Unternehmen mit technologischen Alleinstellungsmerkmalen	High-Tech Startup nicht älter als 3 Jahre durch andere Investoren bisher nicht mehr als 500.000 Euro Eigenkapital	Technologieunternehmen in der Start-up- und frühen Wachstumsphase, max. 10 Jahre alt
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung)	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen	Offene Beteiligung
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in weiteren Finanzierungsrunden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden
Finanzierungsvolumen	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 1 Mio. € in der Seedrunde (Erstrunde), max. 2 Mio. €	Max. 10 Mio. €, üblicherweise 0,5 Mio. € bis 3 Mio. €
Voraussetzungen	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Technologische Alleinstellungsmerkmale Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Unternehmen max. drei Jahre alt Finanzierung von jungen Technologieunternehmen mit angemessenem Chancen-/Risikoprofil	Startups mit ersten Markterfolgen (Umsatz, Kunden) oder nach erfolgreichem Markteintritt („erfolgreiche Umsetzer“) Überdurchschnittliches Umsatzwachstum zu erwarten

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Der **High-Tech Gründerfonds (HTGF)** ist seit 2005 bundesweit tätig. Er ist nach Eigenangabe der größte Frühphaseninvestor in Deutschland. Seit seiner Gründung wurden bundesweit etwa 600 Startups aus der High-Tech Branche finanziert. Im HTGF III dürfen die Unternehmen nicht älter als 3 Jahre sein und durch andere Investoren bisher nicht mehr als 500.000 Euro Eigenkapital, stille Beteiligung oder Wandeldarlehen bereitgestellt worden sein. In der Seedrunde werden bis zu 1 Mio. Euro (in der Regel 600.000 Euro) finanziert, pro Unternehmen sind insgesamt bis zu 3 Mio. Euro möglich.

Der HTGF legt nach plausibler Eigenaussage einen ausgeprägten Fokus auf die Finanzierung von Startups aus dem High-Tech-Bereich.

Der Vergleich von HTGF und VCT III zeigt sehr ähnliche Strukturen und eine ähnliche Ausrichtung. In Abgrenzung der beiden Förderangebote ist der HTGF noch stärker auf Hochtechnologie orientiert, noch stärker auf junge Unternehmen ausgerichtet und bietet geringere Finanzierungsvolumen als der VCT III. Ein wesentlicher Unterschied ist die finanzielle Ausstattung des HTGF: Mit Auflage der dritten Fondsgeneration im Jahr 2017 steht ein Fondsvolumen in Höhe von 319,5 Mio. Euro für Startups im gesamten Bundesgebiet zur Verfügung. Auch bei einem überdurchschnittlichen Besatz mit aussichtsreichen Startups ist der Anteil von möglichen Finanzierungen des HTGF in Berlin hinsichtlich einer Überschneidung mit dem VCT III nicht relevant.

Aus dem ERP-Sondervermögen, von der KfW Bankengruppe und der EIB wird der Fonds „**coparion**“ finanziert. Er ist im Jahr 2016 eingerichtet worden, agiert bundesweit und wurde mit 275 Mio. Euro ausgestattet. Unterstützt werden kleine und mittelständische Technologieunternehmen der gewerblichen Wirtschaft. coparion geht dabei nur Ko- Investitionen mit einem Leadinvestor ein. Das KMU darf zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht älter als zehn Jahre sein. Das Unternehmen muss neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen entwickeln oder in den Markt einführen, die sich in ihren wesentlichen Funktionen von den bisherigen Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen des Unternehmens unterscheiden. Die Forschungs- oder Entwicklungsanteile müssen im Unternehmen selbst erbracht werden. Somit stehen bei coparion die spätere Start- und die Wachstumsphase im Mittelpunkt, zudem legt er einen Fokus auf FuE-intensive Unternehmen.



Pro Unternehmen können bis zu 10 Mio. Euro eingesetzt werden, üblicherweise in mehreren Finanzierungsrunden zu je 0,5 - 3 Mio. Euro, investiert werden. Beratungsleistungen, Managementunterstützung und die direkte Betreuung der Portfoliounternehmen werden von den privaten Leadinvestoren erwartet.

coparion unterscheidet sich vom VCT III durch eine andere Ausrichtung hinsichtlich der Zielgruppe: Während der VCT III junge Startups in der PreSeed-, Seed- und der folgenden Startup-Phase unterstützen will, ist coparion stärker auf spätere Phasen ausgerichtet. Vor allem aber beteiligt sich coparion lediglich als Ko-Investor von privaten Leadinvestoren. Deren strategische Ausrichtung und Beteiligungsentscheidungen definieren damit das Profil des Fonds; sie unterliegen dabei den oben ausgeführten Marktunvollkommenheiten (relativ geringer Anteil der risikobehafteten frühen Phasen).

Eine Reihe von deutschen und europäischen Förderprogrammen richtet sich nicht an die jungen Unternehmen selbst, sondern an private Beteiligungsgesellschaften. Dazu gehören das ERP-Beteiligungsprogramm, „INVEST – Zuschuss für Wagniskapital“ (BMWi), das ERP-VC-Fondsinvestment (EIB), der ERP/EIF-Dachfonds (EIF) oder der European Angels Fund (EIF). Hier werden Darlehen oder Zuschüsse an private Beteiligungsgesellschaften vergeben. Zielsetzung ist es, deren Investitionsbereitschaft über Zuschüsse oder eine vergünstigte Finanzierung zu erhöhen. Grundsätzlich wird damit das verfügbare Beteiligungskapital erhöht. Dabei bleiben die Investitionsentscheidungen weitgehend den privaten Beteiligungsgesellschaften überlassen, die – auch in Abgrenzung zum VCT III – eher zu geringerem Anteil in frühen Unternehmensphasen aktiv sind. Die Instrumente bestehen ganz überwiegend schon seit längerer Zeit - sie waren in der Vergangenheit parallel zu den VC-Fonds des EFRE verfügbar.

Im November 2020 hat der Haushaltsausschuss des Bundestages die Einführung eines „Zukunftsfonds“ gebilligt. Nach bisherigem Kenntnisstand soll dieser bundesweit agieren und mit zehn Mrd. Euro ausgestattet werden (Laufzeit offen). Der Zukunftsfonds soll dabei auf spätere Phasen der Unternehmensentwicklung ausgerichtet werden („an der Schwelle zum internationalen Erfolg“) – worauf auch der hohe Mittelansatz hindeutet. Soweit nachvollziehbar, soll der Fonds als Ankerinvestor die Auflage größerer Fonds durch institutionelle Investoren und bestehende VC-Gesellschaften ermöglichen. Dazu sollen vor allem bestehende Angebote der KfW bzw. bestehende Förderprogramme (BMWi) ausgedehnt werden. Mit der Ausrichtung auf späte Unternehmensphasen stellt der Zukunftsfonds eine Ergänzung des VCT III und ähnlicher Angebote dar; eine Überschneidung ist zum jetzigen Stand nicht zu erkennen.

Insgesamt ergeben sich für den VCT III nur wenige Überschneidungen mit weiteren Förderinstrumenten. Instrumente des Bundes und der EU sind teils auf anderen Unternehmensphasen ausgerichtet oder adressieren private Beteiligungskapitalgeber. Überschneidungen kann es insbesondere mit dem HTGF geben. Dieser ist noch stärker auf Hochtechnologie ausgerichtet; er bezieht sich vor allem aber auf das gesamte Bundesgebiet. Nach Einschätzung der Evaluatoren kann er das regionale Angebot des VCT III nicht ersetzen, aber ergänzen.

### **3.3.2 ERWARTETE NACHFRAGE**

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass für die Zielgruppe des VCT III ein Marktversagen zu konstatieren ist. Zudem passt sich das geplante Instrument weitgehend kohärent in das Operationellen Programm und die regionale und überregionale Förderlandschaft ein. Im Folgenden wird die vorgesehene Mittelausstattung bewertet. Zentrale Frage ist, ob die vorgeschlagene Höhe des Programmbeitrags angemessen ist.

Zu diesem Zweck wird zunächst die in der Vergangenheit realisierte Nachfrage ermittelt und fortgeschrieben. Damit ergeben sich die erwartete Nachfrage und das notwendige Fondsvolumen für die Zukunft. Zudem werden Veränderungen im Förderinstrument und in den Rahmenbedingungen (Beteiligungsmarkt, gesetzliche Rahmenbedingungen) erhoben. Auf dieser Grundlage wird die zu erwartenden Nachfrage angepasst.



### 3.3.2.1 Entwicklung des VCT II

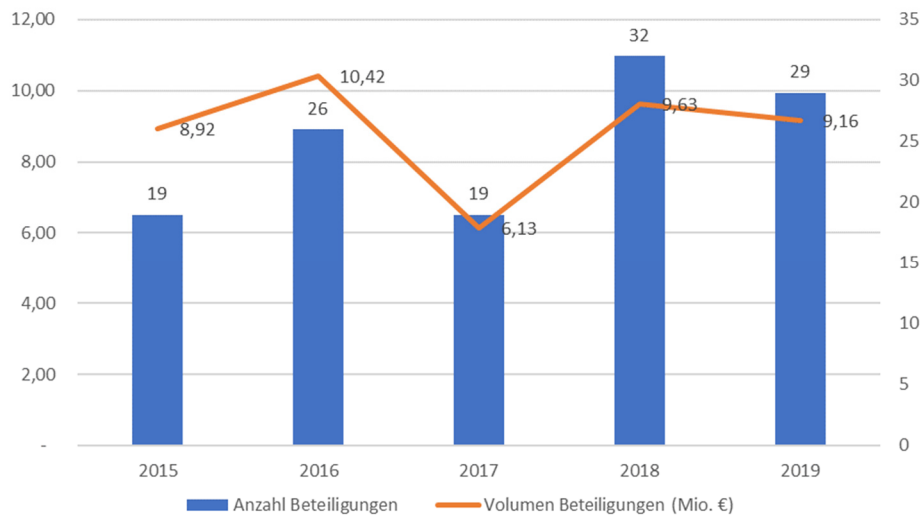
Der VCT II als direkter Vorgänger des VCT III ist im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen aus diesem Fonds sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden.<sup>14</sup> Zum 31.12.2019 waren 74 Prozent der Fondsmittel in Beteiligungen investiert. Unter Berücksichtigung der geschätzten Verwaltungskosten verbleiben für die restliche Laufzeit des Fonds gut 3,7 Mio. Euro für Beteiligungen an Startups.<sup>15</sup>

Bis zum 31.12.2019 sind insgesamt 125 Beteiligungen an 50 Startups vergeben worden. Je Unternehmen sind damit durchschnittlich 2,5 Beteiligungen finanziert worden. Das Gesamtvolumen der Beteiligungen betrug zu diesem Zeitpunkt 44,3 Mio. Euro; im Durchschnitt pro Beteiligung etwa 354.100 Euro und je Unternehmen etwa 885.200 Euro.

Bei einer Laufzeit von 19 Quartalen sind je Quartal 6,6 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von gut 2,3 Mio. Euro ausgereicht worden.

In zeitlicher Betrachtung zeigt sich – bei einem deutlichen Rückgang im Jahr 2017 – eine gleichbleibende Entwicklung bei den Beteiligungsvolumen und ein deutlicher Anstieg bei der Anzahl der Beteiligungen.

**Abbildung 2: Entwicklung des VCT II nach Jahren**



Quelle: Monitoring OP, eigene Darstellung, 2015 mit drei Quartalen berücksichtigt.

Nach Angaben des Fondsmanagements erfolgten die Investitionen in Startups unter der Vorgabe, dass eine kontinuierliche Unterstützung von jungen Unternehmen über die gesamte Programmlaufzeit möglich ist. Dies spiegelt sich in der relativ gleichmäßigen Vergabe von Beteiligungen über die Laufzeit. Das Fondsmanagement hat in den letzten Jahren einen eher höheren Bedarf an Beteiligungen aus dem VCT II gesehen, als realisiert worden ist. Höhere Fallzahlen seien eher durch die Kapazitätsgrenzen des Fondsmanagements als durch die Nachfrage von jungen innovativen Unternehmen begrenzt.

<sup>14</sup> Im Jahr 2015 ist auch noch der Vorläuferfonds, der VCT I umgesetzt worden. Aus diesem sind vor allem Folgefinanzierungen getätigt worden, neue Finanzierungen sind überwiegend aus dem neuen Fonds VCT II vorgenommen worden. Ein ähnliches Vorgehen ist für das Jahr 2022 mit dem VCT II (ergänzt um EU-React-Mittel) und dem VCT III geplant.

<sup>15</sup> Zum 31.12.2020 wurden insgesamt 49,5 (bitte noch Betrag angeben) Mio. Euro in Beteiligungen investiert. Weitere Beteiligungen wurden und werden aus Corona-Hilfsprogrammen finanziert. Die freien Mittel und die Mittel aus Hilfsprogrammen sind nach Angaben des Fondsmanagements noch bis Ende des Jahres 2021 ausreichend.

Etwa ein Drittel der unterstützten Unternehmen (16 von 50) wurden durch den VCT II erstmals unterstützt (Neufinanzierungen), die weiteren Unternehmen haben Folgefinanzierungen erhalten.<sup>16</sup> Dabei liegt der Volumenanteil der Erstrundenfinanzierungen mit insgesamt 23,5 Mio. Euro bei 53 Prozent – gut die Hälfte der Fondsmittel wurden damit für Erstfinanzierungen von Startups eingesetzt.

### 3.3.2.2 Fortschreibung

Für die Fortschreibung der Nachfrage nach den Beteiligungen des VCT III wird von einem Start zu Beginn des Jahres 2022 ausgegangen. Das Fondskonzept sieht eine Investitionsphase von sechs bis acht Jahren vor, die Laufzeit des neuen Operationellen Programms endet 2029 (n+2). Die maximale Laufzeit des Fonds (Investitionsphase) beträgt damit acht Jahre. Für die Schätzung der erwarteten Nachfrage wird im Folgenden von einem Investitionszeitraum von sieben Jahren (bis 2028) oder 28 Quartalen ausgegangen. Damit werden zum einen die Unsicherheiten zum Investitionsbeginn (Genehmigung OP, Verfügbarkeit weiterer Hilfs- und Aufbauprogramme in den nächsten Monaten) und zum anderen Abrechnungs- und Prüfungserfordernisse zum Ende der Förderperiode berücksichtigt.

Bei einer einfachen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung für einen Zeitraum von 28 Quartalen und 6,6 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von 2,3 Mio. Euro pro Quartal entsteht eine erwartete Nachfrage im Umfang von insgesamt gut 65 Mio. Euro in etwa 180 Beteiligungen. Hier sind Veränderungen im Fondskonzept und in den Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

### 3.3.2.3 Veränderungen der Rahmenbedingungen

Die Nachfrage nach offenen Beteiligungen aus dem VCT III wird durch Veränderungen in dem Instrument selbst und durch veränderte Rahmenbedingungen beeinflusst:

- Das Fondskonzept des VCT III bleibt gegenüber dem Vorgängerfonds unverändert; die Vergleichbarkeit ist damit an dieser Stelle gegeben.
- Änderungen insbesondere hinsichtlich der erwarteten Nachfrage ergeben sich aber bei einer Einführung des geplanten Impact VC Fonds. Startups, die durch den Impact VC Fonds angesprochen werden sollen, haben bisher zumindest teilweise auch durch den VC Fonds Technologie Finanzierungen realisieren können. Bei Auflage des Impact VC Fonds werden solche Social Entrepreneurs nicht mehr durch den VCT III finanziert. Folgefinanzierungen für solche Startups, die ihre erste Finanzierung aus dem VCT II erhalten haben, erfolgen aber durch den VCT III. Die Einschränkung der Zielgruppe und der erwarteten Nachfrage wird im nächsten Abschnitt modelliert.
- Die Rahmenbedingungen in Berlin sind zumindest im nationalen Vergleich durch ausgeprägte Besonderheiten gekennzeichnet: Unter den Ballungsräumen weist Berlin mit Abstand die meisten Start-ups aus (knapp 18 Prozent). Im Vergleich der Bundesländer finden sich nur in NRW mehr Start-ups.<sup>17</sup> Gleichzeitig wird für Start-ups in Berlin auch relativ viel privates Beteiligungskapital zur Verfügung gestellt: So wurden im Jahr 2020 Investitionen mit einem Gesamtvolumen von 3,1 Milliarden Euro bei Startups jeder Größenordnung getätigt. Dies entspricht mehr als der Hälfte der VC-Finanzierungen in Deutschland.<sup>18</sup> Dabei wird vor allem in bestehende Start-ups mit marktreifem Angebot und ersten Umsätzen oder in Start-ups mit starkem Umsatz- oder Nutzerwachstum investiert. So liegt das durchschnittliche Finanzierungsvolumen nach Daten des Startup-Barometers bei 9,7 Mio. Euro je Startup<sup>19</sup> und damit weit oberhalb des Investitionsbereichs des VCT III.

<sup>16</sup> Dabei können die Vorfinanzierungen bei den Startups, die schon eine Finanzierung erhalten haben, sehr unterschiedliche Charakter haben (z.B. kleinere Finanzierungen durch Freunde und Familie). Mit 27 von 50 Unternehmen hat gut die Hälfte der Startups eine erste größere Finanzierung aus dem VC-Fonds Technologie erhalten.

<sup>17</sup> Vgl. Bundesverband Deutsche Startups e.V. (2020): Deutscher Startup Monitor 2020.

<sup>18</sup> Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

<sup>19</sup> Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

Die vorliegenden Daten zeigen insgesamt ein hohes Marktvolumen und eine hohe Marktdynamik bei privatem Beteiligungskapital in Berlin, lassen aber noch keine Einschätzung für das Marktsegment des VCT III zu. Um mögliche Entwicklungen beim Angebot von privatem Beteiligungskapital für junge innovative Unternehmen in frühen Unternehmensphasen zu ermitteln sind daher zusätzlich Experteninterviews geführt worden.

Die Experten bestätigen die große Dynamik des Beteiligungsmarktes in Berlin. Dabei wird ein Reifeprozess beschrieben: Das Angebot an Beteiligungskapital werde umfassender und differenziertere sich aus; es sind leichter Finanzierungspartner zu finden. Auch in Nischen entstehen Angebote; besonders aber bei größeren Folgefinanzierungen / Wachstumsfinanzierungen. Auf der Nachfrageseite wächst die Qualität der Gründungen und der Konzepte der Startups. Der Erfolg früher Startups führe zu Nachahmungseffekten etwa bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehender Startups. Zudem gründen erfolgreiche Gründerinnen und Gründer mehrfach oder werden als Investoren aktiv. Insgesamt habe sich das Ökosystem für Startups in Berlin deutlich weiterentwickelt.

Angebot und Nachfrage entwickeln sich dabei gerade bei Startups interdependent: Das wachsende Angebot an differenziertem Beteiligungskapital zieht Startups nach Berlin; die umfassende Gründerszene und der hohe Bestand an Startups motiviert Kapitalgeber, in Berlin (mit Sitzen) aktiv zu werden. Eine quantitative Abschätzung von Angebot und Nachfrage ist den Experten durchgängig nicht möglich. Viele Indizien weisen aber darauf hin, dass derzeit eine Übernachfrage besteht. So ist derzeit nahezu keine Konkurrenz zwischen den Kapitalanbietern zu konstatieren – die befragten Fondsvertreter begrüßen eher weitere Angebote in Berlin, um gemeinsam investieren zu können (und das Risiko zu teilen). Zudem haben nach Aussagen der Experten nur sehr wenige Startups die Möglichkeit, sich einen Kapitalgeber selbst auszuwählen.

Von den befragten Experten wird durchgängig ein Bedarf für ein öffentliches Angebot an Beteiligungskapital gesehen und dieses explizit benannt. Gleichzeitig wird ausgeführt, dass auch ein umfassendes privates Angebot zur Verfügung steht. Der Bedarf für öffentliche Angebote wird vor allem in Phasen, Segmenten und Risikobereichen gesehen, die von den Privaten wenig stark adressiert werden.<sup>20</sup> Dazu gehören sehr frühe Phasen der Gründung (Preseed, Seed), Startups mit hohen technologischen Unsicherheiten, Startups in Segmenten, die weniger im Fokus des Marktes stehen oder Startups mit weniger hohen Wachstums- und Gewinnerwartungen.

- Relevante Änderungen von gesetzlichen Rahmenbedingungen sind nicht bekannt; absehbare Entwicklung der Förderpolitik – insbesondere der „Zukunftsfonds“ - betreffen den VCT III nach derzeitigem Kenntnisstand nur sehr bedingt.
- Die Auswirkungen der Corona-Krise sind derzeit noch nicht vollständig abzusehen.<sup>21</sup> Der VCT III ist ein langfristig ausgelegtes Förderinstrument; der früheste Startzeitpunkt liegt im Jahr 2022. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass von diesem Zeitpunkt an eher weniger restriktive Auswirkungen zu erwarten sind. Insgesamt zeigen erste Befragungen und Untersuchungen zur Wirtschafts- und Finanzkrise (2007-2009), dass junge, innovative Unternehmen eher weniger stark von Krisen betroffen sind bzw. von diesen profitieren können. Dies gilt im aktuellen Fall insbesondere für den hohen Anteil von Startups, die im Bereich Digitalisierung / e-Commerce oder Health aktiv sind.<sup>22</sup> Über den VCT II sind im Jahr 2020 deutlich mehr Beteiligungen ausgereicht worden als in den Vorjahren.

<sup>20</sup> Dies wird auch als zentraler Unterschied zur Situation vor fünf bis zehn Jahren gesehen. Zu früheren Zeitpunkten war ein breites Angebot aus öffentlicher Hand sehr wichtig, um die Entstehung des Marktes zu unterstützen, als lokaler Finanzierungspartner zu agieren und zu einer größeren Breite von Startups beizutragen. Die Bedeutung der bisherigen VC-Fonds wird dabei von allen Experten hervorgehoben.

<sup>21</sup> Insbesondere ist die Insolvenzanmeldungspflicht weiterhin weitgehend ausgesetzt. Die Folgen auf der Unternehmensseite (insbesondere Bestandsunternehmen) und die resultierenden negativen Multiplikatoreffekte sind derzeit nicht abzuschätzen.

<sup>22</sup> So erhielten nach dem Start-up-Barometer im Jahr 2020 mehr Startups Beteiligungskapital als im Vorjahr (Anstieg der Finanzierungen um sechs Prozent.). Dabei gab es deutlich weniger große Beteiligungen, so dass das Investitionsvolumen zurückgegangen ist. Diese größeren Investitionen sind mit Blick auf den VCT III nicht relevant. Aus Branchensicht sind insbesondere die Bereiche Health und e-Commerce deutlich

- Deutliche Veränderungen könnten sich ergeben, wenn der strategische Ansatz des Fonds über Einzelfälle hinaus ausgeweitet wird. Die Investitionen in Startups erfolgen grundsätzlich unter der Voraussetzung der Beteiligung privater Investoren. Im Zuge der Ex-Ante-Bewertung wurde die Möglichkeit, größere Beteiligungen an Startups ohne die Beteiligung Privater auszureichen<sup>23</sup>, zusätzlich in die Fondsstrategie aufgenommen. Solche Beteiligungen können erfolgen, wenn der Risikogehalt von Innovation und Gründungsidee von privater Seite zu hoch eingeschätzt wird, die Startups aus innovationspolitischer und regionalwirtschaftlicher Perspektive aber als unterstützungswürdig angesehen werden. Diese neue Möglichkeit soll laut Fondskonzept nur in Ausnahmefällen genutzt werden. Im VCT II wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Dies wird mit dem vergleichsweise breiten Angebot von privatem Wagniskapital in Berlin begründet, dass viele Ko-Investitionen ermöglicht. Hier wird insbesondere die hohe Anzahl von Business Angels genannt, die für entsprechende kleinere Finanzierungen zur Verfügung stehen. Zudem wird die explizite marktliche Ausrichtung und Investitionsstrategie des Fonds genannt, der ganz weitgehend zu gleichen Bedingungen wie private Investoren agiert.

Die zusätzliche Nachfrage, die bei einer umfassenden Förderung von Startups ohne Beteiligung Privater wirksam werden würde, ist schwer abzuschätzen. In anderen Bundesländern stellen diese Startups einen Großteil der Förderfälle und der Beteiligungen dar. Berlin zeichnet sich aber durch ein deutlich höheres Angebot an privatem Beteiligungskapital aus. Damit stehen den Startups grundsätzlich auch relativ viele private Ko-Investoren zur Verfügung. Insgesamt ist nach Einschätzung der Evaluatoren bei einer breiten Öffnung des VCT III von einer deutlich steigenden Nachfrage nach Beteiligungen auszugehen. Insgesamt wird von den Experten ein deutlich gewachsenes privates Angebot an Beteiligungskapital ebenso gesehen wie der weiter bestehende Bedarf an öffentlichen Angeboten. Dieser Bedarf ergibt sich eher in einzelnen Marktsegmenten. Nicht vollständig absehbar sind die Folgen der Corona-Krise; angesichts der langfristigen Ausrichtung des Fonds und der eher geringeren aktuellen Betroffenheit von Startups werden diese derzeit als eher gering eingeschätzt. Deutliche Veränderungen in Richtung einer steigenden Nachfrage würden sich durch eine Ausweitung der Fondsstrategie auf Investitionen ohne private Ko-Investoren über Einzelfälle hinaus ergeben.

### **3.3.2.4 Erwartete Nachfrage und Fondsvolumen**

Aus dem VCT II sind im Verlauf von ungefähr vier Jahren pro Quartal 6,6 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von 2,3 Mio. Euro ausgereicht worden. Der Fonds wird in seiner Ausrichtung unverändert fortgeführt. Angebote, die direkt mit dem VCT III konkurrieren, sind nicht bekannt. Bestehende oder geplante Angebote können kleinere Überschneidungen aufweisen; insgesamt fügt sich der VCT III aber kohärent in den Beteiligungsmarkt ein. Die Nachfrage nach Beteiligungskapital wird nach Expertensicht in Berlin auch in Zukunft eher wachsen. Ebenso wird das private Angebot von Beteiligungskapital weiterwachsen. Der VCT III ist auf Grundlage der Expertenbefragungen als komplementäres Angebot einzuordnen, für das insbesondere in frühen Phasen und unsicheren Erwartungen ein deutlicher Bedarf besteht.

Grundsätzlich kann daher von einer sehr ähnlichen Entwicklung in den nächsten Jahren ausgegangen werden. Zu berücksichtigen ist dabei die Einrichtung des Impact-Fonds, der für Teile der Zielgruppe Finanzierungen anbietet. Zudem werden die Unsicherheiten zur Marktentwicklung in zwei Szenarien (Mehr VC-Anbieter, Startup-Boom) berücksichtigt.

### **Berücksichtigung des Impact VC-Fonds**

Durch den Impact VC Fonds Berlin (VCI) sollen junge, innovative Unternehmen mit einer besonderen sozialen oder ökologischen Ausrichtung unterstützt werden. Solche Startups konnten in der Vergangenheit schon aus denen bestehenden Fonds Beteiligungen erhalten. 12 Startups (z.B. aus dem

---

gewachsen, Rückgänge haben sich bei Mobilitäts-Startups und FinTechs ergeben. Vgl. EY (2021): Startup-Barometer Deutschland.

<sup>23</sup> Insbesondere gemäß Art. 22 der AGVO. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014, Artikel 22

Gesundheitsbereich) der insgesamt 50 Unternehmen, die aus dem VCT II unterstützt wurden, können grundsätzlich diesem Segment zugeordnet werden. Da ähnliche Fälle in Zukunft aus dem VCI finanziert werden sollen, ist die Schätzgrundlage für den VCT III entsprechend zu korrigieren.

Ohne die genannten Fälle wurden in den 19 Quartalen seit Beginn des VCT II bis zum 31.12.2019 insgesamt 90 Beteiligungen für 38 Startups eingegangen. Dabei wurden 30,9 Mio. Euro als Beteiligungen ausgereicht. Pro Quartal sind damit 4,7 Beteiligungen eingegangen und 1,6 Mio. Euro an Beteiligungskapital aus dem „bereinigten“ VCT II bewilligt worden.

### Szenarien zur Berücksichtigung der Marktentwicklung

Der Beteiligungskapitalmarkt in Berlin hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Die befragten Experten gehen auch für die Zukunft von einer hohen Dynamik aus. Damit sind auch stärkere Schwankungen beim Angebot von und der Nachfrage nach Beteiligungskapital möglich. Diese können sich z.B. durch stärkere konjunkturelle Einbrüche oder eine deutliche Änderung der Zinspolitik der Notenbanken ergeben. Um die unsichere Entwicklung zu berücksichtigen werden zwei einfache Szenarien aufgestellt:

- Eine Verstärkung der Sonderentwicklung in Berlin bei dem Kapitalangebot mit einem deutlichen Zuwachs an Kapitalgebern aus dem In- und Ausland bei einem Rückgang der Gründungstätigkeit etwa in Folge einer verhaltenen konjunkturellen Entwicklung. In diesem Fall könnten sich die Investitionsmöglichkeiten von VC-Fonds verschlechtern. Dieses Szenario wird mit einem Abschlag von zehn Prozent auf die Beteiligungen des VCT III operationalisiert.
- Eine verhaltene Entwicklung des Kapitalangebots etwa aufgrund gesetzlicher Regelungen oder einer höheren Risikoaversität bei privaten Kapitalanbietern bei gleichbleibenden oder steigenden Gründungsaktivitäten in Berlin etwa durch einen Attraktivitätsverlust anderer europäischer Startup-Zentren (Insbesondere London). Dieses Szenario wird mit einem Aufschlag von fünf Prozent auf die Beteiligungszahlen und -summen operationalisiert.<sup>24</sup>

Die Ergebnisse der beiden Szenarien sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 6: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCT III**

	Optimistisches Szenario	Pessimistisches Szenario
Anzahl Beteiligungen pro Quartal	5,0	4,3
Beteiligungssumme pro Quartal	1,7 Mio. €	1,5 Mio. €
Laufzeit (Quartale)	28	28
Erwartete Nachfrage	48 Mio. €	41 Mio. €
Verwaltungskosten	7,2 Mio. €	6,1 Mio. €
Gesamtvolumen VCT III	55 Mio. €	47 Mio. €

*Quelle:* Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP, rundungsbedingte Abweichungen, gerundete Werte.

Bei einer weniger dynamischen Entwicklung ist bei einer Laufzeit von sieben Jahren eine Gesamtnachfrage in Höhe von etwa 41 Mio. Euro nach Beteiligungen aus dem VCT III zu erwarten. Bei einem hohen Bedarf und einer weiterhin sehr dynamischen Entwicklung der Gründungsaktivitäten in Berlin ist mit einer Gesamtnachfrage in Höhe von 48 Mio. Euro zu rechnen.

Für einen Vergleich mit dem Mittelansatz sind die Verwaltungskosten zu berücksichtigen. Nach aktuellem Stand können maximal 15 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen als Verwaltungskosten geltend gemacht werden. Dies entspricht je nach Szenario 6,1 Mio. Euro bzw. 7,2 Mio. Euro. Das

<sup>24</sup> Der Aufschlag wird aus Gründen gutachterlicher Vorsicht etwas niedriger als der Abschlag modelliert.

Gesamtvolumen des VCT III wird dann zwischen 47 Mio. Euro und 55 Mio. Euro liegen. Das geplante Fondsvolumen in Höhe von 50 Mio. Euro wird damit nach Einschätzung der Evaluatoren vollständig benötigt.

In beiden Szenarien bestehen Möglichkeiten, die Investitionsstrategie anzupassen:

- Wenn die Nachfrage geringer als vermutet ist, besteht zum einen die Möglichkeit, vermehrt sehr junge Startups mit höheren Unsicherheiten auch ohne Beteiligung eines privaten Koinvestors zu unterstützen (vgl. Kap. 3.3.2.3). Damit werden die Investitionsmöglichkeiten des Fonds ausgeweitet. Zudem könnte eine umfassendere Unterstützung von Startups in der späten Startup-Phase erfolgen.
- Wenn die Nachfrage den Mittelansatz deutlich überschreitet, kann der Anteil von Erstrundenfinanzierungen mit kleineren Volumen im Vergleich zu Folgefinanzierungen erhöht werden. Zudem kann die Auswahl von Teilnehmern verstärkt an innovations- und strukturpolitische Kriterien gebunden werden.

### 3.4 GESCHÄTZTE HEBELWIRKUNG

Die Hebelwirkung des VCT III beschreibt das Verhältnis der eingesetzten Fondsmittel zu den Finanzmitteln, die im Rahmen des Startups zusätzlich eingesetzt werden. Dabei bestehen unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen sowohl der eingesetzten Fördermittel (die hebelnden Mittel) als auch der zusätzlichen Mittel (die gehebelten Mittel). Eine Definition, die in der kommenden Förderperiode Anwendung finden soll, liegt nicht vor. Vorläufig wird daher auf die Definition des Hebeleffekts in der aktuellen Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte zurückgegriffen.<sup>25</sup> Finanzinstrument

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten<sup>26</sup>:

- Programmbeitrag, der für das Finanzinstrument bewilligt wird (Ziffer 14)
- EFRE-Anteil der Programmbeiträge, die für das Finanzinstrument bewilligt werden (Ziffer 14.1)
- Programmbeitrag, der an das Finanzinstrument gezahlt wird (Ziffer 15)
- Programmbeiträge, die an Endbegünstigte gezahlt werden. Diese entsprechen den ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25)
- EFRE-Anteil an den ausgezahlten Beiträgen. Der EFRE-Anteil beträgt 40 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25.1)
- Weitere Beiträge, die zu der Finanzierung beitragen. Hier werden private und öffentliche Beteiligungen / Koinvestitionen subsummiert, die an das Startup fließen. Eigenmittel des Startups werden hier nicht berücksichtigt. (Ziffer 38.3)
- Betrag der Verwaltungskosten, die aus Mittelansatz des Finanzinstruments getragen werden (Ziffer 17)

In der folgenden Tabelle sind diese Komponenten bei einem Gesamtansatz von 50 Mio. Euro für den VCT III dargestellt.

<sup>25</sup> Gemäß Art. 46 der VO 1303/13 in Form eines speziellen Berichts als Anhang zum jährlichen Durchführungsbericht i.S.d. Art. 50 der VO 1303/13

<sup>26</sup> Die Ziffern in Klammern entsprechen den Ziffern im genannten Bericht und den Ziffern in der unten aufgeführten Formel zur Berechnung des Hebels.

**Tabelle 7: VCT III – Komponenten der Hebelberechnung**

	Erwartete Werte für den VC-Fonds Technologie III
Programmbeiträge bewilligt	50 Mio. €
EFRE-Mittel bewilligt	20 Mio. €
Programmbeiträge ausgezahlt	50 Mio. €
Ausgezahlte Beteiligungen	44 Mio. €
EFRE-Anteil an den Beteiligungen	17,6 Mio. €
Weitere Beiträge zu der Finanzierung *	160 Mio. €
Verwaltungskosten	6 Mio. €
Hebel	9,0
* Schätzung auf Grundlage der Umsetzung des VCT II	

Quelle: Konzeption VCT III (17.2.2021), Monitoring OP, eigene Berechnungen.

Folgenden Annahmen werden für die Berechnung des Hebels getroffen:

- Die Fondsmittel werden vollständig umgesetzt; alle vorgesehenen Mittel werden in den VCT III eingezahlt und als Beteiligungen an Startups vergeben oder für die Verwaltung des Fonds verwendet.
- Die zu Lasten der Fondsmittel abgerechneten Verwaltungskosten betragen entsprechend der Fondskonzeption 6 Mio. Euro. Dies sind bei vollständiger Umsetzung 13,6 Prozent der Auszahlungen und damit weniger als die Obergrenze der erstattungsfähigen Verwaltungskosten (15 Prozent).
- Die Beteiligung weiterer privater und öffentlicher Investoren erfolgt etwa in dem Umfang wie in der Vergangenheit. Diese weiteren Beteiligungen bilden die wesentliche Einflussgröße auf den Hebel.

Die weiteren Beiträge zu den Finanzierungen (Koinvestitionen) werden auf Grundlage der bisherigen Umsetzung des VCT II geschätzt. Dabei werden die Veränderungen im Fondskonzept (Finanzierungen auch nach Art. 22 AGVO) und Unsicherheiten bei der zukünftigen Entwicklung berücksichtigt. Insgesamt sind im Zuge der Beteiligungen durch den VCT III etwa 160 Mio. Euro von weiteren privaten und öffentlichen Mittelgebern in die Startups investiert.

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist durch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert: <sup>27</sup>

$$\text{Achieved leverage}_{\text{equity}} = \frac{(25.1_E + 38.3_E)}{(25.1_E + ((25_E/15_{SF}) * 17_{SF} * (14.1_{SF}/14_{SF}))}$$

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich daraus ein Hebel von 9,0. Der Wert des Hebels ist stark von der Schätzung der weiteren Koinvestitionen abhängig. Sinken diese z.B. um 20 Prozent, so reduziert sich der Hebel auf 7,4. Außerdem ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass die Berechnung der Kommission nur die EFRE-Mittel als Impuls (oder Hebel) berücksichtigt.

<sup>27</sup> Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.



Die weiteren öffentlichen Mittel des Fonds gehen nicht in die Berechnung ein. Werden die gesamten öffentlichen Mittel berücksichtigt, so ergibt sich ein Hebel von 4,2.

### 3.5 BEITRAG ZU DEN ZIELEN DES EFRE-OP 2021-2027

Der VC Fonds Technologie ist dem Politischen Ziel 1 zugeordnet und soll damit zu einem „wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität“ beitragen. Dabei soll der Fonds das Spezifische Ziel 1.3, die „Steigerung des nachhaltigen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, unter anderem durch produktive Investitionen“ unterstützen.

Generell werden dem Einsatz von Venture Capital „positive volkswirtschaftliche Effekte“ zugeordnet (Metzger 2020). Als zentrale Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel werden in der Literatur neben der Umsetzung von Innovationen ein hohes Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen genannt (BVK 2018). Die erfolgreiche Umsetzung von Innovationen wird zudem als wichtige volkswirtschaftliche Voraussetzung für eine Steigerung der Produktivität sowie die langfristige Wettbewerbsfähigkeit für die regionale Wirtschaft gesehen (Colombo et al. 2016).

Zielgruppe des VCT III sind junge, innovative Unternehmen mit hohem Technologiegehalt. Die Beteiligungen werden an Gründungen vergeben, von denen ein starkes Unternehmenswachstum erwartet wird. Das starke Wachstum soll durch weitgehende Innovationen entstehen. Damit ist die Förderung auf eine Zielgruppe ausgerichtet, die sich durch besondere Merkmale kennzeichnet:

- Nach den Befragungen im Rahmen des IAB/ZEW- Gründungspanels tätigen junge Unternehmen häufiger Produktinnovationen und dabei häufiger Marktneuheiten als etablierte Unternehmen (Berger et al. 2019).
- Junge Unternehmen weisen ein höheres Wachstumspotenzial auf und wachsen durchschnittlich etwas stärker als bestehende Unternehmen (Zimmermann 2017, KfW 2019).
- Im Vergleich zu allen Gründungen ist bei Startups häufiger das Internet ein Kernelement des Geschäftsmodells; sie sind zudem „digitaler“ – Kunden müssen häufiger digitale Techniken nutzen, um das Angebot nutzen zu können (KfW-Start-up-Report 2019).

Die Zielgruppe trägt damit – ex-ante – zum technologischen Fortschritt, zum strukturellen Wandel und zur Stärkung der Innovationsfähigkeit in Berlin bei. Es ist von einer vergleichsweise kleinen Anzahl von Unternehmen mit hohem Wachstum und qualitativ hochwertigen Innovationen auszugehen (s.u.). Mittel- bis langfristig können diese Unternehmen einen deutlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region leisten. Damit ist auch ein deutlicher Beitrag zu den genannten Zielen zu erwarten (vgl. technopolis 2016, 11ff).

Die laufende Evaluierung der Prioritätsachse 1 des Operationellen Programms 2014-2020 fasst im Zwischenbericht<sup>28</sup> auch erste Erfahrungen mit den beiden VC-Fonds (VCT II und VCK II) zusammen. Demnach liegt der wesentliche Effekt der Fonds in der Bereitstellung von Risikokapital. Zudem werden die Startups bei der Suche nach Ko-Investoren unterstützt. Nach Aussage der interviewten Startups sind die Beteiligungen passgenau, weil das Fondsmanagement zum einen einen regionalen Fokus hat und zum anderen über ein breites Portfolio verfügt. Zudem bestünden Erfahrungen in Sektoren, in den es schwieriger ist, Risikokapital zu akquirieren (Bildung, Gesundheit). Die Beteiligung der VC-Fonds gilt zudem als Vertrauenssignal für andere Investoren. Praktischer Input für die Startups erfolge vor allem bei der Finanzierung, bei rechtlichen Fragen oder bei der Entwicklung der internen Unternehmensstruktur und der Personalgewinnung.

Eine aktuelle Evaluierung der Förderung von Startups mit offenen Beteiligungen zeigt u.a. den hohen Innovationsbezug und die hohe Intensität der Innovationen: Alle geförderten Startups haben ein neues Produkt oder eine Dienstleistung entwickelt, über 80 Prozent dieses auch (bereits) am Markt

<sup>28</sup> Vgl. Toepel / Kroeger (2018): EFRE-Förderung im Land Berlin 2014 bis 2020, Evaluierung der Prioritätsachse 1 „Innovation“, Zwischenbericht – Entwurf, S. 32f.



eingeführt. Die Innovationen sind dabei in über der Hälfte der Fälle globale Neuheiten; keine Innovation ist nur auf den regionalen Markt ausgerichtet (Kovalis / GEFRA 2021).

Einzelne quantitative Outputs und Ergebnisse im Hinblick auf das Spezifische Ziel sind in der folgenden Tabelle dargestellt. Diese ersten Kennziffern liefern eine erste, nicht vollständige Beschreibung der erwarteten Effekte des VCT III.

**Tabelle 8: Erwartete Outputs des VCT III**

Indikator	Zielwert
Unterstützte Unternehmen	46
Durch Finanzinstrumente unterstützte Unternehmen	46
Unterstützte junge Unternehmen	29
Geschaffene Arbeitsplätze	591
Weitere private Investitionen	148 Mio. €
Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovationen einführen	46

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP.

Bei vollständiger Umsetzung des VCT III und bei ähnlichen Strukturen und Rahmenbedingungen wie in der jüngeren Vergangenheit ist zu erwarten, dass 46 Startups durch den VCT III umfassend unterstützt werden. Die Unterstützung erfolgt durch die Finanzierung der neuen Technologien und Innovationen, aber auch durch die Begleitung und Beratung der jungen Unternehmen. Zum Zeitpunkt der ersten Beteiligung sind 29 dieser Unternehmen maximal drei Jahr alt. Ein Teil der Unternehmen werden bereits durch den VCT II ihre erste Beteiligung erhalten haben; die Förderung dieser Startups wird durch den VCT III fortgeführt werden.

Die Beteiligungen des VCT III werden durch weitere private und öffentliche Beteiligungsgeber begleitet. Bei ähnlichen Strukturen wie in der jüngsten Vergangenheit sind insgesamt etwa 160 Mio. Euro an weiteren Finanzmitteln für die Startups zu erwarten, davon etwa 148 Mio. Euro von privater Seite.

Alle Startups werden mindestens eine, in der Regel aber mehrere, unterschiedlich umfassende Innovationen einführen. In den Startups werden innerhalb der ersten Jahre knapp 600 Arbeitsplätze geschaffen werden. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze im Zeitverlauf wächst.

Die Ergebnisse des VCT II lassen zudem ein starkes betriebliches Wachstum erwarten. Die Monitoringdaten zu den Umsatzzahlen der geförderten Startups zeigen hier eine erhebliche Dynamik. Gemittelt über die Fälle, für die mindestens zu zwei Umsatzjahren Angaben vorliegen, ergibt sich eine durchschnittliche Umsatzsteigerung von 1.625 Prozent (Median: 81 Prozent). Dieser Wert wird durch einige Start-Ups, die im ersten Jahr von einem sehr niedrigen Niveau stark gewachsen sind, verzerrt. Bei Korrektur dieser Fälle ergibt sich ein durchschnittliches jährliches Umsatzwachstum von 78 Prozent. Dabei sind auch die Startups berücksichtigt, die ihre Innovationen nicht erfolgreich umsetzen können und ggf. aufgeben müssen (Insolvenzen, Liquidationen). Durch die Korrektur wird die Umsatzsteigerung eher unterschätzt.

Bei der Interpretation der erwarteten Outputs und Wirkungen ist der revolvierende Charakter des VCT III zu berücksichtigen. Zielsetzung des Fondsmanagements ist der langfristige Erhalt der Fondsmittel. Falls dies gelingt, stehen die eingesetzten Mittel in langer Frist wieder zur Verfügung. Auch unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten (nicht realisierte Effekte alternativer Förderansätze) ist die Zielerreichung als sehr effizient einzuschätzen.

### 3.6 ANPASSUNGEN DES FONDSKONZEPTS

Als Grundlage für die Bewertung diente zunächst die ursprüngliche Fondskonzeption vom 10. Juli 2020. Diese wurde während der Laufzeit des Auftrages an einigen Stellen modifiziert – zuletzt mit Stand vom 17. Februar 2021. Die insoweit wesentlichen Änderungen betreffen die folgenden Aspekte:

- Verschiebung des Fondsstarts in das Jahr 2022 (ursprünglich sollte die operative Tätigkeit des Fonds bereits im Jahr 2021 beginnen);
- Berücksichtigung der neuen Obergrenze für die Abrechnung der Verwaltungskosten i.H.v. 15 Prozent des Gesamtbetrags der an die Endbegünstigten in Form von Beteiligungen ausbezahlten Programmbeiträge;
- Nutzung der in Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) normierten Möglichkeit für die Gewährung von Beihilfen für Unternehmensneugründungen in denjenigen Fällen, in denen weder eine beihilfefreie pari-passu Beteiligung noch eine De-minimis-Förderung möglich ist.
- Berücksichtigung einer differenzierten Behandlung von Investoren

Die finale Erstellung dieses Berichts erfolgte auf der Basis der überarbeiteten Fondskonzeption.

### 3.7 FAZIT

Mit dem VCT III sollen junge, innovative Unternehmen mit hohen Wachstumsaussichten (Startups) durch offene Beteiligungen in der Frühphase ihrer Entwicklung umfassend unterstützt werden. Der Bedarf einer solchen Unterstützung für diese Zielgruppe wird sowohl in der empirischen Literatur als auch von den befragten Experten gesehen. Insbesondere in frühen Unternehmensphasen und bei innovativen Vorhaben sind zum einen die Unsicherheiten hoch, zum anderen die Umsätze und Gewinne über einen längeren Zeitraum niedrig. Der Bedarf erscheint auch unter den besonderen Rahmenbedingungen Berlins mit einem dynamischen Beteiligungsmarkt gegeben. Insbesondere in den frühen Phasen der Unternehmensentwicklung, bei besonderen Risiken und nicht ganz so hohen Gewinnerwartungen wird von den befragten Experten ein wichtiger Anwendungsbereich für öffentliches Beteiligungskapital gesehen.

Vor diesem Hintergrund kann die Nachfrage nach den Beteiligungen aus dem VC-Fonds Technologie der letzten Förderperiode unter Anpassungen fortgeschrieben werden. Zu erwarten ist für die Laufzeit 2022 bis 2027 eine Gesamtnachfrage im Umfang von 47 Mio. Euro bis 55 Mio. Euro. Mit dieser Spanne wird vor allem den unsicheren Entwicklungen auf dem Beteiligungskapitalmarkt in Berlin Rechnung getragen. Der geplante Mittelansatz ist damit bedarfsgerecht.

Die Öffnung der Fondsstrategie auch für Startups, für die sich keine privaten Ko-Investoren finden, wird von den Evaluatoren grundsätzlich positiv eingeschätzt. Damit können auch besonders innovative (und risikoreiche) Startups unterstützt werden. Für eine umfassende Unterstützung solcher Innovationen über Einzelfälle hinaus, ist das geplante Fondsvolumen nach Einschätzung der Evaluatoren allerdings nicht ausreichend.

Falls es im Zuge der Umsetzung des VCT III zu einem deutlich Rückgang des Gründungsgeschehens im Startup-Bereich in Berlin kommt, oder wenn die wirtschafts- und strukturpolitische Ausrichtung des Fonds geschärft werden soll, ist eine stärkere Ausrichtung auf Segmente, die von Privaten weniger umfassend adressiert werden oder auf Finanzierungen ohne die Beteiligung privater Ko-Investoren möglich. Dies würde eine verstärkte Ausrichtung auf Zielgruppen in sehr frühen Phasen und mit sehr innovativen Geschäftsmodellen bedeuten.

Für etwa ein Drittel der Unternehmen war die Beteiligung aus dem Vorgängerfonds VCT II eine Erstfinanzierung, zwei Drittel haben eine Folgefinanzierung erhalten. Mit der weiteren Reifung des Startup-Ökosystems und des Beteiligungsmarktes in Berlin ist zu erwarten, dass die Notwendigkeit von Folgefinanzierungen mit öffentlichen Mitteln abnimmt. Bei einer hohen Nachfrage von Erstfinanzierungen könnten weitere Engagements in ältere Startups geprüft werden.

Der Beitrag zum Spezifischen Ziel des Operationellen Programms liegt vor allem in dem starken Innovationsbezug des VCT III. Unterstützt wird eine kleine Gruppe von ausgewählten Startups. In

der Vergangenheit und im laufenden Fonds haben diese sehr umfassende Innovationen entwickelt und sind sehr stark gewachsen. Durch die oft umfassenden Innovationen der überlebenden und wachsenden Startups können sich langfristig starke Impulse zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur, Erhöhung der Produktivität und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ergeben. Zudem ist die revolvierende Förderung voraussichtlich durch eine hohe Effizienz gekennzeichnet.

---

## EX-ANTE BEWERTUNG VC-FONDS KREATIVWIRTSCHAFT III

### 4.1 EINLEITUNG

Der VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III) soll offene Beteiligungen an wachstumsstarke, innovationsorientierte junge Unternehmen aus dem Cluster „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ eingehen.<sup>29</sup> Die Beteiligungen werden an Startups in der ersten Gründungsphase (Seed-Phase) und in der weiteren Gründungsphase (Start-up-Phase) vergeben. Neben Erstfinanzierungen können auch Folgefinanzierungen durch weitere offene Beteiligungen zur Verfügung gestellt werden.

Der Innovationscharakter und die Zugehörigkeit zum genannten Cluster sind Voraussetzungen für eine Beteiligung durch den Fonds. Zudem wird ein deutlich überdurchschnittliches Unternehmenswachstum erwartet. Die Ausrichtung und Abgrenzung des Clusters „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ folgt dabei der Innovationsstrategie des Landes.

Der VCK III stellt die Fortsetzung sehr ähnlicher Förderangebote in früheren Förderperioden (2007-2013, 2014-2020) dar. Zum Zeitpunkt der Ex-Ante-Bewertung ist der VC-Fonds Kreativwirtschaft II nahezu vollständig ausfinanziert; derzeit werden noch einzelne Beteiligungen aus dem Fonds und weitere Beteiligungen aus Corona-Hilfsprogrammen ausgereicht.

Der Investitionsbereich des Fonds umfasst die Segmente „Buch- und Pressemarkt“, „Film- und Fernsehmarkt“, „Kunstmarkt“, „Internet / Social Media / Mobile / Games“, „Musikwirtschaft“, „Werbung“, „Architektur und kulturelles Erbe“ und „darstellende Kunst“. Den mit Abstand größten Anteil hatte dabei in der Vergangenheit der Bereich „Internet / Social Media / Mobile / Games“, aus dem die Hälfte aller Anfragen wurden und in dem 60 Prozent der Beteiligungen ausgereicht wurden.<sup>30</sup> Hier wird auch der Schwerpunkt (laut Fondskonzept etwa die Hälfte aller Beteiligungen) für den VCK III gesehen.

Neben offenen Beteiligungen können auch Gesellschafter- oder Wandeldarlehen vergeben werden. Diese werden nur in Zusammenhang mit offenen Beteiligungen vergeben und stellen dann nur einen kleinen Teil der Gesamtfinanzierung dar. Die Wandeldarlehen können unter bestimmten Voraussetzungen in Unternehmensanteile gewandelt werden. Der Fonds hat zudem grundsätzlich die Möglichkeit, stille Beteiligungen einzugehen. Diese war bereits in den Vorläuferfonds vorgesehen, ist dort aber im Rahmen von pari-passu-Finanzierungen nicht zum Einsatz gekommen. Bei Finanzierungen unter Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, könnte diese Option in Zukunft in Einzelfällen Anwendung finden.

Der VCK III ist damit sehr ähnlich wie der VCT III konzipiert. Wesentlicher und nahezu einziger Unterschied ist die Eingrenzung der Zielgruppe (junge, innovative Unternehmen mit hohen Wachstumsaussichten) auf die Kreativwirtschaft. Zudem ist der VCT III in einzelnen Segmenten des Clusters „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ ebenfalls engagiert. Eine Reihe von Fragestellungen der Ex-Ante-Bewertung des VCK III sind damit schon im Zuge der Bewertung des VCT III untersucht worden. Dies betrifft die Finanzierungshemmnisse und den Finanzierungsbedarf, die Finanzprodukte und die Kohärenz des Fonds. An den betreffenden Stellen werden jeweils kurze Zusammenfassungen und Verweise aufgeführt.

---

<sup>29</sup> Im Folgenden wird die Bezeichnung VC-Fonds Kreativwirtschaft bzw. VCK III als Kurzform für die Ausrichtung auf das Cluster „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ weitergeführt.

<sup>30</sup> Beteiligungen wurden zudem im Bereich in der Kreativwirtschaft (20 % der Beteiligungen) und in zwei weiteren Segmenten (zusammen 13 %) ausgereicht.

**Tabelle 9: Ausgestaltung des VC-Fonds Kreativwirtschaft III**

	<b>VC-Fonds Kreativwirtschaft III</b>
Zielsetzungen	Umfassende Unterstützung von innovativen Unternehmen der Kreativwirtschaft in frühen Unternehmensphasen durch Risikokapital und Begleitung Weiterentwicklung des Beteiligungskapital-Standorts Berlin insbesondere für die Kreativwirtschaft
Zielgruppe	Innovative Unternehmen der Kreativwirtschaft in der Gründungsphase sowie junge innovative Unternehmen (Seed- und Start-up-Phase) Bei Folgefinanzierungen auch Unternehmen in der Wachstumsphase
Fördervoraussetzungen	Unternehmen der Kreativwirtschaft mit Alleinstellungsmerkmal hinsichtlich der eingesetzten Technologien und / oder Geschäftsmodellen Wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, stille Beteiligungen Offene Beteiligungen ggf. in Kombination mit Gesellschafter- oder Wandeldarlehen Ausschließlich Minderheitsbeteiligungen Beteiligung im Regelfall mit privaten und öffentlich Ko-Investoren zu gleichen Konditionen (pari passu); Anteil weiterer Investoren mind. 30 %, angestrebt werden mind. 50 %.  In Ausnahmefällen Beteiligung von max. 200.000 Euro ohne Beteiligung Dritter.  In Einzelfällen kann eine Beteiligung nach Art. 22 der AGVO erfolgen (max. 800.000 € an kleine, junge, innovative Unternehmen)*
Finanzierungsvolumen	Bis zu 4 Mio. Euro Ohne Beteiligung Dritter max. 200.000 Euro (bzw. 800.000 Euro)
Mittelvolumen	40,0 Mio. € (40% EFRE + 60% nationale Kofinanzierung durch die IBB)
Beihilferechtliche Grundlage	Grundsätzlich Pari-Passu-Modell: beihilfefreie Investitionen gemeinsam mit privaten Investoren und zu gleichen Bedingungen De-minimis-Verordnung: Beteiligung ohne Dritte bis 200.000 Euro Art. 22 der AGVO: Maximale Beteiligung von bis 800.000 Euro an kleine, junge und innovative Unternehmen
Investitionsphase	Sechs bis acht Jahre bei geplantem Start Anfang 2022, bis max. 2029 Laufzeit mit Desinvestitionsphase insgesamt mindestens 12 Jahre mit Verlängerungsoption.
* In Fällen, in denen die Gründung nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt, die Kriterien für Kleinunternehmen erfüllt sind und die pari-passu-Bedingungen für eine beihilfefreie Finanzierung nicht vollständig erfüllt werden können.	

Eigene Darstellung nach Angaben der IBB Beteiligungsgesellschaft.

## 4.2 BEWERTUNG VON ZIELGRUPPE UND FINANZPRODUKTE

### 4.2.1 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN ZIELGRUPPE

Als Zielgruppe des VCK III sind Startups der Kreativwirtschaft (s.o.) ausgewählt worden. Damit sollen wachstumsstarke Gründungen in einem Wirtschaftsbereich unterstützt werden, der für das Land Berlin eine besondere strategische Relevanz hat. Für die Ex-ante-Bewertung der Zielgruppe ist vor allem wichtig, inwieweit Finanzierungsrestriktionen für die Aktivitäten - hier die Gründung von stark wachsenden Unternehmen und die Einführung von Innovationen - bestehen. Zudem sollte ein hoher Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms zu erwarten sein (vgl. Kap. 4.5))

Zu den Finanzierungsschwierigkeiten von Startups existieren umfassende empirische Arbeiten. Dabei können Ansätze, die Finanzierungsprobleme von Neugründungen untersuchen und Ansätze, die Hemmnisse bei Innovationen / innovativen Unternehmen in den Vordergrund stellen, unterschieden werden. In der Ex-Ante-Bewertung zum VC-Fonds Technologie sind die Ergebnisse umfangreich vorgestellt worden (vgl. Kap.3.2.1).

Insgesamt werden ein Marktversagen und Finanzierungslücken für junge, innovative Unternehmen – und verstärkt für Gründungen mit umfassenden Wachstumsplänen – breit anerkannt. Es besteht Übereinstimmung, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen vorliegen. Die Ursachen liegen in dem Marktrisiko der Innovationen, den fehlenden Sicherheiten von Gründungen und in den großen finanziellen Volumen der Gründungen. In der Folge sind die Innovationsaktivitäten der Gründungen und jungen Unternehmen niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht. Sie haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick, die auf grundlegende Marktneuheiten abzielen.

Für die Teilgruppe der Startups in der Kreativwirtschaft liegen keine gesonderten empirischen Erhebungen vor. Es gibt aber einzelne Untersuchungen, die die Finanzierungsprobleme von Unternehmen der Kreativwirtschaft erläutern. Auf Grundlage einiger Studien konstatierte der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages im Jahr 2016 einen grundsätzlichen und akuten Kapitalbedarf sowie Finanzierungsprobleme bei Unternehmen der Kreativwirtschaft. Der Zugang zu Kapital stellt demnach in einem dynamischen Umfeld nach wie vor ein Problem dar. Dem Banksektor fehle das angemessene Know-how, um Geschäftsmodelle aus diesem Wirtschaftszweig angemessen zu analysieren und die vor allem immateriellen Vermögenswerte bewerten zu können. Besonders für Kleinstunternehmen bleibe der Zugang zum Kapitalmarkt weitestgehend unmöglich.<sup>31</sup>

Die spezifischen Eigenschaften der Kreativwirtschaft führen zu Finanzierungsschwierigkeiten, die sich nach drei Gesichtspunkten strukturieren lassen:<sup>32</sup>

- Merkmale von Aktivitäten in der Kreativwirtschaft:

Unternehmungen in der Kreativwirtschaft basieren meist auf immateriellen Vermögenswerten wie Urheberrechten, Lizenzen und Lizenzgebühren. Dies erschwert die Unternehmens- und Projektbewertung durch Kapitalgeber. Die Marktnachfrage nach Produkten und Dienstleistungen der Kreativwirtschaft ist oft sehr ungewiss. Werte können hierbei teilweise nur über längere Zeiträume, die vorher nicht klar zu definieren sind, generiert werden. Diese Unsicherheiten schaffen Risiken für potenzielle Investoren. Diese Problematik wird für die Kreativwirtschaft in besonderem Ausmaß gesehen, da es sich vorwiegend um sehr kleine Firmen mit wenig Mitarbeitern und nur sehr geringen Vermögenswerten handelt.

- Merkmale von Unternehmen in der Kreativwirtschaft:

Als weiteres Problem wird gesehen, dass Unternehmen der Kreativwirtschaft überdurchschnittlich stärker inhaltlich orientiert als nach gewerblichen Gesichtspunkten ausgerichtet seien. Die Aktivitäten basieren oft auf persönlichem Talent und weniger auf kommerziellen Ambitionen. Fehlende unternehmerische Fähigkeiten behindern die Erstellung qualitativ hochwertiger Geschäftspläne und Cashflow-Projektionen. Diese sind jedoch wichtige Elemente bei der Suche nach Finanzierungen.

- Merkmale der Märkte der Kreativwirtschaft

Viele Produkte der Kreativwirtschaft sind einem spezifischen kulturellen Kontext zuzuordnen. Besonders in Europa gibt es eine große Bandbreite an unterschiedlichen kulturellen und sprachlichen Sphären, weshalb Unternehmen der Kreativwirtschaft oft sehr stark regional oder national ausgerichtet sind. Dies erschwert oder beschränkt den Zugang zu neuen Märkten und den entsprechenden Wachstumspotenzialen. Distributions-

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag (2016): Ausarbeitung Kultur- und Kreativwirtschaft. Herausforderungen und Strategien. WD 10 - 3000 - 045/16

<sup>32</sup> Vgl. IDEA Consult 2013.

und Marketingkosten sind tendenziell eher überdurchschnittlich. Die tendenziell beschränkteren Wachstumspotenziale erschweren die Finanzierung gerade durch Risikokapital mit hohen Wachstumserwartungen.

In den Experteninterviews werden diese Untersuchungsergebnisse grundsätzlich bestätigt: Für Startups der Kreativwirtschaft werden von den Experten, die dazu Aussagen treffen können eher etwas höhere Restriktionen gesehen. Dies wird mit tendenziell geringeren Wachstumsaussichten und fehlenden Informationen zum spezifischen Marktsegment bei den Kapitalgebern begründet.

#### 4.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE, BEDARF EINER DIFFERENZIIERTEN BEHANDLUNG VON INVESTOREN

Die Zielgruppe des VCK III ist durch spezifische Finanzierungsprobleme gekennzeichnet; die Finanzprodukte sind daher passend zu den Zielgruppen auszuwählen. Die Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte erfolgt durch einen Vergleich der Eigenschaften dieser Produkte mit den Anforderungen der Zielgruppe.

Die Finanzprodukte des VCK III (offene Beteiligungen, ggf. Wandeldarlehen) sind identisch zu denen des VCT III; die Zielgruppe ist sehr ähnlich, in weiten Teilen (Internet / Social Media (Mobile / Games) nahezu identisch. Die Ergebnisse der Bewertung der Zielgruppe des VCT III lassen sich daher auf den VCK III übertragen.

**Tabelle 10: Eigenschaften von Finanzprodukten**

Kriterien	Fremdkapital (Darlehen)	Mezzanine (Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen u.a.)	Eigenkapital (offene Beteiligungen)
Sicherheiten	Sicherheiten erforderlich	Sicherheiten nicht oder in beschränkter Form erforderlich	Keine Sicherheiten
Risiko	Risiken müssen abgesichert werden, eher risikoavers	Risiken müssen teils abgesichert werden, eher weniger risikoavers	Risiken werden betrachtet, grundsätzlich akzeptiert
Kapitalnutzungskosten	Abhängig von Zinsentwicklung, eher niedrig	Abhängig von Zinsentwicklung und Risikoeinschätzung, eher hoch	Abhängig von Unternehmensentwicklung, eher hoch
Anforderungen an Eigenkapital	Notwendig und preisrelevant	Eigenkapital grundsätzlich notwendig	Relativ geringe Anforderungen
Anforderungen an Geschäftsentwicklung	Direkte Rentabilität (Tilgung, Zins)	Eingeschränkte Anforderungen (tilgungsfreie Zeiten, Endfälligkeit)	Erwartungen mittel- bis langfristig ausgerichtet
Mitspracherechte / unternehmerische Autonomie	Keine Mitsprache	Keine Mitsprache, Informationsrechte, Autonomie nicht eingeschränkt	Entscheidungs- und Informationsrechte, Autonomie eingeschränkt
Bonität	Deutliche Anforderungen an Bonität / Schwellenwerte, preisrelevant	Reduzierte Anforderungen, preisrelevant	Nur mittelbar relevant

Eigene Darstellung.

Die Zielgruppe des VCK III ist u.a. gekennzeichnet durch fehlendes oder geringes Eigenkapital, fehlende Sicherheiten, einen hohen Kapitalbedarf und hohe Unsicherheiten. Im Vergleich hierzu erscheinen offene Beteiligungen sehr geeignet: Fremdkapital mit hohen Ansprüchen an Sicherheiten, Eigenkapital und Tilgungen passen nicht zum Risiko und zu geringen Gewinnen in den ersten Jahren von jungen, innovativen Unternehmen. Offene Beteiligungen berücksichtigen zudem den hohen Kapitalbedarf von wachstumsorientierten Gründungen.

### Differenzierte Behandlung der Investoren

An den Finanzinstrumenten von Operationellen Programmen können sich auf Ebene der Fonds auch private Investoren<sup>33</sup> beteiligen. Um die besonderen Risiken von privaten Investoren zu berücksichtigen und einen Anreiz für ihre Beteiligung zu setzen, können diese differenziert behandelt werden. Die differenzierte Behandlung besteht dabei insbesondere in einer vorrangigen Vergütung bei der Abrechnung des Fonds und der Aufteilung von Gewinnen und Verlusten.<sup>34</sup>

Im Falle des VCK III ist eine differenzierte Behandlung der IBB als eines nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors handelnden Mittelgebers auf die Kosten der Finanzierung der nationalen Kofinanzierung beschränkt. Diese Kosten sollen vorrangig aus den Rückflüssen an den Fonds getragen werden, bevor die verbleibenden Gewinne und Verluste zwischen den Fondseignern aufgeteilt werden.

Die nationale Kofinanzierung des VCK III wird vom Land Berlin bereitgestellt. Die Mittel für die nationale Kofinanzierung werden dabei von der IBB am Kapitalmarkt aufgenommen. Dabei entstehen Kapitalnutzungskosten – positive oder negative Zinszahlungen. Diese sind als Kosten der nationalen Kofinanzierung einzuordnen.

Geplant ist, diese Refinanzierungskosten aus den Rückflüssen an den VCK III vorrangig zu erstatten. Dieses Verfahren ist für die Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 mit der Europäischen Kommission abgestimmt und von dieser anerkannt.<sup>35</sup> Das Verfahren ist auch vom Land Berlin anerkannt. Damit haben alle Anteilseigner des VCK III dem Verfahren zugestimmt. Die Kostenerstattung durch eine differenzierte Behandlung muss sich dabei auf die tatsächlich getätigten und belegten Ausgaben für die Refinanzierung der nationalen Mittel beschränken. Falls die Refinanzierungskosten negativ sind (negative Zinsen für die Kreditaufnahme der IBB) sollten die Erträge dem Fondsvermögen zugewiesen werden.

### Kombination von Beteiligungen und Zuschüssen

Unter bestimmten Bedingungen können in der Förderperiode 2021 bis 2027 rückzahlbare Unterstützungen mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen in einer einzelnen Operation und unter den Bedingungen des Finanzinstruments kombiniert werden. Damit wird – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – die Kombination von Beteiligungen mit Zuschüssen deutlich vereinfacht. Die Kombination mit Zuschüssen kann insbesondere die Anreizeffekte von rückzahlbaren Förderungen, die oft einen niedrigen Subventionswert haben, erhöhen. Zudem können durch die Zuschüsse spezifische Aufwände bei Endbegünstigten ausgeglichen werden (Nachteilsausgleich).

Die Konzeption des VCK III sieht eine Kombination mit Zuschüssen zum aktuellen Stand nicht vor.<sup>36</sup> Zumindest eine Erhöhung des Anreizeffektes erscheint angesichts der umfassenden Finanzierungsvolumen der Beteiligungen nicht notwendig.

<sup>33</sup> Genauer: „investors operating under the market economy principle“, zu denen regelmäßig auch die Förderbanken der Länder gezählt werden – als öffentliche Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig sind.

<sup>34</sup> Die differenzierte Behandlung ist dabei nach Art. 61 Abs. 1 des Entwurfs der Dachverordnung final nicht auf die Rückflüsse beschränkt, sondern kann aus allen Einkünften aus den Investitionen / Beteiligungen des Fonds getragen werden.

<sup>35</sup> Art. 62 des Entwurfs der Dachverordnung legt fest: „Resources paid back (...) shall be re-used in the same or other financial instruments for further investments in final recipients, or to cover the losses in the nominal amount of the Funds contribution to the financial instrument resulting from negative interest, (...) and/or for any management costs and fees associated to such further investments, taking into account the principle of sound financial management.“

<sup>36</sup> Fondskonzept mit Stand vom 17.2.2021.



---

### 4.3 KOHÄRENZ UND ERWARTETE NACHFRAGE

Zentrale Kriterien für die Untersuchung des neuen Förderangebots sind die Kohärenz und der konkrete Bedarf (Nachfrage) des Instruments. Ordnet sich das geplante Instrument kohärent in die Förderpolitik des Operationellen Programms, des Landes Berlin und des Bundes ein? Und rechtfertigt die erwartete Nachfrage nach dem Förderangebot den geplanten Mittelansatz?

#### 4.3.1 KOHÄRENZ

In der Kohärenzprüfung wird untersucht, inwieweit der Finanzierungsbedarf von jungen, innovativen Unternehmen der Kreativwirtschaft in Berlin bereits durch öffentliche Interventionen gedeckt wird. Dabei werden spezifische Angebote für die Kreativwirtschaft, insbesondere aber übergreifende Angebote, die auch von Startups der Kreativwirtschaft genutzt werden können, untersucht. Unterschieden werden dabei die kohärente Einordnung innerhalb des Operationellen Programms (interne Kohärenz) und die Einpassung in Förderangebote des Landes und des Bundes (externe Kohärenz).

Aufgrund der hohen Ähnlichkeiten der Zielgruppe und des Finanzprodukts mit dem VCT III wird im Wesentlichen auf die Untersuchungen zum VCT III zurückgegriffen. Dies insbesondere hinsichtlich der externen Angebote, die auch von Startups der Kreativwirtschaft genutzt werden können.

#### Interne Kohärenz

Das Screening der geplanten Fördermaßnahmen des Operationellen Programms 2021 – 2027 ergibt keine weiteren Maßnahmen, die spezifische Finanzierungen für Startups der Kreativwirtschaft bieten. Überschneidungen könnten sich mit breiteren Finanzierungsangeboten mit einer ähnlichen Ausrichtung ergeben. Diese sind mit ihren zentralen Eigenschaften in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 11: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms**

	<b>VC-Fonds Kreativwirtschaft III</b>	<b>VC-Fonds Technologie III</b>	<b>Impact VC-Fonds</b>	<b>Beteiligungs-Fonds- Innovation</b>
Zielgruppe	Junge, innovative Unternehmen aus der Kreativwirtschaft	Junge, innovative Unternehmen mit technologischen Alleinstellungsmerkmalen	Social Entrepreneurs Junge, innovative Unternehmen mit sozialen und ökologischen Unternehmenszweck	KMU, insbesondere kleinste Unternehmen
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Projektfinanzierung Vorhaben der Forschung und Entwicklung; bevorzugt Realisierung von Technologieführerschaften oder erstmalige Umsetzung technischer Lösungen
Finanzierungsvolumen	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 3 Mio. €	Stille Beteiligungen bis 1,4 Mio. € Offene Beteiligungen bis 0,4 Mio. €
Voraussetzungen	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Unternehmen der Kreativwirtschaft (Branchenabgrenzung) Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Technologische Alleinstellungsmerkmale Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Ökologische und / oder soziale Erträge als primärer Unternehmenszweck Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Dokumentation der technischen und marktseitigen Erfolgsaussichten des FuE-Projekts Gesamtfinanzierung des Vorhabens Rückzahlung (Zins, Tilgung) bei normalem Verlauf zu erwarten
Zinskonditionen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Bonitäts- und risikoabhängig zwischen 7 % und 12 % p. a. Festzins und zwischen 1,5 % und 3 % p. a. Gewinnbeteiligung
Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Tilgungsverpflichtung, endfällig oder ab 6. Jahr
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Abgrenzung des VCK III zu den aufgeführten Instrumenten ergibt sich wie folgt:

- Für Startups, die dem Cluster „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ zuzuordnen sind, stehen neben dem Angebot des VCK III auch Beteiligungen des VCT III zur Verfügung. Innerhalb dieses Clusters – und insbesondere im sehr breiten Bereich der IKT und des Segments „Internet / Social Media / Mobile / Games“ – erfolgt die Abgrenzung der Fonds über die Ausrichtung der Startups: Startups mit Ausrichtung auf Unternehmen (B2B-Modelle) werden durch den VCT III finanziert, Startups mit Ausrichtung auf Endverbraucher (B2C-Modelle) werden durch den VCK III unterstützt.
- Der Impact VC-Fonds (Impact VC) engagiert sich ausschließlich bei Startups, die neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch messbare ökologische oder soziale Leistungen erbringen. Die Messung erfolgt über einen indikatorengestützten Bewertungsansatz. Die Ziele sind festgelegt. Startups, die solche Ziele verfolgen und bei Unternehmenserfolg messbare Leistungen erbringen, werden dem Impact VC zugeordnet und können nicht durch den VCK III unterstützt werden. Im Vorläuferfonds VCK II konnten fünf Startups identifiziert werden, die im Grundsatz einem Impact-Fonds zugeordnet werden könnten.
- Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Berlin (BFIB) vergibt nach derzeitigem Kenntnisstand vor allem stille Beteiligungen, ggf. auch offene Beteiligungen.<sup>37</sup> Diese richten sich an bestehende innovative Unternehmen mit definierten FuE-Projekten (Projektförderung). Da hier auch junge Unternehmen und Gründungen (nach derzeitigem Kenntnisstand) nicht ausgeschlossen sind, ein Innovationsbeug besteht und FuE unterstützt wird, besteht grundsätzlich eine gewisse Überschneidung mit dem VCK III.

Die Unterschiede zwischen den beiden Angeboten liegen in der Orientierung auf Projekte (keine Finanzierung des Startups an sich), der niedrigeren Beteiligungshöhe des BFIB (max. 1,4 Mio. Euro), der Tilgungsverpflichtung mit den Anforderungen an kurz- bis mittelfristige Gewinne der Beteiligungsnehmer und die relativ hohen laufenden Kosten der stillen Beteiligungen (je nach Bonität / Risiko 8,5 Prozent bis 15 Prozent). Gerade mit den Tilgungsanforderungen und den laufenden Kosten sind die stillen Beteiligungen deutlich stärker auf bestehende Unternehmen mit positivem Cashflow und entsprechender Kapitaldienstfähigkeit ausgerichtet. In der Praxis werden stille Beteiligungen – etwa durch die Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften - häufig in Kombination mit einem Kredit von Geschäftsbanken vergeben (Risikoteilung). Solche Kombinationen sind für Startups mit ihren spezifischen Finanzierungsproblemen in der Regel nicht geeignet. Zudem passen die Projektfinanzierung und das maximale Beteiligungsvolumen nicht zu Startups mit hohen Wachstumsplänen.

In Einzelfällen sind für den VCK III Überschneidungen mit dem VCT III zu erwarten, die jedoch durch das gemeinsame Fondsmanagement geregelt werden können. Insgesamt ist die interne Kohärenz des VCT III durch die Konzeption und einzelne Maßnahmen aber vollständig gegeben.

### Externe Kohärenz

Neben den Instrumenten des Operationellen Programms bestehen weitere Förderangebote auf Ebene des Landes und des Bundes, über die offene Beteiligungen ausgereicht werden.<sup>38</sup> Förderinstrumente, die explizit auf eine umfassendere Finanzierung von Unternehmen der Kreativwirtschaft ausgerichtet sind, hat das Screening der Förderangebote nicht ergeben. Darüber hinaus existieren zwei Förderangebote, die breiter ausgerichtet sind, und Ähnlichkeiten mit dem VCK III aufweisen.

<sup>37</sup> Ein kohärentes Konzept zum geplanten Beteiligungs-Fonds-Innovation liegt derzeit (Stand 14.5.2021) noch nicht vor. Die folgenden Ausführungen greifen auf einzelne Dokumente und ähnlich Ansätze in anderen Ländern zurück.

<sup>38</sup> Insgesamt wurden elf Angebote auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene identifiziert. Diese sind teils zeitlich beschränkt (Corona-Hilfen), teils auf andere Zielgruppen (Kapitelbeteiligungsgesellschaften) ausgerichtet. Stille Beteiligungen werden hier aufgrund ihrer Eigenschaften (Tilgungsverpflichtung, hohe Kosten, geringe Volumen, i.d.R. Projektfinanzierung, i.d.R. Ausrichtung auf Bestandsunternehmen) nicht berücksichtigt.

**Tabelle 12: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes**

	<b>VC-Fonds Kreativwirtschaft III</b>	<b>HTGF</b>	<b>coparion</b>
Zielgruppe	Junge, innovative Unternehmen der Kreativwirtschaft	High-Tech Startup nicht älter als 3 Jahre durch andere Investoren bisher nicht mehr als 500.000 Euro Eigenkapital	Technologieunternehmen in der Start-up- und frühen Wachstumsphase, max. 10 Jahre alt
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung)	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen	Offene Beteiligung
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in weiteren Finanzierungsrunden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden
Finanzierungsvolumen	Bis 4 Mio. €	Bis 1 Mio. € in der Seedrunde (Erstrunde), max. 2 Mio. €	Max. 10 Mio. €, üblicherweise 0,5 Mio. € bis 3 Mio. €
Voraussetzungen	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Unternehmen max. drei Jahre alt Finanzierung von jungen Technologieunternehmen mit angemessenem Chancen-/Risikoprofil	Startups mit ersten Markterfolgen (Umsatz, Kunden) oder nach erfolgreichem Markteintritt („erfolgreiche Umsetzer“) Überdurchschnittliches Umsatzwachstum zu erwarten

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Abgrenzung zu diesen Angeboten ist bereits im Rahmen der Untersuchung des VCT III umfassend beschrieben worden (vgl. Kap. 3.3.1). Insgesamt sind für den VCK III nur wenige Überschneidungen mit weiteren Förderinstrumenten zu konstatieren.

In erster Linie können diese sich bei technologienahen Beteiligungen mit dem HTGF ergeben. Dieser ist aber deutlich stärker auf (industrielle) Hochtechnologie ausgerichtet; Überschneidungen zur Kreativwirtschaft dürften relativ selten sein. Nach Einschätzung der Evaluatoren kann der HTGF das regionale Angebot des VCK III aber ergänzen.

coparion unterscheidet sich zudem durch eine andere Zielgruppe: Während der VCK III junge Startups in der PreSeed-, Seed- und der folgenden Startup-Phase unterstützen will, ist coparion stärker auf spätere Phasen ausgerichtet. Zudem beteiligt sich coparion nur als Ko-Investor von privaten Leadinvestoren.

Andere Instrumente des Bundes und der EU sind auf andere Unternehmensphasen ausgerichtet oder adressieren private Beteiligungskapitalgeber. Dabei bleiben die Investitionsentscheidungen weitgehend den privaten Beteiligungsgesellschaften überlassen. Sie unterliegen dabei den genannten Marktunvollkommenheiten (relativ geringer Anteil der risikobehafteten frühen Phasen).

#### 4.3.2 ERWARTETE NACHFRAGE

Eine zentrale Fragestellung der Ex-Ante-Bewertung ist, ob die vorgeschlagene Höhe des Programmbeitrags zum Finanzinstrument angemessen ist. Um diese Frage zu beantworten, ist die zu erwartende Nachfrage nach den Beteiligungen des VCK III zu schätzen und zu diskutieren. Dazu wird zunächst die in der Vergangenheit realisierte Nachfrage ermittelt und fortgeschrieben. Zudem werden Veränderungen im Förderinstrument und in den Rahmenbedingungen (Beteiligungsmarkt, gesetzliche Rahmenbedingungen) erhoben; insbesondere wird die Einführung des Impact VC-Fonds berücksichtigt. Resultierend wird die zu erwartende Nachfrage mit dem geplanten Mittelantrag verglichen und Reaktionsmöglichkeiten bei neuen Entwicklungen skizziert.

### 4.3.2.1 Entwicklung des VCK II

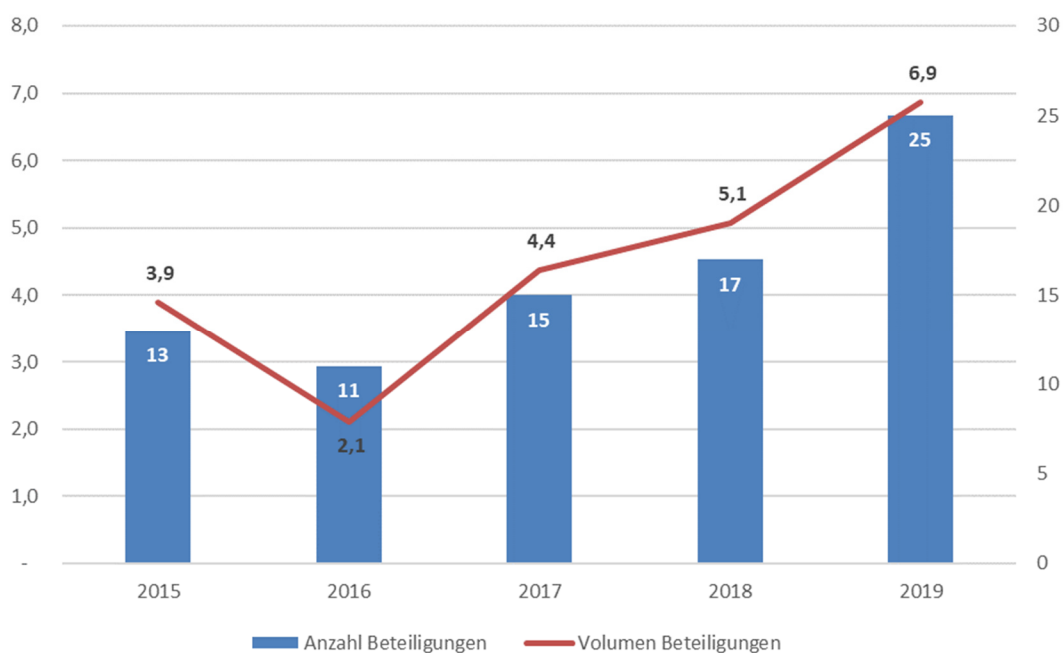
Der VCK II als direkter Vorgänger des VCK III ist im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen aus diesem Fonds sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden. In diesem Jahr sind zudem noch letzte Beteiligungen aus dem VC-Fonds Kreativwirtschaft I ausgereicht worden.

Zum 31.12.2019 waren 68 Prozent der Fondsmittel in Beteiligungen investiert. Unter Berücksichtigung der geschätzten Verwaltungskosten bleiben für die verbleibende Laufzeit des Fonds vom 1.1.2020 an gut 4,7 Mio. Euro für Beteiligungen an Startups.<sup>39</sup>

Bis zum 31.12.2019 sind insgesamt 95 Beteiligungen an 34 Startups vergeben worden. Das Gesamtvolumen der Beteiligungen betrug zu diesem Zeitpunkt 28,0 Mio. Euro; im Durchschnitt pro Beteiligung etwa 294.600 Euro und je Unternehmen etwa 823.100 Euro; bei durchschnittlich 2,8 Beteiligungen je Unternehmen. Die einzelnen Beteiligungen und die Beteiligungen je Unternehmen sind damit etwas kleiner als beim VCT II.

Bei einer Laufzeit von 19 Quartalen sind je Quartal 6,3 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 1,9 Mio. Euro ausgereicht worden.

**Abbildung 3: Entwicklung des VCK II nach Jahren**



Quelle: Monitoring OP, eigene Darstellung, 2015 mit drei Quartalen berücksichtigt.

In zeitlicher Betrachtung zeigt sich nach einem Rückgang in der Anfangsphase ein deutlicher Anstieg der Vergabe von Beteiligungen. Nach Angaben des Fondsmanagements erfolgen die Investitionen in Startups unter der Vorgabe, eine kontinuierliche Unterstützung von jungen Unternehmen über die gesamte Programmlaufzeit zu ermöglichen. Das Fondsmanagement hat in den letzten Jahren einen eher steigenden Bedarf an Beteiligungen aus dem VCK II gesehen, als realisiert worden ist. Höhere Fallzahlen seien eher durch die Kapazitätsgrenzen des Fondsmanagements als durch die Nachfrage von Startups aus der Kreativwirtschaft begrenzt.

<sup>39</sup> Zum 31.12.2020 wurden insgesamt 32,0 Mio. Euro in Beteiligungen investiert. Einschließlich der geplanten Verwaltungskosten ist der Fonds damit ausfinanziert. Weitere Beteiligungen wurden und werden aus Corona-Hilfsprogrammen finanziert.

Der Zuwachs zwischen 2015 und 2019 betrug knapp 3 Mio. Euro oder 76 Prozent. Pro Jahr wuchsen damit die Beteiligungen aus dem VCK II durchschnittlich um 19 Prozent; seit 2016 noch stärker. Die Zahl der Beteiligungen hat sich bis zum Jahr 2019 (25) gegenüber 2015 (13) nahezu verdoppelt. Dieser Zuwachs korrespondiert mit der positiven Entwicklung der Kreativwirtschaft in Deutschland und in Berlin.

#### Entwicklung der Kreativwirtschaft

Im Auftrag des BMWi erfolgt ein jährliches Monitoring der Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland. Dabei wird eine Reihe von Kennziffern zu dem Sektor, u.a. Umsatz, Bruttowertschöpfung und Unternehmenszahlen berichtet. Die Abgrenzung der Kultur- und Kreativwirtschaft ist nahezu deckungsgleich zur Ausrichtung des VCK II und des VCK III.<sup>1</sup> Anhand der Daten kann die Entwicklung der Kreativwirtschaft in Deutschland zwischen 2009 und 2019 nachgezeichnet werden. Folgende Entwicklungen zeigen sich:

- Die Zahl der Unternehmen der Kreativwirtschaft stieg um 8,5 Prozent von 238.500 auf 258.800 Unternehmen. Der Anteil der Unternehmen der Kreativwirtschaft an allen Unternehmen ist dabei gewachsen; die Zahl der Unternehmen ist also stärker gestiegen als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.
- Der Umsatz der Kultur- und Kreativwirtschaft stieg in Deutschland im betrachteten Zeitraum um 29,6 Prozent auf 174,1 Mrd. Euro im Jahr 2019. Seit 2011 ist das Umsatzwachstum im gesamtwirtschaftlichen Vergleich leicht überdurchschnittlich.
- Die Bruttowertschöpfung in der Kultur- und Kreativwirtschaft ist zwischen 2009 und 2019 in Deutschland um 34,6 Mrd. Euro oder 48,2 Prozent deutlich und überdurchschnittlich gestiegen.

Auch die Beschäftigtenzahlen (Erwerbstätige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigte) sind deutlich gewachsen: die jeweiligen Anteile an allen Beschäftigten haben sich nahezu durchgängig erhöht. Insgesamt ist die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland im betrachteten Zeitraum erheblich gewachsen. Zwischen 2016 und 2019 ist dabei die Zahl der Unternehmen um zwei Prozent gewachsen, Umsätze, Bruttowertschöpfung und Beschäftigung jeweils um zehn Prozent.

Für die Kreativwirtschaft in Berlin bzw. für das Cluster „IKT, Medien und Kreativwirtschaft“, das durch den VCK III abgedeckt wird, liegen einzelne empirische Ergebnisse zur bisherigen Entwicklung vor.

- In einem Kurzbericht zur innoBB (Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg) wird auch die Umsatzentwicklung der Cluster zwischen 2008 und 2017 dargestellt. Die Umsätze der Unternehmen des Clusters „IKT, Medien und Kreativwirtschaft“ sind demnach im genannten Zeitraum in Berlin um 59 Prozent gestiegen. Dies liegt deutlich über den Zuwächsen in den anderen Clustern und über dem Wachstum der Gesamtwirtschaft (+ 34 Prozent).
- Auch die Beschäftigung nahm in diesem Cluster mit 76 Prozent besonders stark zu (2008 bis 2018). Beschäftigung wurde demnach insbesondere bei den IT-Dienstleistungen, bei Webportalen und in der Werbung aufgebaut. In diesen Feldern sind auch die Umsätze besonders deutlich gestiegen.
- Im Masterplan für das Cluster „IKT, Medien und Kreativwirtschaft“ sind auch Daten für die Jahre 2014 bis 2017 aufgenommen. Demnach sind die Umsätze in dem Dreijahreszeitraum um 23 Prozent gewachsen, die Zahl der Unternehmen nahm um 24 Prozent zu. Gerade der Anstieg der Unternehmenszahlen ist deutlich überdurchschnittlich.

Insgesamt ist zumindest für den Zeitraum von 2008 bis 2018, auf bundesdeutscher Ebene auch bis 2019, von einer sehr dynamischen Entwicklung der Kreativwirtschaft (in ihren leicht unterschiedlichen Abgrenzungen) auszugehen. Die Daten für Berlin sind weniger vollständig und nicht ganz vergleichbar – sie deuten aber stark daraufhin, dass sich das Cluster, in dem der VCK II und zukünftig der VCK III Angebote bereitstellen, besonders stark entwickelt hat. Insbesondere fällt die deutliche Zunahme bei den Unternehmenszahlen auf.

Etwa die Hälfte der unterstützten Unternehmen (16 von 34) wurden erstmals durch den VCK II unterstützt, die weiteren Unternehmen haben Folgefinanzierungen erhalten. Dabei liegt der Volumenanteil der Erstrundenfinanzierungen mit insgesamt 21,4 Mio. Euro bei 76 Prozent – gut drei Viertel der Fondsmittel wurden damit für Erstfinanzierungen von Startups eingesetzt.<sup>40</sup>

#### 4.3.2.2 Fortschreibung

Für die Fortschreibung der Nachfrage nach den Beteiligungen des VCK III wird von einem Start im Jahr 2022 ausgegangen. Das Fondskonzept sieht eine Investitionsphase von sechs bis acht Jahren

<sup>40</sup> Dabei können die Vorfinanzierungen bei den Startups, die schon eine Finanzierung erhalten haben, sehr unterschiedliche Charakter haben (z.B. kleinere Finanzierungen durch Freunde und Familie). Mit 23 von 34 Unternehmen haben zwei Drittel der Startups ihre erste größere Finanzierung aus dem VC-Fonds Kreativwirtschaft erhalten.

vor, die Laufzeit des neuen Operationellen Programms endet 2029 (n+2). Die maximale Laufzeit des Fonds (Investitionsphase) beträgt damit acht Jahre. Für die Schätzung der erwarteten Nachfrage wird im Folgenden von einem Investitionszeitraum von sieben Jahren (bis 2028) oder 28 Quartalen ausgegangen. Damit werden zum einen die Unsicherheiten zum Investitionsbeginn (Genehmigung OP, Verfügbarkeit weiterer Hilfs- und Aufbauprogramme in den nächsten Monaten) und zum anderen Abrechnungs- und Prüfungserfordernisse zum Ende der Förderperiode berücksichtigt.

Bei einer einfachen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung für einen Zeitraum von 28 Quartalen und 6,3 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von 1,9 Mio. Euro pro Quartal entsteht eine erwartete Nachfrage im Umfang von insgesamt 45 Mio. Euro in etwa 150 Beteiligungen. Hier sind Veränderungen im Fondskonzept und in den Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

#### **4.3.2.3 Veränderungen der Rahmenbedingungen**

Die Nachfrage nach offenen Beteiligungen aus dem VCK III wird durch Veränderungen in dem Instrument selbst und durch veränderte Rahmenbedingungen beeinflusst:

- Das Fondskonzept des VCK III bleibt gegenüber dem Vorgängerfonds unverändert; die Vergleichbarkeit ist damit an dieser Stelle gegeben.
- Änderungen insbesondere hinsichtlich der erwarteten Nachfrage ergeben sich aber bei einer Einführung des geplanten Impact VC Fonds. Startups, die durch den Impact VC Fonds angesprochen werden sollen, haben bisher zumindest teilweise auch durch den VC Fonds Kreativwirtschaft Finanzierungen realisieren können. Bei Auflage des Impact VC Fonds werden solche Social Entrepreneurs nicht mehr durch den VCK III finanziert. Folgefinanzierungen für Startups, die ihre erste Finanzierung aus dem VCK II erhalten haben, erfolgen aber durch den VCK III. Die Einschränkung der Zielgruppe und der erwarteten Nachfrage wird im nächsten Abschnitt modelliert.
- Die Rahmenbedingungen in Berlin gelten aufgrund der hohen Ähnlichkeit sowohl für den VC-Fonds Technologie III als auch für den VC-Fonds Kreativwirtschaft III.

Die Situation in Berlin zeichnet sich durch insgesamt sehr dynamische Entwicklungen aus. Es finden sich sehr viele Startups; und es wird relativ viel privates Beteiligungskapital zur Verfügung gestellt. So wurden im Jahr 2020 Investitionen mit einem Gesamtvolumen von 3,1 Milliarden Euro bei Startups jeder Größenordnung getätigt. Dies entspricht mehr als der Hälfte der VC-Finanzierungen in Deutschland.<sup>41</sup>

Investiert wird vor allem in bestehende Start-ups mit marktreifem Angebot und ersten Umsätzen oder in Start-ups mit starkem Umsatz- oder Nutzerwachstum. So liegt das durchschnittliche Finanzierungsvolumen nach Daten des Startup-Barometers bei 9,7 Mio. Euro je Startup.<sup>42</sup>

Die Daten beziehen sich grundsätzlich auch auf das Marktsegment „Kreativwirtschaft“, sind aber nicht spezifisch für dieses Segment. Die Daten zum Verlauf des VCK II zeigen – analog zur allgemeinen Marktentwicklung – eine deutliche Steigerung bei den Beteiligungen vom Jahr 2017 an. Die Marktdaten beziehen sich allerdings nicht auf die spezifische Gruppe der (sehr) jungen, innovativen Unternehmen. In den Interviews sind daher auch Angebot von und Nachfrage nach privatem Beteiligungskapital für junge, innovative Unternehmen im Bereich der Kreativwirtschaft thematisiert worden.

Von den befragten Experten wird durchgängig ein Bedarf für ein öffentliches Angebot an Beteiligungskapital gesehen und dieses explizit benannt. Gleichzeitig wird ausgeführt, dass auch ein umfassendes privates Angebot zur Verfügung steht. Der Bedarf für öffentliche Angebote wird vor allem in Phasen, Segmenten und Risikobereichen gesehen, die von den

<sup>41</sup> Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

<sup>42</sup> Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.



Privaten wenig stark adressiert werden.<sup>43</sup> Dazu gehören sehr frühe Phasen der Gründung (Preseed, Seed), Startups mit hohen technologischen Unsicherheiten, Startups in Segmenten, die weniger im Fokus des Marktes stehen oder Startups mit weniger hohen Wachstums- und Gewinnerwartungen.

Die „Kreativwirtschaft“ wird von einigen Experten grundsätzlich zu solchen Segmenten gezählt. Dies insbesondere aufgrund der etwas höheren Unsicherheiten und Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Startups sowie aufgrund der tendenziell geringeren Gewinnerwartungen. Hier wird aber eher das herkömmliche Verständnis von Kreativwirtschaft zugrunde gelegt und eher nicht der Bereich „Internet / Social Media / Mobile / Games“. Insgesamt ist für die Experten eine Einschätzung zur „Kreativwirtschaft“ als eigenständiger Investitionsbereich eher schwierig. Auch der VCK II ist nicht durchgängig explizit bekannt; das VC-Angebot der IBB Ventures wird eher als ein homogenes Angebot wahrgenommen. Ein explizites privates Angebot nur für die Kreativwirtschaft ist den Experten nicht bekannt; entsprechende Anfragen werden über breit ausgerichtete Fonds abgedeckt.

- Relevante Änderungen von gesetzlichen Rahmenbedingungen sind nicht bekannt; absehbare Entwicklung der Förderpolitik – insbesondere der „Zukunftsfonds“ – betreffen den VCK III nach derzeitigem Kenntnisstand nur sehr bedingt.
- Die Auswirkungen der Corona-Krise sind derzeit noch nicht vollständig abzusehen.<sup>44</sup> Der VCK III ist ein langfristig ausgelegtes Förderinstrument; der geplante Startzeitpunkt liegt im Jahr 2022. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass von diesem Zeitpunkt an eher weniger restriktive Auswirkungen zu erwarten sind. Insgesamt zeigen erste Befragungen und Untersuchungen zur Wirtschafts- und Finanzkrise (2007-2009), dass junge, innovative Unternehmen eher weniger stark von Krisen betroffen sind bzw. von diesen profitieren können. Dies gilt im aktuellen Fall insbesondere für den hohen Anteil von Startups, die im Bereich Digitalisierung / e-Commerce oder Health aktiv sind.<sup>45</sup>
- Deutliche Veränderungen könnten sich ergeben, wenn die Zielgruppe des Fonds über Einzelfälle hinaus ausgeweitet wird. Die Investitionen in Startups erfolgen grundsätzlich unter der Voraussetzung der Beteiligung privater Investoren. Im Zuge der Ex-Ante-Bewertung wurde die Möglichkeit, größere Beteiligungen an Startups ohne die Einbindung von Privaten auszureichen<sup>46</sup>, zusätzlich in die Fondsstrategie aufgenommen. Diese neue Möglichkeit soll laut Fondskonzept nur in Ausnahmefällen genutzt werden.

Im VCK II wurde ein solches Angebot nicht geschaffen. Dies wird mit dem vergleichsweise breiten Angebot von privatem Wagniskapital in Berlin begründet, dass viele Ko-Investitionen ermöglicht. Zudem wird die explizite marktliche Ausrichtung des VCK II als Grund genannt.

Die zusätzliche Nachfrage, die bei einer umfassenden Förderung von Startups ohne Beteiligung Privater wirksam werden würde, ist schwer abzuschätzen. In anderen Bundesländern stellen diese Startups einen Großteil der Förderfälle und der Beteiligungen in breiten VC-Fonds dar. Berlin zeichnet sich aber durch ein deutlich höheres Angebot an privatem Beteiligungskapital aus. Damit stehen den Startups grundsätzlich auch relativ viele private Ko-

<sup>43</sup> Dies wird auch als zentraler Unterschied zur Situation vor fünf bis zehn Jahren gesehen. Zu früheren Zeitpunkten war ein breites Angebot aus öffentlicher Hand sehr wichtig, um die Entstehung des Marktes zu unterstützen, als lokaler Finanzierungspartner zu agieren und zu einer größeren Breite von Startups beizutragen. Die Bedeutung der bisherigen VC-Fonds wird dabei von allen Experten hervorgehoben.

<sup>44</sup> Insbesondere ist die Insolvenzanmeldungspflicht weiterhin weitgehend ausgesetzt. Die Folgen auf der Unternehmensseite (insbesondere Bestandsunternehmen) und die resultierende negativen Multiplikatoreffekte sind derzeit nicht abzuschätzen.

<sup>45</sup> So erhielten nach dem Start-up-Barometer im Jahr 2020 mehr Startups Beteiligungskapital als im Vorjahr (Anstieg der Finanzierungen um sechs Prozent.). Dabei gab es deutlich weniger große Beteiligungen, so dass das Investitionsvolumen zurückgegangen ist. Diese größeren Investitionen sind mit Blick auf den VCK III nicht relevant. Aus Branchensicht sind insbesondere die Bereiche Health und e-Commerce deutlich gewachsen, Rückgänge haben sich bei Mobilitäts-Startups und FinTechs ergeben. Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

<sup>46</sup> Insbesondere gemäß Art. 22 der AGVO. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014, Artikel 22



Investoren zur Verfügung. Insgesamt ist nach Einschätzung der Evaluatoren bei einer breiten Öffnung des VCK III von einer deutlich steigenden Nachfrage nach Beteiligungen auszugehen. Dies auch, weil die Risikobereitschaft privater Wagniskapitalgeber im spezifischen Bereich der Kreativwirtschaft eher etwas schwächer ausgeprägt zu sein scheint (s.o.).

Insgesamt wird ein deutlich gewachsenes privates Angebot an Beteiligungskapital ebenso gesehen wie der weiter bestehende Bedarf an öffentlichen Angeboten. Dieser Bedarf ergibt sich eher in einzelnen Marktsegmenten und insbesondere in frühen Phasen. Für die Kreativwirtschaft erscheint ein leicht erhöhter Bedarf zu bestehen, da die Entwicklungen in der spezifischen Branche etwas schwerer abzuschätzen sind und da die Gewinnerwartungen für Startups in der Kreativwirtschaft tendenziell etwas niedriger eingestuft werden.

Nicht vollständig absehbar sind die Folgen der Corona-Krise; angesichts der langfristigen Ausrichtung des Fonds und der eher geringeren aktuellen Betroffenheit von Startups werden diese derzeit als eher gering eingeschätzt. Bei einer umfassenden Nutzung der Möglichkeiten des Art. 22 der AGVO (Beteiligungen ohne Ko-Investoren) ist von einer deutlich höheren Nachfrage auszugehen.

#### **4.3.2.4 Erwartete Nachfrage und Fondsvolumen**

Aus dem Vorläuferfonds des geplanten Instruments sind im Zeitraum von knapp fünf Jahren pro Quartal 6,3 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 1,9 Mio. Euro ausgereicht worden. Der Fonds wird in seiner Ausrichtung unverändert fortgeführt. Die Nachfrage nach und das Angebot von Beteiligungskapital wird nach Expertensicht (s.o.) in Berlin auch in Zukunft insgesamt eher wachsen. Der VCK III ist auf Grundlage der Expertenbefragungen als komplementäres Angebot einzuordnen, für das insbesondere in frühen Phasen und bei unsicheren Erwartungen ein deutlicher Bedarf besteht.

Grundsätzlich kann daher von einer sehr ähnlichen Entwicklung in den nächsten Jahren ausgegangen werden. Zu berücksichtigen ist dabei die Einrichtung des Impact-Fonds, der für Teile der Zielgruppe Finanzierungen anbieten könnte. Zudem werden die Unsicherheiten zur Marktentwicklung in zwei Szenarien (Mehr VC-Anbieter, Startup-Boom) berücksichtigt.

#### **Berücksichtigung des Impact VC-Fonds**

Durch den Impact VC Fonds Berlin (VCI) sollen junge, innovative Unternehmen mit einer besonderen sozialen oder ökologischen Ausrichtung unterstützt werden. Solche Startups konnten in der Vergangenheit schon aus den bestehenden Fonds Beteiligungen erhalten. Fünf Startups (z.B. aus dem Bildungsbereich) der insgesamt 34 Unternehmen, die aus dem VCK II bis zum 31.12.2019 unterstützt wurden, können grundsätzlich diesem Segment zugeordnet werden. Da ähnliche Fälle in Zukunft aus dem VCI finanziert werden sollen, ist die Schätzgrundlage für den VCK III entsprechend zu korrigieren.

Ohne die genannten „Impact-Fälle“ wurden in den 19 Quartalen seit Beginn des VCK II bis zum 31.12.2019 insgesamt 81 Beteiligungen für 29 Startups eingegangen. Dabei wurden 22,3 Mio. Euro als Beteiligungen ausgereicht. Pro Quartal sind damit 4,3 Beteiligungen eingegangen worden und 1,2 Mio. Euro an Beteiligungskapital bewilligt worden.

#### **Berücksichtigung der Wachstumstendenzen in der Kreativwirtschaft**

Der VCK II ist durch einen deutlichen Zuwachs bei den jährlichen Beteiligungen gekennzeichnet. Das durchschnittliche Wachstum betrug bisher etwa 19 Prozent pro Jahr (s.o.). Die Wachstumsraten schwankten dabei stark zwischen -15 Prozent (2015 auf 2016) und 47 Prozent (2018 auf 2019). Die höhere Nachfrage korrespondiert dabei mit dem Wachstum der Kreativwirtschaft in Berlin insgesamt. Um diese Wachstumstendenzen zu berücksichtigen, wird für die weitere Entwicklung des VCK III ein Anstieg der Zahl der jährlichen Beteiligungen modelliert. Als vorsichtige Schätzung wird ein jährlicher Anstieg von fünf Prozent bzw. von acht Prozent in zwei Szenarien angenommen. Da ein langfristiges und durchgängiges Wachstum des Sektors eher weniger wahrscheinlich ist, wird

dieser Zuwachs auf die ersten drei Jahre der Fondslaufzeit begrenzt. Die erwarteten Beteiligungsfälle und -volumen über die gesamte Investitionsphase sind in nachfolgender Tabelle dargestellt.

**Tabelle 13: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin**

	Wachstum der Beteiligungen um 5% in den ersten drei Jahren	Wachstum der Beteiligungen um 8% in den ersten drei Jahren
Anzahl Beteiligungen pro Quartal*	4,5 (2022) 4,7 (2023) 4,9 (2024 bis 2028)	4,6 (2022) 5,0 (2023) 5,4 (2024 bis 2028)
Beteiligungssumme pro Quartal (Mio. €)	1,2 (2022) 1,3 (2023) 1,4 (2024 bis 2028)	1,3 (2022) 1,4 (2023) 1,5 (2024 bis 2028)
Laufzeit (Quartale)	28	28
Erwartete Nachfrage	37 Mio. €	40 Mio. €

*Quelle:* Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP, Korrektur um „Impact-Fälle“ im VCK II, rundungsbedingte Abweichungen, gerundete Werte.

### Berücksichtigung der dynamischen Entwicklungen am Beteiligungsmarkt in Berlin

Der Beteiligungskapitalmarkt in Berlin hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Die befragten Experten gehen auch für die Zukunft von einer hohen Dynamik aus. Damit sind auch stärkere Schwankungen bei Angebot von und Nachfrage nach Beteiligungskapital möglich. Diese können sich z.B. durch stärkere konjunkturelle Einbrüche oder eine deutliche Änderung der Zinspolitik der Notenbanken ergeben. Um die unsichere Entwicklung zu berücksichtigen, werden zwei einfache Szenarien aufgestellt:

- Eine Verstärkung der Sonderentwicklung in Berlin bei dem Kapitalangebot mit einem deutlichen Zuwachs an Kapitalgebern aus dem In- und Ausland bei einem Rückgang der Gründungstätigkeit etwa in Folge einer verhaltenen konjunkturellen Entwicklung. In diesem Fall könnten sich die Investitionsmöglichkeiten von VC-Fonds verschlechtern. Dieses Szenario wird mit einem Abschlag von zehn Prozent pro Quartal auf die Beteiligungen des VCK III operationalisiert.
- Eine verhaltene Entwicklung des Kapitalangebots etwa aufgrund gesetzlicher Regelungen oder einer höheren Risikoaversität bei privaten Kapitalanbietern bei gleichbleibenden oder steigenden Gründungsaktivitäten in Berlin etwa durch einen Attraktivitätsverlust anderer europäischer Startup-Zentren (Insbesondere London). Dieses Szenario wird mit einem Aufschlag von fünf Prozent auf die Beteiligungszahlen und -summen pro Quartal operationalisiert.<sup>47</sup>

Die Ergebnisse der beiden Szenarien fließen in die Darstellung der erwarteten Nachfrage ein.

### Erwartete Nachfrage nach den Beteiligungen des VCK III

In der folgenden Tabelle ist die zu erwartende Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCK III dargestellt. Dabei werden die zusätzlichen Möglichkeiten des Impact-Fonds, das Wachstum der Kreativwirtschaft sowie die dynamische Entwicklung des Beteiligungsmarkts in Berlin berücksichtigt. Dazu werden vier Szenarien unterschieden, die sich aus den oben ausgeführten Anpassungen ergeben:

- Szenario 1: Ein weiterhin deutliches Wachstum der Kreativwirtschaft in Berlin, dass sich in einem Zuwachs von Beteiligungen in Höhe von acht Prozent in den ersten drei Jahren der

<sup>47</sup> Der Aufschlag wird aus Gründen gutachterlicher Vorsicht etwas niedriger als der Abschlag modelliert.

Laufzeit auswirkt sowie eine weiterhin hohe Anzahl von Startups bei weniger stark wachsendem Beteiligungskapital im Segment „Kreativwirtschaft“ (Überschussnachfrage am Kapitalmarkt in Berlin)

- Szenario 2: Wachstum der Kreativwirtschaft mit verhaltenem Zuwachs der Beteiligungen (fünf Prozent) bei weiter bestehender Überschussnachfrage am Beteiligungskapitalmarkt in Berlin.
- Szenario 3: Deutliches Wachstum der Kreativwirtschaft (acht Prozent) bei rückläufiger Nachfrage von Startups in Berlin und / oder hohen zusätzlichen Angeboten durch private Beteiligungsgesellschaften in Berlin (Überschussangebot)
- Szenario 4: Verhaltenes Wachstum der Kreativwirtschaft (fünf Prozent) bei Wandel des Kapitalmarkts in Berlin zu einem Überschussangebot

**Tabelle 14: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin**

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
Anzahl Beteiligungen pro Quartal*	4,8 bis 5,6	4,7 bis 5,2	4,1 bis 4,8	4,0 bis 4,4
Beteiligungssumme pro Quartal* (Mio. €)	1,3 bis 1,6	1,3 bis 1,4	1,1 bis 1,3	1,1 bis 1,2
Laufzeit (Quartale)	28	28	28	28
Erwartete Nachfrage insgesamt	42 Mio. €	39 Mio. €	36 Mio. €	34 Mio. €
Verwaltungskosten	6,3 Mio. €	5,9 Mio. €	5,4 Mio. €	5,0 Mio. €
Gesamtvolumen VCK III	51 Mio. €	45 Mio. €	44 Mio. €	39 Mio. €

\* Werte differenziert nach jährlichem Wachstum

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP, rundungsbedingte Abweichungen, gerundete Werte.

Bei einer verhaltenen Entwicklung ist bei einer Laufzeit von sieben Jahren eine Gesamtnachfrage in Höhe von etwa 34 Mio. Euro nach Beteiligungen aus dem VCK III zu erwarten. Zentrale Annahme ist hier, dass die Zahl der Startups sich weniger dynamisch entwickelt als in der Vergangenheit und gleichzeitig zusätzliches Beteiligungskapital in Berlin angeboten wird. Bei einem hohen Bedarf und einer weiterhin sehr dynamischen Entwicklung der Gründungsaktivitäten in Berlin ist mit einer Gesamtnachfrage in Höhe von 42 Mio. Euro zu rechnen. Hier wird insbesondere ein deutliches Wachstum der Kreativwirtschaft in den nächsten drei Jahren angenommen.

Für einen Vergleich mit dem Mittelansatz sind die Verwaltungskosten zu berücksichtigen. Nach aktuellem Stand können maximal 15 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen als Verwaltungskosten geltend gemacht werden. Dies entspricht je nach Szenario zwischen 5,0 Mio. Euro und 6,3 Mio. Euro. Das Gesamtvolumen des VCT III wird dann zwischen 39 Mio. Euro und 51 Mio. Euro liegen. Das geplante Fondsvolumen in Höhe von 40 Mio. Euro wird damit nach Einschätzung der Evaluatoren vollständig benötigt.

In beiden Szenarien bestehen Möglichkeiten, die Investitionsstrategie anzupassen:

- Wenn die Nachfrage geringer als vermutet ist, besteht zum einen die Möglichkeit, vermehrt sehr junge Startups mit höheren Unsicherheiten auch ohne Beteiligung eines privaten Koinvestors zu unterstützen. Damit werden die Investitionsmöglichkeiten des Fonds ausgeweitet. Zudem könnte eine umfassendere Unterstützung von Startups in der späten Startup-Phase erfolgen.

- 
- Wenn die Nachfrage den Mittelansatz deutlich überschreitet, kann der Anteil von Erstrundenfinanzierungen mit kleineren Volumen im Vergleich zu Folgefinanzierungen erhöht werden. Zudem kann die Auswahl von Teilnehmern verstärkt an innovations- und strukturpolitische Kriterien gebunden werden.

#### 4.4 GESCHÄTZTE HEBELWIRKUNG

Die Hebelwirkung des VCK III beschreibt grundsätzlich das Verhältnis der eingesetzten öffentlichen Mittel / Fondsmittel zu den Finanzmitteln, die im Rahmen des Startups zusätzlich eingesetzt werden. Dabei bestehen unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen sowohl der eingesetzten Fördermittel (öffentliche Mittel / EFRE-Mittel) als auch der zusätzlichen initiierten Mittel. Eine Definition, die in der kommenden Förderperiode Anwendung finden soll, liegt nicht vor. Vorläufig wird daher auf die Definition des Hebeleffekts in der aktuellen Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte zurückgegriffen.<sup>48</sup>

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten<sup>49</sup>:

- Programmbeitrag, der für das Finanzinstrument bewilligt wird (Ziffer 14)
- EFRE-Anteil der Programmbeiträge, die für das Finanzinstrument bewilligt werden (Ziffer 14.1)
- Programmbeitrag, der an das Finanzinstrument gezahlt wird (Ziffer 15)
- Programmbeiträge, die an Endbegünstigte gezahlt werden. Diese entsprechen den ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25)
- EFRE-Anteil an den ausgezahlten Beiträgen. Der EFRE-Anteil beträgt 40 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25.1)
- Weitere Beiträge, die zu der Finanzierung beitragen. Hier werden private und öffentliche Beteiligungen / Koinvestitionen subsummiert, die an das Startup fließen. Eigenmittel des Startups werden hier nicht berücksichtigt. (Ziffer 38.3)
- Betrag der Verwaltungskosten, die aus Mittelansatz der Finanzinstruments getragen werden (Ziffer 17)

In der folgenden Tabelle sind diese Komponenten bei einem Gesamtansatz von 40 Mio. Euro für den VCK III dargestellt.

---

<sup>48</sup> Gemäß Art. 46 der VO 1303/13 in Form eines speziellen Berichts als Anhang zum jährlichen Durchführungsbericht i.S.d. Art. 50 der VO 1303/13

<sup>49</sup> Die Ziffern in Klammern entsprechen den Ziffern im genannten Bericht und den Ziffern in der unten aufgeführten Formel zur Berechnung des Hebels.

**Tabelle 15: VCK III – Komponenten der Hebelberechnung**

	Erwartete Werte für den VC-Fonds Kreativwirtschaft III
Programmbeiträge bewilligt	40 Mio. €
EFRE-Mittel bewilligt	16 Mio. €
Programmbeiträge ausgezahlt	40 Mio. €
Ausgezahlte Beteiligungen	35 Mio. €
EFRE-Anteil an den Beteiligungen	14 Mio. €
Weitere Beiträge zu der Finanzierung *	137 Mio. €
Verwaltungskosten	5 Mio. €
Hebel	9,6
* Ohne Verwaltungskosten	
** Schätzung auf Grundlage der Umsetzung des VCK II	

Quelle: Konzeption VCK III (17.2.2021), Monitoring OP, eigene Berechnungen.

Folgenden Annahmen werden für die Berechnung des Hebels getroffen:

- Die Fondsmittel werden vollständig umgesetzt; alle vorgesehenen Mittel werden in den VCK III eingezahlt und als Beteiligungen an Startups vergeben oder für die Verwaltung des Fonds verwendet.
- Die zu Lasten der Fondsmittel abgerechneten Verwaltungskosten betragen 5 Mio. Euro. Dies entspricht 14,3 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen.
- Die Beteiligung weiterer privater und öffentlicher Investoren erfolgt etwa in dem Umfang wie in der Vergangenheit. Diese weiteren Beteiligungen bilden die wesentliche Einflussgröße auf den Hebel.

Die weiteren Beiträge zu den Finanzierungen (Koinvestitionen) werden auf Grundlage der bisherigen Umsetzung des VCK II geschätzt. Dabei werden die Veränderungen im Fondskonzept (Finanzierungen auch nach Art. 22 AGVO) und Unsicherheiten bei der zukünftigen Entwicklung berücksichtigt. Insgesamt werden im Zuge der Beteiligungen durch den VCK III etwa 137 Mio. Euro von weiteren öffentlichen und privaten Mittelgebern in die Startups investiert.

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist durch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert.<sup>50</sup>

$$\text{Achieved leverage}_{\text{equity}} = \frac{(25.1_{\text{E}} + 38.3_{\text{E}})}{(25.1_{\text{E}} + ((25_{\text{E}}/15_{\text{SF}}) * 17_{\text{SF}} * (14.1_{\text{SF}}/14_{\text{SF}})))}$$

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich daraus ein Hebel von 9,6. Der Wert des Hebels ist stark von der Schätzung der weiteren Koinvestitionen abhängig. Sinken diese z.B. um 20 Prozent, so reduziert sich der Hebel auf 7,8. Außerdem ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass die Berechnung der Kommission nur die EFRE-Mittel als Impuls (oder Hebel) berücksichtigt.

<sup>50</sup> Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

Die weiteren öffentlichen Mittel des Fonds gehen nicht in die Berechnung ein. Werden die gesamten öffentlichen Mittel berücksichtigt, so ergibt sich ein Hebel von 4,4.

#### 4.5 BEITRAG ZU DEN ZIELEN DES EFRE-OP 2021-2027

Der VC Fonds Kreativwirtschaft III ist dem Politischen Ziel 1 und dabei dem Spezifische Ziel 1.3 zugeordnet. Er soll damit die „Steigerung des nachhaltigen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, unter anderem durch produktive Investitionen“ unterstützen.

Zielgruppe des VCK III sind junge, innovative und wachstumsstarke Unternehmen der Kreativwirtschaft. Das starke Wachstum soll durch Innovationen entstehen. Der Innovationsgehalt von VC-fähigen Geschäftsmodellen wird durch die Literatur und durch die befragten Experten durchgängig unterstützt: Starkes Wachstum ist dabei nur fundiert zu erwarten, wenn die Startups umfassende, grundsätzliche Marktneuheiten mit hohem Umsatzpotenzial ausreichend schnell entwickeln. Der Beitrag zum Spezifischen Ziel erfolgt damit mittels der Unterstützung von Innovationen. Damit wird auch das Politische Ziel direkt adressiert.

Die Zielgruppe des VCK III entspricht der Zielgruppe des VCT III; eine Unterscheidung ergibt sich nur durch die Zuordnung zum Wirtschafts- und Technologiebereich „Kreativwirtschaft“. Die Startups zeichnen sich daher durch die gleichen Merkmale aus, wie die Zielgruppe des VCT III. Insbesondere ist zu erwarten, dass Startups häufiger Marktneuheiten als etablierte Unternehmen entwickeln, schneller als bestehende Unternehmen wachsen und „digitaler“ sind als andere Gründungen (vgl. Kap. 3.2).

Die Zielgruppe trägt damit – ex-ante – zum technologischen Fortschritt und zur Stärkung der Innovationsfähigkeit in Berlin bei. Die Förderung ist zudem auf die Kreativwirtschaft ausgerichtet, die als komparative Stärke des Landes einzuordnen ist. Damit trägt sie auch zur Entwicklung des Clusters und damit zur Innovationsstrategie innoBB bei.

Die laufende Evaluierung der Prioritätsachse 1 des Operationellen Programms 2014-2020 fasst im Zwischenbericht<sup>51</sup> auch erste Erfahrungen mit den beiden VC-Fonds (VCT II und VCK II) zusammen. Für den VCK II werden dabei keine gesonderte Wirkungszusammenhänge oder Effekte genannt, die Untersuchungsergebnisse beziehen sich durchgängig auf beide Fonds. Neben dem Finanzierungseffekt (Bereitstellung von Risikokapital) werden die Unterstützung bei der Suche nach Kapitalgebern, bei rechtlichen Fragen oder bei der Entwicklung der internen Unternehmensstruktur und der Personalgewinnung als Effekte genannt. Nach Aussage der interviewten Startups sind die Beteiligungen passgenau, weil das Fondsmanagement einen regionalen Fokus hat und über ein breites Portfolio verfügt.

In der folgenden Tabelle sind einzelne Outputs im Hinblick auf das Spezifische Ziel dargestellt. Voraussetzung für diese Werte ist die vollständige Umsetzung des VCK III bei ähnlichen Strukturen und Rahmenbedingungen wie in der jüngeren Vergangenheit. Es ist dann zu erwarten, dass durch den VCK III insgesamt 39 Startups unterstützt werden. „Innovationen“ sind Voraussetzung für die hohen Wachstumserwartungen und damit ein Auswahlkriterium des Fonds. Es ist daher davon auszugehen, dass 39 innovierende KMU durch den Fonds unterstützt werden.

Zum Zeitpunkt der ersten Beteiligung werden voraussichtlich 31 dieser Unternehmen (80 Prozent) maximal drei Jahr alt. Ein Teil der Unternehmen werden bereits durch den VCK II ihre erste Beteiligung erhalten haben; die Förderung dieser Startups wird durch den VCK III fortgeführt werden.

<sup>51</sup> Vgl. Toepel / Kroeger (2018): EFRE-Förderung im Land Berlin 2014 bis 2020, Evaluierung der Prioritätsachse 1 „Innovation“, Zwischenbericht – Entwurf, S. 32f.

**Tabelle 16: Erwartete Outputs des VCK III**

Indikatoren	Zielwerte
Unterstützte Unternehmen	39
Durch Finanzinstrumente unterstützte Unternehmen	39
Unterstützte junge Unternehmen	31
Geschaffene Arbeitsplätze	545
Weitere private Investitionen	125 Mio. €
Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovationen einführen	39

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP.

Die Beteiligungen des VCK III sind so ausgelegt, dass sie in aller Regel pari passu mit weiteren Investoren erfolgen. Bei ähnlichen Strukturen der Ko-Investitionen wie in der jüngsten Vergangenheit sind ergänzend zu den Finanzierungen des Fonds (40 Mio. Euro) weitere 125 Mio. Euro an Finanzmitteln von privater Seite zu erwarten. Weitere Ko-Investitionen erfolgen in geringerem Ausmaß durch weitere öffentlich Mittel, insbesondere aus dem HTGF. Es ist weiter zu erwarten, dass in den Unternehmen in den ersten Jahren knapp 550 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Bei erfolgreicher Umsetzung von Innovationen ist bei den unterstützten Startups ein erhebliches betriebliches Wachstum zu erwarten. Die Monitoringdaten zu den Umsatzzahlen der Startups, die Beteiligungen aus dem VCK II erhalten haben, zeigen eine erhebliche Dynamik. Im Durchschnitt über alle Fälle und korrigiert um besonders hohe Wachstumsraten im ersten Jahr ergibt sich ein jährliches Umsatzwachstum von 118 Prozent (Median über alle Daten: 153 Prozent).

Bei der Interpretation der erwarteten Outputs und Wirkungen ist der revolvierende Charakter des VCK III zu berücksichtigen. Falls die Auswahl der Startups so erfolgt, dass sich eine Reihe von Ihnen erfolgreich entwickelt, entstehen langfristig Rückflüsse in den Fonds. Auch unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten (nicht realisierte Effekte alternativer Förderansätze) ist die Zielerreichung als sehr effizient einzuschätzen.

#### 4.6 ANPASSUNGEN DES FONDSKONZEPTS

Als Grundlage für die Bewertung diente zunächst die ursprüngliche Fondskonzeption vom 10. Juli 2020. Diese wurde während der Laufzeit des Auftrages an einigen Stellen modifiziert – zuletzt mit Stand vom 17. Februar 2021. Die insoweit wesentlichen Änderungen betreffen die folgenden Aspekte:

- Verschiebung des Fondstarts in das Jahr 2022 (ursprünglich sollte die operative Tätigkeit des Fonds bereits im Jahr 2021 beginnen);
- Berücksichtigung der neuen Obergrenze für die Abrechnung der Verwaltungskosten i.H.v. 15 Prozent des Gesamtbetrags der an die Endbegünstigten in Form von Beteiligungen ausbezahlten Programmbeiträge;
- Nutzung der in Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) normierten Möglichkeit für die Gewährung von Beihilfen für Unternehmensneugründungen in denjenigen Fällen, in denen weder eine beihilfefreie pari-passu Beteiligung noch eine De-minimis-Förderung möglich ist;
- Berücksichtigung einer differenzierten Behandlung von Investoren.

Die finale Erstellung dieses Berichts erfolgt auf der Basis der überarbeiteten Fondskonzeption.



## 4.7 FAZIT

Die Kreativwirtschaft ist in Berlin besonders stark ausgeprägt; sie ist zudem im vergangenen Jahrzehnt überdurchschnittlich stark gewachsen. Sie ist ein Teil des Clusters „IKT, Medien, Kreativwirtschaft“ und damit einer der Schwerpunkte der Innovationsstrategie des Landes.

Der VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III) soll junge, innovative und wachstumsstarke Unternehmen aus diesem Cluster unterstützen. Der Fonds gleicht dabei in Konzeption, Ausrichtung und Investitionsstrategie dem VC-Fonds-Technologie, der breit auf Startups ausgerichtet ist – mit dem Unterschied, dass der VCK III ausschließlich im genannten Cluster aktiv ist. Damit gilt eine Reihe der Ergebnisse des VCT III auch auf das geplante Angebot für die Kreativwirtschaft.

In der empirischen Literatur und unter den befragten Experten besteht breite Übereinstimmung, dass für junge, innovative Unternehmen deutliche Restriktionen beim Zugang zu Finanzierungen existieren. Die Ursachen liegen in dem marktlichen Risiko der Innovationen, den fehlenden Sicherheiten von Gründungen und in den großen Finanzbedarfen bei wachstumsstarken Startups. In der Folge sind die Innovationsaktivitäten weniger ausgeprägt als volkswirtschaftlich erwünscht. Für die Teilgruppe der Startups in der Kreativwirtschaft liegen keine gesonderten empirischen Erhebungen zu Finanzierungsproblemen vor; einzelne Studien befassen sich in Ansätzen mit ihnen. Demnach werden Kapitalbedarf sowie Finanzierungsprobleme bei Unternehmen der Kreativwirtschaft gesehen. Auch in den Experteninterviews werden eher etwas größere Finanzierungsprobleme für Startups der Kreativwirtschaft gesehen. Allerdings ist dieses Teilsegment eher klein und schwer einzuschätzen.

Der VCK III schafft ein explizites und besonders sichtbares Angebot für Startups aus der Kreativwirtschaft und passt sich weitgehend kohärent in die Unterstützungslandschaft ein. In Einzelfällen sind Überschneidungen mit dem VCT III zu erwarten, die durch das gemeinsame Fondsmanagement geregelt werden können. Mit Angeboten auf nationaler und internationaler Ebene gibt es nur nur wenige Überschneidungen. In erster Linie können diese sich mit dem HTGF bei besonders technologieorientierten Beteiligungen ergeben. Der HTGF ist aber stärker auf industrielle Hochtechnologie ausgerichtet; Überschneidungen zur Kreativwirtschaft dürften relativ selten sein. Andere Instrumente des Bundes und der EU sind auf anderen Unternehmensphasen ausgerichtet oder adressieren private Beteiligungskapitalgeber.

Die zentrale Fragestellung der Ex-Ante-Bewertung ist, ob die vorgeschlagene Höhe des Programmbeitrags zum Finanzinstrument angemessen ist. Hierzu wurde die zu erwartende Nachfrage nach den Beteiligungen des VCK III hergeleitet. Dies erfolgte auf Grundlage der Entwicklung beim VCK II. Dabei wurde die aktuellen Tendenzen in der Kreativwirtschaft in Berlin sowie mögliche Entwicklungen im Beteiligungskapitalmarkt in Berlin über verschiedene Szenarien berücksichtigt. Die Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCK II hat sich ebenso wie die Kreativwirtschaft in Berlin bis zum aktuellen Datenrand (31.1.2019) sehr positiv entwickelt. Für die Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCK III wurden daher für die ersten drei Jahre niedrige bzw. mittlere Zuwächse simuliert. Zudem sind für den Risikokapitalmarkt zwei Szenarien aufgenommen, die eine leichte Zunahme bzw. einen etwas stärkeren Rückgang der Nachfrage unterstellen.

Auf Grundlage dieser Annahmen und Szenarien liegt die zu erwartende Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCK III nach unserer Einschätzung zwischen 34 Mio. Euro und 42 Mio. Euro. Die Evaluatoren sehen dabei die höchste Plausibilität bei den Annahmen, die dem zweiten Szenario zugrunde liegen (39 Mio. Euro). Unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten ergibt sich ein Fondsvolumen, das je nach Entwicklung der Kreativwirtschaft und des Beteiligungsmarktes in Berlin zwischen 39 Mio. Euro und 51 Mio. Euro liegen sollte. Das geplante Fondsvolumen in Höhe von 40 Mio. Euro ist damit nach Einschätzung der Evaluatoren plausibel. Es werden zudem Ansätze zur Steuerung des Fonds aufgezeigt.

Die Erweiterung des Förderspektrums des VCK II auch für Startups, für die sich keine private Ko-Investoren finden, wird von den Evaluatoren grundsätzlich positiv eingeschätzt. Damit können Informationsdefizite und Vorbehalte, die bei privaten Kapitalgebern gegenüber der Kreativwirtschaft als VC-Segment bestehen, ausgeglichen werden. Grundsätzlich erscheint das Fondsvolumen ausreichend, um zumindest einige solcher Fälle abzudecken.



---

Die Erfahrungen mit dem aktuellen VCK II und ähnlichen Instrumenten in anderen Ländern bzw. auf Bundesebene zeigen u.a. eine hohe Innovationsintensität und ein starkes Wachstum der Unternehmen. Die Zielgruppe trägt damit – ex-ante – zur Stärkung der Innovationsfähigkeit in Berlin bei und lässt einen deutlichen Beitrag zum Spezifischen Ziel und zum Politischen Ziel des Operationellen Programms erwarten.

---

## EX-ANTE BEWERTUNG IMPACT VC FONDS

### 5.1 EINLEITUNG

Einer internationalen Umfrage zufolge ist Berlin „the world's top hotspot for social entrepreneur“.<sup>52</sup> Unabhängig von der Belastbarkeit dieser Aussage zeigen unterschiedliche Erhebungen<sup>53</sup> und die Expertenaussagen ein deutliches Wachstum beim „Social Entrepreneurship“ und dem „Impact Investing“ in Deutschland und in Berlin. Beide Ansätze umfassen im Kern die Verbindung von profit-orientierten Geschäftsmodellen und wirkungsorientierter Geschäftstätigkeit – letztere definiert als soziale oder ökologische Wirkungen. Dahinter steht auch die Idee, das wirtschaftliche Interesse für eine hohe Dynamik auch bei den gesellschaftlichen Effekten zu nutzen. Aus regionaler Perspektive werden wirtschaftliche Effekte (Innovationen, Unternehmenswachstum in der Region) und ökologische oder soziale Effekte (Beitrag zu Nachhaltigkeitszielen) angestrebt.

Das Land Berlin und die IBB Beteiligungsgesellschaft mbH wollen den Ansatz des Impact Investing aufgreifen und die aktuellen Entwicklungen insbesondere in Berlin unterstützen und verstärken. Dazu ist die Auflage eines Impact VC-Fonds für Social Entrepreneurs (VCI) geplant. Dies auch vor dem Hintergrund, dass in der Vergangenheit bereits mehrere Beteiligungen aus den bestehenden EFRE-Fonds für Startups ausgereicht worden, die im Grundsatz auch den Definitionen des Impact Investing entsprechen. Mit einem gesonderten Fonds soll auf die besonderen Finanzierungsprobleme der Zielgruppe und die besonderen Anforderungen an die Beteiligungen (Wirkungsmessung) reagiert werden. Zudem soll die Zielgruppe explizit angesprochen werden. Darüber hinaus soll das Marktsegment in Berlin weiterentwickelt werden – etwa durch die Möglichkeiten für private Ko-Investoren, die Präsenz der IBB Beteiligungsgesellschaft vor Ort oder die Weiterentwicklung von Standards zur Wirkungsmessung.

Unter „Impact Investing“ oder „wirkungsorientiertes Investieren“ wird eine Investitionsstrategie verstanden, die über eine bloße Orientierung an den Wachstumschancen (und dem Risiko) hinausgeht. Wachstumsaussichten, Skalierung und Renditeorientierung bleiben ein Maßstab, intendierte und nachweisbare positive soziale oder ökologische Wirkungen sollen als weiteres Kriterium hinzukommen: „Impact investing is any profit-seeking investment activity that intentionally generates measurable benefits for society.“<sup>54</sup> Die Investitionsstrategie des VCI konkretisiert diesen Ansatz über folgende Auswahlkriterien:<sup>55</sup>

- Gewinnerzielungsabsicht – die gesellschaftliche Wirkung soll über einen unternehmerischen Ansatz mit Gewinnerzielungsabsicht erreicht werden
- Korrelation von Impact und wirtschaftlichem Erfolg – die Skalierung des Geschäftsmodells führt sowohl zu höheren wirtschaftlichen Erträgen und gleichzeitig zu höheren gesellschaftlichen Erträgen / Impacts (kein trade-off)
- Intendierter Impact – der Impact muss beabsichtigt sein und nicht „zufällig“ entstehen. Das unternehmerische Handeln folgt einer Strategie zur Verwirklichung der Impacts

---

<sup>52</sup> Thomson Reuters Foundation (2019): Thomson Reuters Foundation Poll. The best countries to be a social entrepreneur 2019. Germany; <http://poll2019.trust.org/country/?id=germany>. Befragt wurden über 900 Expertinnen und Experten aus den 43 größten Wirtschaftsnationen. Deutschland insgesamt wird auf Rank 21 unter den 43 Ländern geführt.

<sup>53</sup> Z.B. die verschiedenen Jahrgänge des „Deutschen Social Entrepreneurship Monitor“ oder des Start-Up Monitors

<sup>54</sup> Grabenwarter / Lichtenstein (2011): In search of gamma: an unconventional perspective on Impact Investing, S. 10.

<sup>55</sup> Vgl. IBB Ventures (2021): Konzept Impact VC Fonds Berlin für Social Entrepreneurs, S. 5.

- 
- Impact muss messbar sein – die gesellschaftliche Verbesserung im Verhältnis zum Ressourceneinsatz ist ein Beurteilungskriterium
  - Positive Gesamtwirkung des Impact Investments – ganzheitliche Betrachtung der Wirkungen erforderlich, welche auch Nebenwirkungen berücksichtigt.

Die Auswahl der Startups erfolgt beim VCI damit grundsätzlich nach den gleichen Kriterien wie bei den anderen geplanten VC-Fonds (Wachstumschancen, Skalierbarkeit, Exitperspektive, Innovationsgehalt). Zusätzlich müssen positive soziale oder ökologische Wirkungen intendiert, messbar und skalierbar zu erwarten sein. Die Wirkungsmessung sowohl bei der Auswahl der Startups als auch bei Ihrer Begleitung (impact assessment, impact management) stellt dabei eine zusätzliche Anforderung dar: Zum einen sind entsprechende Methoden noch in der Erarbeitung oder Einführung, zum anderen entstehen zusätzliche Aufwände.

Durch den VCI werden offene Beteiligungen und stille Beteiligungen vergeben. Die Beteiligungen können eine Höhe von max. 3 Mio. Euro erreichen; eine Mindestgröße ist nicht vorgesehen. In Abgrenzung zu den anderen geplanten Fonds ist beim VCI explizit auch die Vergabe von stillen Beteiligungen vorgesehen. Damit können Finanzierungsrestriktionen von Gesellschaftsformen (gGmbH), die bei Impact-Startups eine relativ hohe Verbreitung haben, gemildert werden. Offene Beteiligungen können durch Gesellschafterdarlehen oder Wandeldarlehen ergänzt werden.

**Tabelle 17: Ausgestaltung des Impact VC Fonds**

	<b>Impact VC-Fonds Social Entrepreneurs</b>
Zielsetzungen	Umfassende Unterstützung von jungen, innovativen Unternehmen, mit Gewinnerzielungsabsicht und der Zielsetzung gesellschaftlicher (sozialer und ökologischer) Wirkungen. Unterstützung durch Risikokapital in frühen Unternehmensphasen sowie Beratung und Begleitung Entwicklung des Beteiligungskapital-Standorts Berlin insbesondere für das Impact Investing Etablierung von Standards zur Wirkungsmessung im Impact Investing
Zielgruppe	Social Entrepreneurs - junge, innovative Unternehmen mit sozialem oder ökologischem Unternehmenszweck / messbarem Beitrag zu Nachhaltigkeitszielen Bei Folgefinanzierungen auch Social Entrepreneurs in der Wachstumsphase
Fördervoraussetzungen	Alleinstellungsmerkmal hinsichtlich der eingesetzten Technologien und / oder Geschäftsmodellen Wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive Gesellschaftlicher (sozial, ökologischer) Unternehmenszweck Intendierte und nachweisbare soziale oder ökologische Wirkungen
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen Stille Beteiligungen Offene Beteiligungen ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Ausschließlich Minderheitsbeteiligungen Beteiligung im Regelfall mit privaten und öffentlich Ko-Investoren zu gleichen Konditionen (pari passu); Anteil weiterer Investoren mind. 30 %, angestrebt werden mind. 50 %. In Ausnahmefällen Beteiligung von max. 200.000 Euro ohne Beteiligung Dritter. Beteiligungen nach Art. 22 der AGVO (max. 800.000 € an kleine, junge, innovative Unternehmen) *
Finanzierungsvolumen	Bis zu 3 Mio. Euro, ohne Mindesthöhe Ohne Beteiligung Dritter max. 200.000 Euro
Mittelvolumen	30,0 Mio. € (40% EFRE + 60% nationale Kofinanzierung durch die IBB)
Beihilferechtliche Grundlage	Grundsätzlich Pari-Passu-Modell: beihilfefreie Investitionen gemeinsam mit privaten Investoren und zu gleichen Bedingungen De-minimis-Verordnung: Beteiligung ohne Dritte bis 200.000 Euro Art. 22 AGVO
Investitionsphase	Sechs bis acht Jahre bei geplantem Start Anfang 2022, bis max. 2029 Laufzeit mit Desinvestitionsphase insgesamt 12 Jahre mit Verlängerungsoption.

\* In Fällen, in denen die Gründung nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt, die Kriterien für Kleinunternehmen erfüllt sind und die pari-passu-Bedingungen für eine beihilfefreie Finanzierung nicht vollständig erfüllt werden können.

Eigene Darstellung nach Angaben der IBB Beteiligungsgesellschaft.

## 5.2 BEWERTUNG VON ZIELGRUPPE UND FINANZPRODUKTE

### 5.2.1 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN ZIELGRUPPE

Zielgruppe des VCI sind Impact-Startups – junge, innovative Unternehmen und Gründungen, die sowohl wachstums- als auch wirkungsorientiert agieren. Die Zielgruppe entspricht damit grundsätzlich der Zielgruppe des VCT III; ergänzt um die Ausrichtung auf ökologische und soziale Impacts.

Für die Ex-ante-Bewertung stellt sich die Frage, inwieweit Finanzierungsrestriktionen für diese Zielgruppe bestehen. Dies impliziert auch, dass u.a. aufgrund dieser Restriktionen ein suboptimales

Gründungs- und Innovationsniveau sowie Defizite hinsichtlich der sozialen und ökologischen Entwicklung in der Region bestehen.

### 5.2.1.1 Beschreibung der Zielgruppe

Literatur und Erhebungen liefern unterschiedliche Abgrenzungen und Angaben zu „Social Entrepreneurs“, „(neue) Sozialunternehmen“ oder „Impact-Startups“.

#### Junge Sozialunternehmen

Auf Grundlage der Befragungsdaten des KfW-Gründungsmonitors erfolgte eine Abgrenzung und Beschreibung von jungen Sozialunternehmen. Demnach gab es im Jahr 2017 in Deutschland etwa 108.000 Sozialunternehmen in einem Alter bis zu fünf Jahren. Zentrales Merkmal der Abgrenzung ist, dass ein soziales oder ökologisches Anliegen „voll und ganz“ im Vordergrund der Geschäftstätigkeit steht, die Einkommenserzielung dagegen weniger (KfW Research 2019).<sup>56</sup> Die jungen Sozialunternehmen haben damit einen Anteil von 9 Prozent an allen jungen Unternehmen. Ein sehr ähnlicher Anteil wurde durch eine Studie für Großbritannien bei Bestandsunternehmen ermittelt (Stephan et al., 2017). Eigenschaften dieser Gruppe sind:

- Ein hoher Anteil von Gründerinnen und älteren Gründerpersonen
- Junge Sozialunternehmen entwickeln überdurchschnittlich häufig Innovationen
- Sie benötigen häufiger externe Finanzierungen als andere Jungunternehmen
- Sie nutzen zur Finanzierung häufiger Förderkredite und alternative Finanzierungsquellen (Stiftungen, private Investoren, Crowdfunding)

#### Impact-Startups

Der Deutsche Startup-Monitor basiert auf einer jährlichen Befragung von ausgewählten Startups.<sup>57</sup> Dabei wird jeweils auch die Unternehmensausrichtung abgefragt. In der aktuellen Befragung geben jeweils etwa 43 Prozent der Startups an, dass ihre Produkte und Dienstleistungen der „Green Economy“ oder dem „Social Entrepreneurship“ zuzuordnen sind. Inwieweit sich einzelne Startups sowohl der Green Economy als auch dem Social Entrepreneurship – das in aktuelleren Definitionen auch eine ökologische Ausrichtung umfasst – zuordnen, ist nicht bekannt. Zumindest etwa die Hälfte der antwortenden Startups haben aber eine entsprechende Unternehmensausrichtung (Produkte und Dienstleistungen).

Die Anteile der Startups, die grundsätzlich ökologisch und sozial orientiert sind, sind gegenüber den Vorjahren kontinuierlich gestiegen. „Neben den ökonomischen Motiven werden also umweltspezifische sowie soziale Ziele im Startup-Ökosystem immer wichtiger.“ (BDS 2020, 41)

<sup>56</sup> Dies entspricht nicht vollständig der Definition der Zielgruppe des VCI – hier können die Gewinnerzielung und die gesellschaftliche Wirkung zentraler Unternehmenszweck sein. Dies trifft nach dem Gründungsmonitor für 10 Prozent aller jungen Unternehmen im Jahr 2017 zu.

<sup>57</sup> Startups sind hier Unternehmen, die jünger als zehn Jahre sind und entweder ein Mitarbeiter-/Umsatzwachstum anstreben und/oder hinsichtlich ihrer Produkte/Dienstleistungen, Geschäftsmodelle und/oder Technologien (hoch)innovativ sind. Die Startups werden über verschiedene Quellen ausgewählt, die Daten werden um einfache Selbständige bereinigt. In der aktuellen Erhebung (2020) liegen 1.946 Datensätze vor. Vgl. Bundesverband Deutscher Startups (2020): Deutscher Startup Monitor 2020.

## Social Entrepreneurs

Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) führt jährlich eine Befragung von Social Entrepreneurs (SE) in Deutschland durch.<sup>58</sup> Folgende zentrale Ergebnisse hat die Befragung erbracht:

- Grundsätzlich sind SE in Deutschland kein neues Phänomen – in jüngster Zeit ist aber die Zahl der Neugründungen / Startups deutlich gestiegen: etwa drei Viertel der befragten SE wurden ab 2014 gegründet, 46 Prozent ab 2018
- Für 97 Prozent der SE ist die gesellschaftliche Orientierung mindestens gleichwertig zur Gewinnerzielung / finanziellen Rendite, für 84 Prozent vorrangig
- Die Innovationskraft der SE wird als sehr hoch eingeschätzt: 84 Prozent der Startups schätzen ihr Produkt oder ihre Dienstleistungen als Marktneuheiten ein, 40 Prozent als europä- oder weltweite Neuheit
- In Branchenabgrenzung ordnen sich die SE zu einem großen Teil der Informations- und Kommunikationswirtschaft zu (nahezu 60 Prozent). Relativ hohen Anteil haben auch die Bereiche „Erziehung und Unterricht“ und „Gesundheits- und Sozialwesen“
- Der Anteil der Frauen unter den SE liegt mit 47 Prozent deutlich über den Anteilen von Frauen an allen Gründungen und von Frauen in Startups insgesamt. Ähnliche Ergebnisse ergab eine Auswertung des KfW-Gründungsmonitors (s.o.)
- Die zentralen Felder der gesellschaftlichen Wirkungen<sup>59</sup> sind „Hochwertige Bildung“ (46 Prozent), „Nachhaltige/r Konsum und Produktion“ (45 Prozent) „Gesundheit und Wohlergehen“ (44 Prozent) und „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ (43 Prozent). Einen vergleichsweise kleinen Anteil hat das Ziel „Bezahlbare und saubere Energie“ (21 Prozent).

Die aktuelle Erhebung (für 2019) umfasst auch eine Sonderauswertung für das Land Berlin. Nach der Erhebung haben 29 Prozent aller deutschen SE ihren Sitz in Berlin, das damit eine sehr hohe Dichte an SE aufweist (NRW: 14 Prozent, BY und BW je 12 Prozent). Unterschiede zwischen SE in Berlin und in Deutschland insgesamt sind aufgrund der geringen Fallzahlen vorsichtig zu interpretieren:

- Der Anteil weiblicher SE ist in Berlin unterdurchschnittlich (38 Prozent zu 47 Prozent)
- Die SE in Berlin sind gemessen an den Mitarbeiterzahlen etwas größer als im bundesdeutschen Durchschnitt
- Das Wirkungsfeld „Hochwertige Bildung“ wird in Berlin in relativ großem Umfang verfolgt (57 Prozent zu 46 Prozent).

Insgesamt finden sich eher wenige Unterscheidungen zwischen SE aus Berlin und aus Deutschland insgesamt.

Insbesondere zum Umfang der Zielgruppe (junge, innovative Unternehmen, die neben hohen Wachstumsabsichten auch ökologische und soziale Wirkungen verfolgen) finden sich derzeit nur sehr bedingt fundierte Aussagen. Abgrenzungen auf Grundlage des KfW-Gründungsmonitors legen nahe, dass etwa 10 Prozent aller jungen Unternehmen dem Impact-Bereich zuzuordnen sind – der Anteil bezieht sich aber auf alle Gründungen, nicht auf Startups. Aus dem Startup-Monitor lässt sich der Anteil von Impact-Startups unter allen Startups (etwa die Hälfte) nur auf Grundlage einer einfachen Eigeneinschätzung ableiten und ist weniger belastbar.

Übereinstimmung besteht grundsätzlich hinsichtlich der Entwicklungstendenzen und des Innovationsgehalts: Die Orientierung an gesellschaftlichen Wirkungen nimmt in den letzten Jahren tendenziell zu; und die wirkungsorientierten Gründungen und Startups sind relativ innovationsstark. Berlin

<sup>58</sup> Befragt werden als „Social Entrepreneurs“ die Gründerinnen und Gründer von Organisation oder Personen, die dort eine Leitungsposition besetzen und sich außerdem selbst als Social Entrepreneur\*in verstehen. Nach Bereinigung liegen in der aktuellen Befragung (für 2019) 265 Datensätze vor.

<sup>59</sup> Erfasst durch die Sustainable Development Goals der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Mehrfachnennungen möglich.

stellt einen sehr ausgeprägten regionalen Schwerpunkt auch für Impact-Startups dar – hier finden sich bereits viele solche Startups.

### 5.2.1.2 Finanzierungsrestriktionen

Die Zielgruppe des VCI weist grundsätzlich die gleichen Eigenschaften auf, wie die Zielgruppe des VCT III. Wesentlich sind dabei die Finanzierungsrestriktionen, mit denen junge, innovative Unternehmen mit relativ großen und unsicheren Wachstumsprojekten konfrontiert sind. Die Hemmnisse ergeben sich teilweise aus dem Finanzierungsgegenstand – umfassende Innovationen mit hohem Risiko, hoher Anteil von Personalkosten u.a. und teilweise aus der Zielgruppe – Gründungen oder junge Unternehmen mit wenig Sicherheiten, Eigenkapital und laufenden Überschüssen (vgl. ausführlich unter Kap. 2.2.1).

Diese Restriktionen spiegeln sich in den Erhebungen zu Finanzierungshemmnissen von Startups. In einer vergleichenden Auswertung des KfW-Gründungsmonitors nennen etwa ein Viertel aller Gründungen (23 Prozent) und 41 Prozent der befragten Start-ups die Finanzierung als Hemmnis (KfW-Start-up-Report 2018).

Die Ergebnisse der Befragung von SE, die Auswertung des Gründungsmonitors und die Aussagen legen insgesamt nahe, dass sich diese Finanzierungsrestriktionen für Impact-Startups noch verstärken:

- So zeigt die Befragung von Gründungen deutlich höhere Finanzierungshemmnisse bei jungen Sozialunternehmen (26 Prozent) als bei allen jungen Unternehmen (16 Prozent). Hier, bei den kaufmännischen Kenntnissen sowie der Mitarbeitergewinnung liegen die wesentlichen Unterschiede zu Gründungen insgesamt (KfW Research 2019).
- Die Befragung der SE thematisiert auch die Hürden für die Entwicklung der SE. Als „sehr bedeutsam“ oder „bedeutsam“ werden eine schwache Lobby in der Politik (66 Prozent), zu geringe Anschlussfinanzierungen für innovative Projekte bei bestehenden Unternehmen (62 Prozent), eine schwer nachvollziehbare Vergabe von öffentlichen Finanzmitteln (61 Prozent) und ein fehlender Zugang zum Finanzmarkt gesehen (56 Prozent).<sup>60</sup> Finanzierungsprobleme haben damit insgesamt einen sehr hohen Stellenwert für die befragten SE. Ein Vergleich mit Startups insgesamt ist auf Basis der verfügbaren Erhebungen nur sehr begrenzt möglich, insgesamt scheint die Problematik bei Impact-Startups noch etwas ausgeprägter.<sup>61</sup>
- In den Expertengesprächen werden die Finanzierungsbedingungen für Impact-Startups überwiegend eher als schwieriger als für Startups insgesamt bewertet. Grund sind fehlende Marktkenntnisse und Unsicherheiten bei Kapitalgebern, hohe Anforderungen an die Rendite und Vorbehalte gegenüber den zusätzlichen Wirkungszielen der Startups.

Insgesamt ist damit von deutlichen Finanzierungsrestriktionen für die Zielgruppe auszugehen. Die Ursachen liegen vor allem in dem Marktrisiko der Innovationen und den Unsicherheiten hinsichtlich der spezifischen Wirkungsausrichtung der Impact-Startups. In der Folge ergibt sich hier eine suboptimale Investitionssituation. Insbesondere werden risikobehaftete Vorhaben mit grundlegenden Marktneuheiten aufgrund fehlender Finanzierungen nicht oder nicht umfassend realisiert.

<sup>60</sup> Insgesamt wurden 12 Hemmnisse abgefragt, Mehrfachnennungen waren möglich.

<sup>61</sup> Die Fragestellungen und die Antwortmöglichkeiten unterscheiden sich deutlich. Die Abstände zwischen den wichtigsten Nennungen und die Häufigkeit der Nennung von verschiedenen Finanzierungshemmnissen sprechen für eine etwas höhere Bedeutung von Finanzierungsproblemen bei Impact-Startups. Vgl. BDS 2020.

## 5.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE

Aus der Abgrenzung und den Finanzierungsrestriktionen der Zielgruppe ergeben sich auch spezifische Anforderungen an das Finanzprodukt. Der VCI will die gleichen Finanzprodukte wie die anderen beiden geplanten VC-Fonds nutzen. Auch die Zielgruppe und insbesondere die strukturellen Finanzierungsprobleme sind sehr ähnlich; die Ergebnisse der Bewertung der Finanzprodukte hat daher weitgehend auch für den VCI Gültigkeit (vgl. Kap. 3.2).

Zentrale Probleme der ausgewählten Zielgruppe der Impact-Startups sind hohe Unsicherheiten hinsichtlich des Innovationsgegenstands, einen relativ hohen Kapitalbedarf, eine geringe Eigenkapitalausstattung und geringe Sicherheiten. Im Vergleich hierzu erscheinen offene Beteiligungen sehr geeignet: Die Beteiligungen stellen Eigenkapital dar, das nicht verzinst werden muss und direkt die Bonität verbessert. Es ist nicht erforderlich Sicherheiten zu stellen; solche Sicherheiten werden bei einem sehr hohen Anteil an Personalkosten in aller Regel in den ersten Jahren nicht in nennenswertem Umfang entstehen. Die Beteiligungen berücksichtigen zudem den hohen Kapitalbedarf von wachstumsorientierten Startups.

Im Regelfall sollen durch den VCI daher offene Beteiligungen vergeben werden; bei den bisherigen „Impact-Fällen“ (vgl. Kap. 5.3.2.1) war dies durchgängig der Fall. Allerdings erschweren oder verhindern bestimmte Rechtsformen (gGmbH, eG, gUG, e.V.) die direkte Beteiligung an einem Unternehmen und die Veräußerung dieser Beteiligung. Da solche Rechtsformen bei Sozialunternehmen insgesamt relativ weit verbreitet sind, plant das Fondsmanagement, in Einzelfällen stille Beteiligungen oder andere mezzanine Finanzierungen einzusetzen.

Die Unterstützung von Impact-Startups muss neben den finanziellen Anforderungen auch die gleichberechtigten gesellschaftlichen Wirkungen berücksichtigen. Die erwartete Wirkung ist eine zentrale Grundlage für die Investitionsentscheidung, die tatsächlichen Wirkungen sind neben der finanziellen Entwicklung Grundlage für die Bewertung der Beteiligungen bis zur Desinvestition. Damit ist der gesamte Prozess – von der ersten Auswahl und Prüfung der Beteiligungsnehmer über die Wertermittlung, die Vertragsgestaltung, die Begleitung des Startups, das Reporting bis hin zu einer verantwortungsvollen Veräußerung der Beteiligung – um eine Dimension zu erweitern. Dazu ist vor allem eine geeignete Methodik der Wirkungsmessung zu entwickeln. Nach Angaben der Experten besteht hier grundsätzlich noch Entwicklungsbedarf für Impact-Fonds und das Impacting Investing, wobei auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann.<sup>62</sup> Auch bei der Ausgestaltung des Finanzprodukts in Berlin besteht nach Aussage von Experten noch erheblicher konzeptioneller und operativer Aufwand, um die Wirkungen der Startups und der Beteiligungen erfassen und bewerten zu können.

Gleichzeitig bietet der VCI die Gelegenheit, Know-how und Kapazitäten zum Impact Investing aufzubauen. Diese können in der Folge genutzt werden, um die Attraktivität des VC-Standorts Berlin im Segment des Impact Investings zu erhöhen. Zudem erleichtert eine akzeptierte und eingeübte Methodik eine Wirkungsorientierung bei „klassischen“ Risikokapitalinvestitionen.

Beteiligungsnehmer des VCI müssen ebenso wie bei den anderen geplanten VC-Fonds grundsätzliche Voraussetzungen erfüllen (Alleinstellungsmerkmal, Innovationsgehalt, tragfähiges Geschäftsmodell, Exitperspektive). Beim VCI kommt als zusätzliche Voraussetzung hinzu, dass im Sinne der Wirkungsorientierung Beiträge zu ausgewählten Nachhaltigkeitszielen (SDG – Sustainable Development Goals) zu erwarten sein müssen.

Ausgewählt wurden dazu die folgenden Nachhaltigkeitsziele

- SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen
- SDG 4: Hochwertige Bildung
- SDG 6: Sauberes Wasser
- SDG 7: Bezahlbare und saubere Energie
- SDG 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur

<sup>62</sup> Etwa auf Verfahren, die einzelne erfahrene Impact-Fonds (BonVenture, ananda) einsetzten oder auf Modelle, die aus den Erfahrungen mit solchen Fonds heraus entwickelt worden. Vgl. Grabenwarter / Liechtenstein (2012).



- 
- SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
  - SDG 13: Klimaschutz

Ein messbarer Beitrag zu mindestens einem dieser Ziele ist Voraussetzung für die Finanzierung eines Startups durch den VCI. Die Befragung der SE (s.o.) hat auch die Wirkungsfelder der SE anhand der SDG abgefragt. Dabei sind alle 17 SDG benannt worden. Einen hohen Anteil haben dabei in absteigender Reihenfolge:

- SDG 4: Hochwertige Bildung
- SDG 12: Nachhaltiger Konsum und Produktion
- SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen
- SDG 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum
- SDG 10: Weniger Ungleichheiten
- SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
- SDG 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele
- SDG 13: Klimaschutz
- SDG 5: Geschlechtergleichheit
- SDG 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur

Grundsätzlich sind damit die ausgewählten Wirkungsfelder auch Bereiche, in denen derzeit Social Entrepreneurs aktiv sind. Zu beachten ist dabei zum einen, dass die SDG nicht überschneidungsfrei sind. Zum anderen können Startups zu mehreren, ähnlichen Zielen beitragen. Es werden aber auch bestimmte Wirkungsfelder nicht adressiert, in denen die Entrepreneurs derzeit aktiv sind. Dazu zählen insbesondere das SDG 12 „Nachhaltiger Konsum und Produktion“, das SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ und das SDG „Weniger Ungleichheiten“. <sup>63</sup> Insbesondere das Wirkungsfeld „Nachhaltiger Konsum“ wurde in den Experteninterviews als wichtiges Handlungsfeld von Impact-Startups genannt.

### **Differenzierte Behandlung der Investoren**

An den Finanzinstrumenten von Operationellen Programmen können sich auf Ebene der Fonds auch private Investoren<sup>64</sup> beteiligen. Um die besonderen Risiken von privaten Investoren zu berücksichtigen und einen Anreiz für ihre Beteiligung zu setzen, können diese differenziert behandelt werden. Die differenzierte Behandlung besteht dabei insbesondere in einer vorrangigen Vergütung bei der Abrechnung des Fonds und der Aufteilung von Gewinnen und Verlusten.<sup>65</sup>

Im Falle des VCI ist eine differenzierte Behandlung der IBB als eines nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors handelnden Mittelgebers auf die Kosten der Finanzierung der nationalen Kofinanzierung beschränkt. Diese Kosten sollen vorrangig aus den Rückflüssen an den Fonds getragen werden, bevor die verbleibenden Gewinne und Verluste zwischen den Fondseignern aufgeteilt werden.

Die nationale Kofinanzierung des VCI wird vom Land Berlin über die IBB bereitgestellt. Die Mittel für die nationale Kofinanzierung werden von der IBB erbracht und ggf. am Kapitalmarkt aufgenommen. Dabei entstehen Kapitalnutzungskosten – positive oder negative Zinszahlungen. Diese sind als Kosten der nationalen Kofinanzierung einzuordnen.

---

<sup>63</sup> Das SDG 8 und das SDG 12 sind in der Fondskonzeption als

<sup>64</sup> Genauer: „investors operating under the market economy principle“, zu denen regelmäßig auch die Förderbanken der Länder gezählt werden – als öffentliche Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig sind.

<sup>65</sup> Die differenzierte Behandlung ist dabei nach Art. 61 Abs. 1 des Entwurfs der Dachverordnung nicht auf die Rückflüsse beschränkt, sondern kann aus allen Einkünften aus den Investitionen / Beteiligungen des Fonds getragen werden.

Geplant ist, diese Refinanzierungskosten aus den Rückflüssen an den VCI vorrangig zu erstatten. Dieses Verfahren ist für die Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 mit der Europäischen Kommission abgestimmt und von dieser anerkannt worden.<sup>66</sup> Das Verfahren ist auch vom Land Berlin anerkannt. Damit haben alle Anteilseigner des VCI dem Verfahren zugestimmt. Die Kosten-erstattung durch eine differenzierte Behandlung muss sich dabei auf die tatsächlich getätigten und belegten Ausgaben für die Refinanzierung der nationalen Mittel beschränken. Falls die Refinanzierungskosten negativ sind (negative Zinsen für die Kreditaufnahme der IBB) sollten die Erträge dem Fondsvermögen zugewiesen werden.

### Kombination von Beteiligungen und Zuschüssen

Unter bestimmten Bedingungen können in der Förderperiode 2021 bis 2027 rückzahlbare Unterstützungen mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen in einer einzelnen Operation und unter den Bedingungen des Finanzinstruments kombiniert werden. Damit wird – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – die Kombination von Beteiligungen mit Zuschüssen deutlich vereinfacht. Die Kombination mit Zuschüssen kann insbesondere die Anreizeffekte von rückzahlbaren Förderungen, die oft einen niedrigen Subventionswert haben, erhöhen. Zudem können durch die Zuschüsse spezifische Aufwände bei Endbegünstigten ausgeglichen werden (Nachteilsausgleich). Die Konzeption des VCI sieht eine Kombination mit Zuschüssen zum aktuellen Stand nicht vor.<sup>67</sup>

Durch den Fonds sollen Startups unterstützt werden, die sowohl eine positive wirtschaftliche Entwicklung als auch hohe soziale oder ökologische Wirkungen erwarten lassen. Dabei stellt der Fonds nach den Planungen des Fondsmanagements Erwartungen an die betriebswirtschaftliche Entwicklung (skalierbare Geschäftsmodelle, hohes Wachstum, positive Exitperspektive), die sich nicht von anderen Fonds ohne Ausrichtung auf gesellschaftliche Wirkungen unterscheiden. Durch die Impact-Orientierung entstehen aber zusätzliche Aufwände sowohl in der Geschäftstätigkeit als auch in der Finanzierungsphase. U.a. müssen die angestrebten ökologischen und sozialen Wirkungen definiert, prognostiziert und später beobachtet und dargestellt werden. Die Wirkungen sind dabei in der Regel heterogen, multikausal und vermittelt. Sie sind damit deutlich schwerer zu erfassen als betriebswirtschaftliche Kennziffern.

Bei gleichen betriebswirtschaftlichen Auswahlkriterien bestehen damit negative Anreize beim VCI (zusätzliche Ansprüche des Anteilseigners hinsichtlich gesellschaftlicher Wirkungen). Zudem entsteht ein deutlicher Aufwand in der Finanzierungsphase sowie im Rahmen des Reportings und Monitorings, der bei Verzicht auf die Wirkungskomponente entfallen würde. Hier erscheinen aus Sicht der Evaluatoren ein Nachteilsausgleich und eine Reduzierung negativer Anreize durch eine nicht rückzahlbare Unterstützung angebracht. Der Anteil sollte sich dabei aus dem zusätzlichen Aufwand durch die Impact-Orientierung in der Antragsphase und für die Beobachtung der Wirkungen ableiten (Entwicklung Wirkungsmodell, Darstellung und Überprüfung Kausalitäten, Auswahl Indikatoren, Datenerhebung, Reporting).

## 5.3 KOHÄRENZ UND ERWARTETE NACHFRAGE

Mit dem VCI wird ein neues Förderinstrument in das Operationelle Programm EFRE und in die Berliner Innovations(förder)politik eingeführt. Die finanzielle Unterstützung von Social Entrepreneurs durch Risikokapital und durch die öffentliche Hand wird von den einschlägigen Interessenorganisationen gefordert, in Deutschland nach Kenntnisstand der Evaluatoren bisher aber nicht angeboten.<sup>68</sup> In den nächsten Abschnitten wird untersucht, ob sich das geplante Instrument kohärent in

<sup>66</sup> Fraglich erscheint, ob die Finanzierung der nationalen Kofinanzierung eine Verwendung der Rückflüsse im Sinne des Art. 62 der vorläufigen Dachverordnung darstellen: „Resources paid back (...) shall be re-used in the same or other financial instruments for further investments in final recipients, or to cover the losses in the nominal amount of the Funds contribution to the financial instrument resulting from negative interest, (...) and/or for any management costs and fees associated to such further investments, taking into account the principle of sound financial management.“

<sup>67</sup> Fondskonzept mit Stand vom 17.2.2021.

<sup>68</sup> Vgl. Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (2019): Finanzierung und Förderung für Social Entrepreneurship in Deutschland; ähnliche Vorschläge auch vom Bundesverband Deutsche Startups e.V.

---

das Operationelle Programm und die Förderangebote des Landes Berlin und des Bundes einpasst. Des Weiteren wird die erwartete Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI geschätzt, um den geplanten Mittelansatz zu bewerten.

### 5.3.1 KOHÄRENZ

Zentrale Frage ist, inwieweit der Finanzierungsbedarf von Impact-Startups in Berlin bereits durch öffentliche Interventionen gedeckt wird. Unterschieden werden dabei die kohärente Einordnung innerhalb des Operationellen Programms (interne Kohärenz) und die Einpassung in Förderangebote des Landes und des Bundes (externe Kohärenz).

#### Interne Kohärenz

Durch den VCI werden umfassende Finanzierungen ohne spezifischen Projektzweck für junge Unternehmen bereitgestellt. Diese werden als Beteiligungen ausgereicht – Sicherheiten, Tilgungen und Zinszahlungen sind daher nicht notwendig. Mögliche Überschneidungen könnten damit hinsichtlich des VC-Fonds Technologie III, des VC-Fonds Kreativwirtschaft III und des Beteiligungs-Fonds Innovation bestehen. Über den KMU-Fonds IV können große Wachstumsdarlehen ausgereicht werden, die das Kriterium einer umfassenden Finanzierung erfüllen. Diese werden als Kredite nach bankwirtschaftlichen Kriterien und oft über Geschäftsbanken ausgereicht. Die Impact-Startups erfüllen die entsprechenden Anforderungen (Sicherheiten, Tilgung, Zins) in der Regel nicht. Die ausgewählten Förderinstrumente werden mit ihren zentralen Eigenschaften in der nächsten Tabelle dargestellt.

In der aktuellen Förderperiode sind aus den bestehenden VC-Fonds Technologie II und dem VC-Fonds Kreativwirtschaft II bereits Startups unterstützt worden, die grundsätzlich den Kriterien eines Impact VC-Fonds entsprechen würden.

Die Einrichtung eines spezifischen Fonds schafft zunächst ein gesichertes Finanzvolumen für Impact-Startups. Die Fondsmittel stehen ausschließlich Startups zur Verfügung, die explizit auf gesellschaftliche Wirkungen ausgerichtet sind und damit einen zusätzlichen Aufwand betreiben müssen. Bei einer Integration in einen „herkömmlichen“ VC-Fonds, der Beteiligungsentscheidungen entlang der Renditeerwartungen trifft, können die gesellschaftlichen Wirkungen nicht in die Entscheidung einfließen. Durch die Einrichtung eines gesonderten Fonds steigen damit die Chancen von wirkungsorientierten Startups auf eine Finanzierung. Da der „Impact“ hier entscheidungsrelevant wird, wird zudem eine Auswahl der Startups möglich, die besonders hohe gesellschaftliche Wirkungen erwarten lassen.

Die Einrichtung eines Fonds wird außerdem mit den besonderen Anforderungen an die Beteiligungen und Startups begründet. Diese entstehen durch die Wirkungsorientierung als zusätzliche Dimension der Beteiligungsentscheidung und der Geschäftstätigkeit der Startups. Bei Integration in einen breiten Fonds müssten unterschiedliche Maßstäbe an verschiedene Startups angelegt werden, was zu Abgrenzungsproblemen und zusätzlichen Aufwänden führt. Ein zusätzlicher Aufwand nur für Impact-Startups im Vergleich zu anderen Startups wäre zudem schwer zu vermitteln.

Ein gesonderter Fonds erleichtert dem Fondsmanagement zudem die Ansprache der Zielgruppe, den Zugang zu Ko-Investoren und die Herausbildung von Netzwerken (Ko-Investoren, andere Startups, spezifische Dienstleister).

Die Abgrenzung zu den geplanten anderen VC-Fonds erfolgt durch die explizite Wirkungsorientierung bei den Antragstellern / Startups. Diese Wirkungsorientierung muss intendiert und messbar sein. Sobald dieses Kriterium erfüllt ist, erfolgt eine Zuordnung zum VCI. Ist keine Wirkungsorientierung gegeben und nachweisbar, kann ggf. eine Beteiligung durch einen der anderen Fonds erfolgen.

---

Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Berlin (BFIB) richtet sich nach derzeitigem Kenntnisstand vor allem an bestehende innovative Unternehmen mit definierten FuE-Projekten (Projektförderung).<sup>69</sup> Da hier auch junge Unternehmen und Gründungen (nach derzeitigem Kenntnisstand) nicht ausgeschlossen sind und ein Innovationsbezug besteht, ist grundsätzlich eine gewisse Überschneidung mit dem VCI möglich. Die Unterschiede zwischen den beiden Angeboten liegen – nach bisherigem Kenntnisstand - in der Orientierung auf Projekte (keine Finanzierung des Startups an sich), der niedrigeren Beteiligungshöhe des BFIB (max. 1,4 Mio. Euro), der Tilgungsverpflichtung mit den Anforderungen an kurz- bis mittelfristige Gewinne der Beteiligungsnehmer und die relativ hohen laufenden Kosten der stillen Beteiligungen (je nach Bonität / Risiko 8,5 Prozent bis 15 Prozent). Gerade mit den Tilgungsanforderungen und den laufenden Kosten sind die stillen Beteiligungen deutlich stärker auf bestehende Unternehmen mit positivem Cashflow und entsprechender Kapitaldienstfähigkeit ausgerichtet. In der Praxis werden stille Beteiligungen – etwa durch die Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften – häufig in Kombination mit einem Kredit von Geschäftsbanken vergeben (Risikoteilung). Solche Kombinationen sind für Startups mit ihren spezifischen Finanzierungsproblemen in der Regel nicht geeignet.

Insgesamt ist die interne Kohärenz des VCI durch die spezifische Konzeption und durch die Abgrenzung von den anderen geplanten VC-Fonds vollständig gegeben. Die Konzeption des geplanten Beteiligungs-Fonds-Innovation ist nur in Ansätzen bekannt; grundsätzlich besteht demnach eine hinreichende Abgrenzung. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass der Beteiligungs-Fonds-Innovation kohärent zum VCI entwickelt wird.

---

<sup>69</sup> Ein kohärentes Konzept zum geplanten Beteiligungs-Fonds-Innovation liegt derzeit (Stand 20.3.2021) nicht vor. Die folgenden Ausführungen greifen auf einzelne Dokumente und ähnlich Ansätze in anderen Ländern zurück.

**Tabelle 18: VCI - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms**

	Impact VC-Fonds	VC-Fonds Technologie III	VC-Fonds Kreativwirtschaft III	Beteiligungs-Fonds- Innovation
Zielgruppe	Social Entrepreneurs Junge, innovative Unternehmen mit sozialen und ökologischen Unternehmenszweck	Junge, innovative Unternehmen mit technologischen Alleinstellungsmerkmalen	Junge, innovative Unternehmen aus der Kreativwirtschaft	KMU, insbesondere kleinste Unternehmen
Finanzierungsart	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefiananzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Startups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Projektfinanzierung Vorhaben der Forschung und Entwicklung; bevorzugt Realisierung von Technologieführerschaften oder erstmalige Umsetzung technischer Lösungen
Finanzierungsvolumen	Bis 3 Mio. €	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Bis 4 Mio. €, in Ausnahmen bis 6 Mio. €	Stille Beteiligungen bis 1,4 Mio. € Offene Beteiligungen bis 0,4 Mio. €
Voraussetzungen	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Ökologische und / oder soziale Erträge als primärer Unternehmenszweck Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Technologische Alleinstellungsmerkmale Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Junge Unternehmen Innovationsorientierung Unternehmen der Kreativwirtschaft (Branchenabgrenzung) Hohe Wachstumsaussichten / Exitperspektive	Dokumentation der technischen und marktseitigen Erfolgsaussichten des FuE-Projekts Gesamtfinanzierung des Vorhabens Rückzahlung (Zins, Tilgung) bei normalem Verlauf zu erwarten
Zinskonditionen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Keine Zahlungen	Bonitäts- und risikoabhängig zwischen 7 % und 12 % p. a. Festentgelt und zwischen 1,5 % und 3 % p. a. Gewinnbeteiligung
Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Keine Tilgung	Tilgungsverpflichtung, endfällig oder ab 6. Jahr
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## Externe Kohärenz

Explizite öffentliche Angebote für umfassende Finanzierungen, die sich direkt an Impact-Startups oder Social Entrepreneurs wenden, bestehen derzeit in Berlin und in Deutschland nicht. Der Befragung von Social Entrepreneurs (vgl. Kap. 5.2.1) folgend sind von diesen entweder keine Förderangebote (51 Prozent) oder nicht-finanzielle Angebote (Beratung, Schulung, Vernetzung) in Anspruch genommen worden. In Einzelfällen wurden EXIST-Förderungen genutzt, in einem Fall eine Beteiligung des HTGF.

Auf Ebene der EU finden sich einzelne Angebote für Sozialunternehmen insgesamt, die in Einzelfällen auch auf Impact-Startups ausgerichtet sind. Seit Oktober 2019 bietet das „EaSI-Fondsinstrument“<sup>70</sup> Finanzintermediären Vor- und Nachrangdarlehen, um ihre Möglichkeiten zur Finanzierung von Kleinstunternehmen und u.a. Sozialunternehmen zu erhöhen. Der Fonds ist insgesamt mit 200 Millionen Euro ausgestattet. Sozialunternehmen können bei den akkreditierten Finanzintermediären eine Finanzierung von bis zu 500.000 Euro beantragen. Die Finanzierung erfolgt in Form unterschiedlich ausgestalteter Darlehen (auch Mezzanine). Deutschland beteiligt sich nach Literaturangaben bisher nicht an dem Programm.<sup>71</sup>

Über den „Europäischen Fonds für Soziales Unternehmertum“ (EuSEF) werden private Investitionsfonds unterstützt, die mindestens 70 Prozent ihrer Investitionen in Sozialunternehmen tätigen. Mit Stand von Ende 2019 sind elf EuSEFs registriert. Zu ihnen gehören drei deutsche Fonds, die von der BonVenture Management GmbH, München verwaltet werden. Voraussetzung ist hier, dass die Unternehmen bereits am Markt sind und erste Umsätze generiert haben.

Impact-Startups können darüber hinaus als Startups auf breitere Angebote zurückgreifen. Hier ergeben sich die gleichen Überschneidungen und Abgrenzungen wie für den VCT III (vgl. Kap. 3.3.1). Insgesamt sind damit nur geringe Überschneidungen mit Förderinstrumenten des Bundes und der EU zu konstatieren. Andere Angebote sind teilweise auf andere Unternehmensphasen ausgerichtet oder adressieren private Beteiligungskapitalgeber.<sup>72</sup> Geringe Überschneidungen kann es mit dem HTGF geben. Dieser ist grundsätzlich stark auf Hochtechnologie und den industriellen Sektor ausgerichtet und investiert nur zu einem gewissen Anteil in Berlin. Nach Einschätzung der Evaluatoren kann er das regionale Angebot des VCI nicht ersetzen. In sehr wenigen Einzelfällen könnte der HTGF eine Ergänzung / Ko-Investitionen bieten.

### 5.3.2 ERWARTETE NACHFRAGE

Zentrale Fragestellung der Ex-Ante-Bewertung ist, ob die geplante Ausstattung des Impact VC-Fonds der erwarteten Nachfrage aus der Zielgruppe entspricht. Im Folgenden wird daher die erwartete Nachfrage nach Beteiligungen durch Social Entrepreneurs bzw. Impact-Startups geschätzt. Die Zielgruppe ist verhältnismäßig klein und nur in Ansätzen definiert. Erhebungen zu ihrer Größe und ihrem Kapitalbedarf liegen nicht oder nur in Ansätzen vor. Eine Ableitung der Nachfrage aus verfügbaren primär- oder sekundärstatistischen Daten ist daher nicht belastbar möglich.

Die Schätzung der erwarteten Nachfrage rekuriert daher auf die in der Vergangenheit realisierte Nachfrage, die durch den VCT II und den VCK II gedeckt wurde. Diese wird aus den „Impact-Fällen“ ermittelt und fortgeschrieben. Zudem werden Entwicklungen in dem jungen Marktsegment des Impact Investings und in den Rahmenbedingungen (Beteiligungsmarkt in Berlin) berücksichtigt.

<sup>70</sup> EaSI = Employment and Social Innovation

<sup>71</sup> NRW.BANK (2019): EU-Förderung für Sozialunternehmen.

<sup>72</sup> Insgesamt wurden elf Angebote auf Bundes- und europäischer Ebene identifiziert. Diese sind teils zeitlich beschränkt (Corona-Hilfen), teils auf andere Zielgruppen (Kapitelbeteiligungsgesellschaften) ausgerichtet.

### 5.3.2.1 Impact-Fälle in den Vorgängerfonds

In den beiden EFRE-Fonds wurde durch die „VC-Fonds Technologie II“ und „VC Fonds Kreativwirtschaft II“ in der Förderperiode 2014 bis 2020 auch in Startups investiert, die soziale oder ökologische Wirkungen anstreben und erwarten lassen. Diese stehen exemplarisch für die Startups, die aus dem geplanten VCI finanziert werden könnten. Sie können daher auch als Prognosegrundlage für die Schätzung der erwarteten Nachfrage dienen.

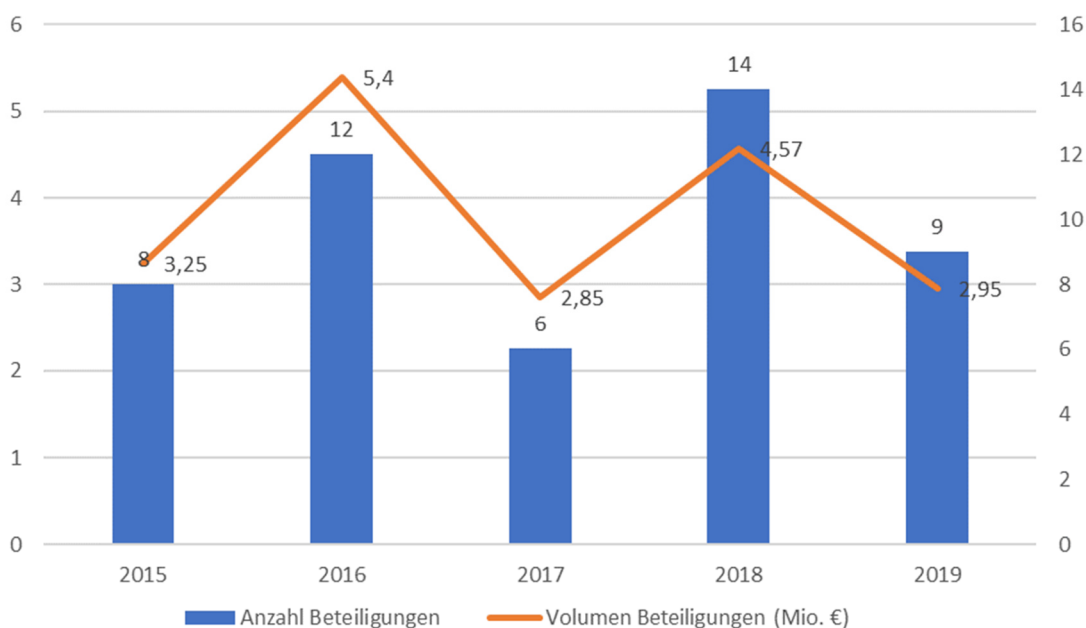
VCT II und VCK II sind im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden.<sup>73</sup> Bis zum 31.12.2019 sind für 84 Startups insgesamt 220 Beteiligungen vergeben worden. Davon sind 49 Beteiligungen an 17 Startups ausgereicht worden, die vom Fondsmanagement als Impact-Fälle identifiziert wurden.<sup>74</sup> Etwa jedes fünfte Startup kann damit als Impact-Startup eingeordnet werden. Die ersten Beteiligungen wurden dabei im Jahr 2015 ausgereicht.

Das Gesamtvolumen der Beteiligungen in Impact-Startups betrug zum 31.12.2019 insgesamt 19,0 Mio. Euro; im Durchschnitt pro Beteiligung etwa 388.200 Euro und je Unternehmen etwa 1,12 Mio. Euro. Die Impact-Startups haben damit im Durchschnitt höhere Beteiligungen und höhere Gesamtfinanzierungen als die Startups des VCT II und des VCK II erhalten.

Bei einer Laufzeit von 19 Quartalen sind je Quartal 2,6 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von gut 1,0 Mio. Euro ausgereicht worden.

In zeitlicher Betrachtung ergibt sich eine uneinheitliche Entwicklung mit deutlichen Schwankungen. Der Trend der Fallzahlen ist leicht wachsend, der Trend der Beteiligungsvolumen leicht abnehmend.

**Abbildung 4: Impactfälle im VCT II und VCK II nach Jahren**



Quelle: Monitoring OP, eigene Darstellung, 2015 mit drei Quartalen berücksichtigt.

<sup>73</sup> Im Jahr 2015 sind auch noch die Vorläuferfonds, der VCT I und der VCK I umgesetzt worden. Aus diesen sind vor allem Folgefinanzierungen getätigt worden, neue Finanzierungen sind überwiegend aus den neuen Fonds vorgenommen worden. Ein ähnliches Vorgehen ist für das Jahr 2022 geplant.

<sup>74</sup> Eine Liste dieser Fälle und Kurzbeschreibungen finden sich im Fondskonzept zum VCI.



Nach Angaben des Fondsmanagements erfolgten die Investitionen in Startups insgesamt unter der Vorgabe, dass eine kontinuierliche Unterstützung von jungen Unternehmen über die gesamte Programmlaufzeit möglich ist. Höhere Fallzahlen seien eher durch die Kapazitätsgrenzen des Fondsmanagements als durch die Nachfrage von jungen innovativen Unternehmen begrenzt.

### 5.3.2.2 Erste Prognose

Für eine erste, unbereinigte Prognose für die Nachfrage nach Impact-Beteiligungen wird von einem Start zu Beginn des Jahres 2022 ausgegangen. Das Fondskonzept sieht eine Investitionsphase von sechs bis acht Jahren vor, die Laufzeit des neuen Operationellen Programms endet 2029 (n+2). Die maximale Laufzeit des Fonds (Investitionsphase) beträgt damit acht Jahre. Für die Schätzung der erwarteten Nachfrage wird im Folgenden von einem Investitionszeitraum von sieben Jahren (bis 2028) oder 28 Quartalen ausgegangen. Damit werden zum einen die Unsicherheiten zum Investitionsbeginn (Genehmigung OP, Verfügbarkeit weitere Hilfs- und Aufbauprogramme in den nächsten Monaten) und zum anderen Abrechnungs- und Prüfungsanforderungen zum Ende der Förderperiode berücksichtigt.

Bei einer einfachen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung für einen Zeitraum von 28 Quartalen und 2,6 Beteiligungen mit einem Gesamtvolumen von 1,0 Mio. Euro pro Quartal entsteht eine erwartete Nachfrage im Umfang von insgesamt gut 28 Mio. Euro in etwa 72 Beteiligungen. Hier sind Veränderungen im Fondskonzept und in den Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

### 5.3.2.3 Veränderungen der Rahmenbedingungen

Die Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI wird durch veränderte Rahmenbedingungen und die Entwicklungen im Impact Investing beeinflusst:

- Berlin ist zumindest in Deutschland der wichtigste Standort für Startups (vgl. ausführlich Kap. 3.2.1). Dies gilt – soweit die Datenlage dazu Aussagen zulässt – noch stärker für Impact-Startups oder Social Entrepreneurs. Hier weist eine Erhebung sogar einen Anteil von knapp 29 Prozent für Berlin und damit deutlich mehr als für NRW oder Bayern aus.<sup>75</sup>

Auch in den Experteninterviews wird die große Dynamik des Beteiligungsmarkts in Berlin in der Vergangenheit hervorgehoben. Dabei wird auch eine deutliche Weiterentwicklung und Differenzierung sowohl der Gründungsideen als auch der Kapitalangebote gesehen. Die Experten sehen derzeit grundsätzlich eher eine weitere dynamische Entwicklung (mit Schwankungen), die sich selbst verstärkt.

Von den Experten, die zum Impact-Fonds befragt wurden, wird durchgängig ein Bedarf für ein öffentliches Angebot im Bereich des Impact Investings gesehen. Ganz überwiegend wird dieser Bedarf auch als überdurchschnittlich im Vergleich zu anderen Segmenten des Kapitalmarkts eingeschätzt.<sup>76</sup> Grundlegender Treiber sei eine stärkere Orientierung der Konsumenten und „der Politik“ an ökologischen und sozialen Fragen. Das Impact Investing wird dabei als relativ junger Bereich (mit einigen frühen Vorläufern) beschrieben, den sich etablierte Anbieter erst erschließen müssen. Zudem bestünden Vorbehalte gegenüber den Renditepotenzialen und den Renditeorientierungen von Startups, die auch gesellschaftliche Ziele verfolgen. Die Experten haben zudem ausgeführt, dass das Impact Investing in Deutschland auch im Vergleich zu anderen Europäischen Ländern vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Es fehle noch an Kapitalanbietern, die sich als Partner / Ko-Investoren beteiligen und dabei Risiko übernehmen.

- Relevante Änderungen von gesetzlichen Rahmenbedingungen sind nicht bekannt; absehbare Entwicklung der Förderpolitik – insbesondere der „Zukunftsfonds“ – betreffen den VCI nach derzeitigem Kenntnisstand nur sehr bedingt. Auf europäischer Ebene wird von den

<sup>75</sup> Vgl. Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) (2020): Deutscher Social Entrepreneurship Monitor 2019.

<sup>76</sup> Ein Experte (Vertreter eines privaten VC-Fonds) sieht die Entwicklung des Segments eher skeptisch. Die Entwicklung sei möglicherweise eher eine „Modeerscheinung“, deren Substanz sich erst noch erweisen müsse.



befragten Experten eine recht hohe Dynamik bei öffentlichen Angeboten gesehen, die inzwischen auch von privaten VC-Fonds in Deutschland genutzt werden. Inwieweit solche privaten VC-Fonds in Berlin aktiv sind, ist derzeit offen. Grundsätzlich können sie komplementär zum VCI wirken.

- Die Investitionen in Startups erfolgen grundsätzlich unter der Voraussetzung der Beteiligung privater Investoren. Im Zuge der Ex-Ante-Bewertung wurde die Möglichkeit, größere Beteiligungen an Startups ohne die Einbindung von Privaten auszureichen<sup>77</sup>, zusätzlich in die Fondsstrategie aufgenommen. Diese neue Möglichkeit soll laut Fondskonzept nur in Ausnahmefällen genutzt werden. Falls von dieser Option breiter Gebrauch gemacht wird, ist von einer deutlich steigenden Nachfrage auszugehen: In den laufenden Fonds wurde ein solches Angebot nicht aufgenommen. Dies wird mit dem vergleichsweise breiten Angebot von privatem Wagniskapital in Berlin begründet, dass viele Ko-Investitionen ermöglicht. Zudem wird die explizite marktliche Ausrichtung der bisherigen VC-Fonds im EFRE in Berlin als Grund genannt.

Die zusätzliche Nachfrage, die bei einer umfassenden Förderung von Startups ohne Beteiligung Privater wirksam werden würde, ist schwer abzuschätzen. In anderen Bundesländern stellen diese Startups einen Großteil der Förderfälle und der Beteiligungen dar. Berlin zeichnet sich aber durch ein deutlich höheres Angebot an privatem Beteiligungskapital aus. Damit stehen den Startups grundsätzlich auch relativ viele private Ko-Investoren zur Verfügung. Allerdings ist das Impact Investing noch ein relativ junges Marktsegment. Zudem zeigen die Interviews, dass teilweise Vorbehalte hinsichtlich der wirtschaftlichen Erfolgsaussichten von Social Entrepreneurs bestehen. Insgesamt ist nach Einschätzung der Evaluatoren bei einer breiten Öffnung des VCI für Beteiligungen nach Art. 22 der AGVO von einer deutlich steigenden Nachfrage nach Beteiligungen auszugehen.

Sowohl die verfügbaren Daten als auch die Experten weisen auf eine weiter steigende Nachfrage nach Beteiligungskapital in Berlin hin. Gleichzeitig steigt auch das Angebot an Venture Capital, und es differenziert sich aus. Der Bedarf von öffentlichen Angeboten wird durchgängig gesehen, insbesondere in bestimmten Phasen und in einzelnen Marktsegmenten. Ein solches Marktsegment ist nach Ansicht der meisten Experten das Impact Investing. Hier wird zum einen ein erhebliches Wachstum vermutet, zum anderen bestehe ein besonderer Bedarf für öffentliche Angebote.

Die Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI könnte deutlich steigen, wenn die beihilferechtlichen Möglichkeiten vollausgeschöpft werden und auf die Beteiligung privater Investoren teilweise verzichtet wird.

#### **5.3.2.4 Erwartete Nachfrage und Fondsvolumen**

In den vergangenen Jahren sind bereits Startups mit Beteiligungen aus den EFRE-Fonds unterstützt worden, die als Impact-Startups eingeordnet werden können. Hier sind im Verlauf von knapp fünf Jahren im Durchschnitt pro Quartal 2,6 Beteiligungen mit einem Volumen von insgesamt 1,0 Mio. Euro ausgereicht worden. Die in Zukunft zu erwartende Nachfrage nach Beteiligungen aus einem Impact VC-Fonds wird auf Grundlage dieser bisherigen Nachfrage geschätzt. Ergänzend sollen die zukünftige Entwicklung des gesamten Beteiligungsmarktes in Berlin und die Entwicklung des Marktsegments „Impact Investing“ berücksichtigt werden.

#### **Szenarien zur Berücksichtigung der Marktentwicklung**

Der Beteiligungskapitalmarkt in Berlin hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Die befragten Experten gehen auch für die Zukunft von einer hohen Dynamik aus. Damit sind auch stärkere Schwankungen beim Angebot von und der Nachfrage nach Beteiligungskapital möglich. Diese können sich z.B. durch stärkere konjunkturelle Einbrüche oder eine deutliche Änderung der

<sup>77</sup> Insbesondere gemäß Art. 22 der AGVO. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014, Artikel 22

Zinspolitik der Notenbanken ergeben. Um die unsichere Entwicklung zu berücksichtigen, werden zwei einfache Szenarien aufgestellt:

Eine Verstärkung der Sonderentwicklung in Berlin bei dem Kapitalangebot mit einem deutlichen Zuwachs an Kapitalgebern aus dem In- und Ausland bei einem Rückgang der Gründungstätigkeit etwa in Folge einer verhaltenen konjunkturellen Entwicklung. In diesem Fall könnten sich die Investitionsmöglichkeit von VC-Fonds verschlechtern. Dieses Szenario wird mit einem Abschlag von zehn Prozent auf die Beteiligungen des VCI operationalisiert.

Eine verhaltene Entwicklung des Kapitalangebots etwa aufgrund gesetzlicher Regelungen oder einer höheren Risikoaversität bei privaten Kapitalanbietern bei gleichbleibenden oder steigenden Gründungsaktivitäten in Berlin etwa durch einen Attraktivitätsverlust anderer europäischer Startup-Zentren (Insbesondere London). Dieses Szenario wird mit einem Aufschlag von fünf Prozent auf die Beteiligungszahlen und -summen operationalisiert.<sup>78</sup>

Die Ergebnisse der beiden Szenarien sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 19: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI**

	Optimistisches Szenario	Pessimistisches Szenario
Anzahl Beteiligungen pro Quartal	2,7	2,3
Beteiligungssumme pro Quartal	1,05 Mio. €	0,9 Mio. €
Laufzeit (Quartale)	28	28
Erwartete Nachfrage	29,4 Mio. €	25,2 Mio. €
Verwaltungskosten	4,4 Mio. €	3,8 Mio. €
Gesamtvolumen VCI	34 Mio. €	29 Mio. €

*Quelle:* Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP, rundungsbedingte Abweichungen, gerundete Werte.

### Entwicklung der Nachfrage nach Beteiligungen durch Impact-Startups

Die befragten Experten gehen ganz überwiegend von steigenden Zahlen bei Social Entrepreneurs und Impact-Startups aus. Sie sehen ein deutliches Wachstum bei der entsprechenden Nachfrage nach Finanzierungen – auch als Aufholtendenz in Deutschland. Social Entrepreneurship und Social Investing wird als aktueller Trend bei Gründerinnen und Gründern, aber auch (in geringerem Umfang) bei Kapitalgebern gesehen. Die Altersstruktur der Befragungsteilnehmer in der Erhebung bei Social Entrepreneurs deutet ebenfalls auf eine wachsende Bedeutung dieses Marktsegments hin. Auf europäischer Ebene steigt in den letzten Jahren nach Expertenaussagen die Inanspruchnahme von Fördermitteln des EIF durch private Fonds an – dies in jüngster Zeit auch in Deutschland.

Sowohl die Befragungsergebnisse als auch die Expertenaussagen sind allerdings vorsichtig zu interpretieren. Dies insbesondere aufgrund der noch geringen Erfahrungen mit den jüngsten Entwicklungen, aber auch der offenen Abgrenzung der Zielgruppe bei den Befragungen. Von einem Experten wurde zudem der substanzielle Gehalt des genannten Trends in Zweifel gezogen. Zudem zeigt die bisherige Vergabe von Impact-Beteiligungen aus den EFRE-Fonds keine eindeutige Tendenz (s.o.). Da insgesamt deutliche Unsicherheiten bestehen, wird an dieser Stelle auf eine explizite Modellierung eines Wachstumstrends verzichtet. Die Evaluatoren gehen aber von einer positiven Entwicklung des Marktsegments aus.

<sup>78</sup> Der Aufschlag wird aus Gründen gutachterlicher Vorsicht etwas niedriger als der Abschlag modelliert.

## Zusammenfassung

Die erwartete Nachfrage ergibt sich damit aus dem bisherigen Geschehen sowie zwei Szenarien zur Entwicklung des Beteiligungsmarktes in Berlin.

Bei einer weiterhin positiven Entwicklung des Beteiligungsmarkts in Berlin ist mit einer Gesamtnachfrage nach Impact-Beteiligungen in Höhe von etwa 29,4 Mio. Euro auszugehen. Bei einer nachlassenden Dynamik bei den Gründungsaktivitäten in Berlin ist mit einer Gesamtnachfrage im Umfang von 25,2 Mio. Euro nach Impact-Finanzierungen zu rechnen.

Die Entwicklungen im Impact Investing in Berlin sind hier aufgrund der hohen Unsicherheiten nicht berücksichtigt. Die Evaluatoren gehen eher von einer positiven Entwicklung aus (s.o.), die zu weiterer Nachfrage nach Beteiligungen aus dem Impact-Fonds führen sollten.

Für einen Vergleich mit dem Mittelansatz sind die Verwaltungskosten zu berücksichtigen. Nach aktuellem Stand können maximal 15 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen als Verwaltungskosten geltend gemacht werden. Dies entspricht je nach Szenario 3,8 Mio. Euro bzw. 4,4 Mio. Euro. Das Gesamtvolumen des VCI wird dann zwischen 29 Mio. Euro und 34 Mio. Euro liegen. Das geplante Fondsvolumen in Höhe von 30 Mio. Euro ist damit nach Einschätzung der Evaluatoren bedarfsgerecht. Bei positiver Entwicklung des Beteiligungsmarkts in Berlin insgesamt und des Impact Investing im Besonderen könnte die Nachfrage die verfügbaren Mittel deutlich übersteigen.

## 5.4 GESCHÄTZTE HEBELWIRKUNG

Die Hebelwirkung eines Förderinstruments beschreibt das Verhältnis der eingesetzten öffentlichen Mittel – hier die Beteiligungen des VCI – zu den Finanzmitteln, die im Rahmen des Projekts – hier des Startups – zusätzlich eingesetzt werden. Dabei gibt es unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen sowohl der eingesetzten Fördermittel (öffentliche Mittel / EFRE-Mittel) als auch der zusätzlichen initiierten Mittel (weitere Beteiligungen / alle weiteren Mittel). Eine Definition, die in der kommenden Förderperiode Anwendung finden soll, liegt derzeit nicht vor. Vorläufig wird daher auf die Definition des Hebeleffekts in der aktuellen Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte zurückgegriffen.<sup>79</sup>

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten<sup>80</sup>:

- Programmbeitrag, der für das Finanzinstrument bewilligt wird (Ziffer 14)
- EFRE-Anteil der Programmbeiträge, die für das Finanzinstrument bewilligt werden (Ziffer 14.1)
- Programmbeitrag, der an das Finanzinstrument gezahlt wird (Ziffer 15)
- Programmbeiträge, die an Endbegünstigte gezahlt werden. Diese entsprechen den ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25)
- EFRE-Anteil an den ausgezahlten Beiträgen. Der EFRE-Anteil beträgt 40 Prozent der ausgezahlten Beteiligungen (Ziffer 25.1)
- Weitere Beiträge, die zu der Finanzierung beitragen. Hier werden private und öffentliche Beteiligungen / Koinvestitionen subsummiert, die an das Startups fließen. Eigenmittel des Startups werden hier nicht berücksichtigt (Ziffer 38.3)
- Betrag der Verwaltungskosten, die aus den Programmbeiträgen an das Finanzinstrument getragen werden (Ziffer 17).

In der folgenden Tabelle sind diese Komponenten bei einem Gesamtansatz von 30 Mio. Euro für den VCI dargestellt.

<sup>79</sup> Gemäß Art. 46 der VO 1303/13 in Form eines speziellen Berichts als Anhang zum jährlichen Durchführungsbericht i.S.d. Art. 50 der VO 1303/13

<sup>80</sup> Die Ziffern in Klammern entsprechen den Ziffern im genannten Bericht und den Ziffern in der unten aufgeführten Formel zur Berechnung des Hebels.

**Tabelle 20: VCI – Komponenten der Hebelberechnung**

	Erwartete Werte für den Impact VC-Fonds
Programmbeiträge bewilligt	30 Mio. €
EFRE-Mittel bewilligt	12 Mio. €
Programmbeiträge ausgezahlt	30 Mio. €
Ausgezahlte Beteiligungen	27 Mio. €
EFRE-Anteil an den Beteiligungen	10,4 Mio. €
Weitere Beiträge zu der Finanzierung *	109 Mio. €
Verwaltungskosten	3 Mio. €
Hebel	10,1
* Ohne Verwaltungskosten	
** Schätzung auf Grundlage der bisherigen Impact-Fälle im VCT II und im VCK II	

Quelle: Konzeption VCI (17.2.2021), Monitoring OP, eigene Berechnungen.

Folgenden Annahmen werden für die Berechnung des Hebels getroffen:

- Die Fondsmittel werden vollständig umgesetzt; alle vorgesehenen Mittel werden in den VCI eingezahlt und als Beteiligungen an Startups vergeben oder für die Verwaltung des Fonds verwendet.
- Die aus Fondsmitteln zu tragenden Verwaltungskosten betragen 3 Mio. Euro. Dieser Wert ist im Fondskonzept angegeben; er liegt mit 11 Prozent deutlich unter der möglichen Obergrenze (15 Prozent).
- Die Beteiligung weiterer privater und öffentlicher Investoren erfolgt etwa in dem Umfang wie in der Vergangenheit. Diese weiteren Beteiligungen bilden die wesentliche Einflussgröße auf den Hebel.

Die weiteren Beiträge zu den Finanzierungen (Koinvestitionen) werden grundsätzlich auf Grundlage der Beteiligungen aus dem VCT II und dem VCK II, die an Impact-Fälle ausgereicht wurden, abgeleitet. Dabei wird ergänzend berücksichtigt, dass

- auch Finanzierungen nach Art. 22 der AGVO ohne private Koinvestitionen ausgerichtet werden,
- in Einzelfällen stille Beteiligungen ebenfalls ohne private Koinvestitionen genutzt werden und
- Unsicherheiten bzgl. der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung bestehen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass im Zuge Beteiligungen durch den VCI etwa 109 Mio. Euro von weiteren öffentlichen und privaten Mittelgebern in die Startups investiert werden.

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist wie folgt definiert:<sup>81</sup>

$$\text{Achieved leverage}_{\text{equity}} = \frac{(25.1_{\text{E}} + 38.3_{\text{E}})}{(25.1_{\text{E}} + ((25_{\text{E}}/15_{\text{SF}}) * 17_{\text{SF}} * (14.1_{\text{SF}}/14_{\text{SF}})))}$$

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich daraus ein Hebel von 10,1. Der Wert des Hebels ist stark von der Schätzung der weiteren Koinvestitionen abhängig. Sinken diese z.B. um 20 Prozent, so reduziert sich der Hebel auf 8,3. Außerdem ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass die Berechnung der Kommission nur die EFRE-Mittel als Impuls (oder Hebel) berücksichtigt. Die weiteren öffentlichen Mittel des Fonds gehen nicht in die Berechnung ein. Werden die gesamten öffentlichen Mittel berücksichtigt, so ergibt sich ein Hebel von 4,6.

## 5.5 BEITRAG ZU DEN ZIELEN DES EFRE-OP 2021-2027

Der Impact VC Fonds wird nach derzeitigem Stand als Maßnahme dem Spezifischen Ziel 1.3 „Steigerung des nachhaltigen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, unter anderem durch produktive Investitionen“ zugeordnet und soll hier einen Beitrag leisten. Zudem soll ein Beitrag zum Politischen Ziel 1, einem „wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und einer regionalen IKT-Konnektivität“ geleistet werden

Zielgruppe des VCI sind junge, innovative Unternehmen (Startups), die zum einen ein hohes Wachstum und zum anderen gesellschaftliche Wirkungen erwarten lassen. Beide Wirkungsebenen basieren auf umfassende Innovationen – die Entwicklung und Einführung von neuen Produkten und Dienstleistungen mit hohen Potenzialen hinsichtlich Rentabilität und wirtschaftlicher Entwicklung zum einen und ökologischen und sozialen Effekten zum anderen.

Durch die finanziell umfassenden Beteiligungen aus dem VCI wird unmittelbar die Wettbewerbsfähigkeit der Startups verbessert. Sie erhalten den Gestaltungsspielraum und die Zeit, umfassende Innovationen zu entwickeln und am Markt einzuführen. Im Erfolgsfall können die unterstützten Unternehmen hohe Umsatzzuwächse erzeugen, wie die Umsatzdaten zu den bisher geförderten Impact-Startups zeigen. Die Monitoringdaten zu den Umsatzzahlen der geförderten Startups zeigen hier eine erhebliche Dynamik.

Auf einzelwirtschaftlicher Ebene ist damit mit hoher Wahrscheinlichkeit ein deutlicher Beitrag zu den Programmzielen zu erwarten. Entsprechende Hinweise liefern auch verschiedene Evaluationen zu ähnlichen Finanzinstrumenten:

- Die Bewertung des HTGF kommt zu dem Schluss, dass sich unterstützte Unternehmen wirtschaftlich deutlich besser entwickelt haben als vergleichbare Unternehmen ohne Beteiligung: Umsatz, Anzahl der Mitarbeiter und Folgeinvestitionen haben sich deutlich überdurchschnittlich entwickelt.<sup>82</sup>
- Eine aktuelle Evaluierung der Förderung von Startups mit offenen Beteiligungen in Hamburg zeigt u.a. den hohen Innovationsbezug und die hohe Intensität der Innovationen: Alle geförderten Startups haben ein neues Produkt oder eine Dienstleistung entwickelt, über 80 Prozent dieses auch (bereits) am Markt eingeführt. Die Innovationen sind dabei in über der Hälfte der Fälle globale Neuheiten; keine Innovation ist nur auf den regionalen Markt ausgerichtet (Kovalis / GEFRA 2021).

Die genannten Effekte treten zunächst bei einer relativ kleinen Anzahl von Unternehmen auf (s.u.). Es ist zu erwarten, dass die überlebenden Unternehmen mittel- bis langfristig deutlich, in Einzelfällen sogar sehr stark wachsen und dann einen deutlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region leisten. Damit ist auch ein deutlicher Beitrag zu den genannten Zielen zu erwarten.

<sup>81</sup> Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

<sup>82</sup> Vgl. technopolis (2016): Evaluation des High-Tech Gründerfonds

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen über die Zielgruppe hinaus ergeben sich durch wirtschaftliche Verflechtungen (Nachfrage- und Einkommenseffekte der wachsenden Unternehmen), vor allem aber durch ihren Gründungscharakter und die durch sie hervorgebrachten Innovationen. Durch die Startups werden zum einen neue Märkte erschlossen und besetzt, zum anderen erhöht sich die Wettbewerbsintensität in bestehenden Märkten. Die erfolgreiche Umsetzung von Innovationen wird als wichtige volkswirtschaftliche Voraussetzung für eine Steigerung der Produktivität sowie die langfristige Wettbewerbsfähigkeit für die regionale Wirtschaft gesehen (Colombo et al. 2016).

Ein weiterer wesentlicher Effekt ist die Attraktion und Bindung von hochqualifizierten Gründerpersonen und Beschäftigten an den Standort. Der hohe Besatz mit Startups zeigt, dass Berlin als Standort für Gründerinnen und Gründer sehr attraktiv ist. Innovative und schnell wachsende Startups sind darüber hinaus oft attraktive Arbeitgeber für qualifizierte Beschäftigte.

Durch die Unterstützung von Startups, die auf einer zweiten Ebene gesellschaftliche Wirkungen anstreben, sind weitere Zielbeiträge zu erwarten. Diese sind vor allem durch positive ökologische und soziale Effekte zu erwarten. Damit kann nicht nur ein Beitrag zur BerlinStrategie bzw. dem Stadtentwicklungskonzept 2030 geleistet werden, sondern auch der Eigenverpflichtung zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nachgekommen werden.

Für eine erste Beschreibung der Zielbeiträge sind in der folgenden Tabelle zentrale Outputs entlang der ausgewählten Programmindikatoren dargestellt.

**Tabelle 21: Erwartete Outputs des VCI**

Indikatoren	Zielwerte
Unterstützte Unternehmen	22
Durch Finanzinstrumente unterstützte Unternehmen	22
Unterstützte junge Unternehmen	14
Geschaffene Arbeitsplätze	395
Weitere private Investitionen	97 Mio. €
Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovationen einführen	22

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des Monitorings des OP.

Bei vollständiger Umsetzung des VCI ist zu erwarten, dass 22 Impact-Startups durch den VCI umfassend unterstützt werden. Die Unterstützung erfolgt durch eine umfassende Finanzierung der Innovationsprojekte sowie durch die Begleitung und Beratung der jungen Unternehmen. Zudem wird Hilfestellung bei der Erfassung der ökologischen und sozialen Wirkungen gegeben. Zum Zeitpunkt der ersten Beteiligung werden etwa zwei Drittel dieser Unternehmen (14) maximal drei Jahr alt sein. Jedes Startups strebt an, mindestens eine Produkt- oder Prozessinnovation einzuführen.

Zentrale Annahme ist hier, dass sich die Strukturen der Impact-Startups gegenüber den bisherigen Fällen der VC-Fonds nicht deutlich ändern. Insbesondere wird von einem ähnlichen Kapitalbedarf und einer ähnlichen Altersstruktur ausgegangen.

Die Beteiligungen des VCI werden durch weitere private und öffentliche Beteiligungsgeber begleitet. Bei ähnlichen Strukturen wie in der jüngsten Vergangenheit sind insgesamt knapp 100 Mio. Euro an weiteren Finanzmitteln für die Startups zu erwarten. In den Startups werden sukzessive neue Arbeitsplätze geschaffen. Dabei kann von einem hohen bis sehr hohen Qualifikationsniveau der Beschäftigten ausgegangen werden. Innerhalb der ersten Jahre können bei ähnlicher Entwicklung wie in der Vergangenheit knapp 400 neue Arbeitsplätze entstehen. Es ist außerdem zu erwarten, dass die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze im Zeitverlauf weiterwächst – als Saldo von gescheiterten Startups und besonders wachstumsstarken Unternehmen.

Bei der Interpretation der Outputs, Wirkungen und Zielbeiträge ist der revolvierende Charakter des VCI zu berücksichtigen. Falls die Zielsetzung des Fondsmanagements, der Erhalt der Fondsmittel,



erreicht wird, stehen die eingesetzten Mittel in langer Frist wieder zur Verfügung. Auch unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten (nicht realisierte Effekte alternativer Förderansätze) ist die Zielerreichung als effizient einzuschätzen.

## 5.6 ANPASSUNGEN DES FONDSKONZEPTS

Als Grundlage für die Bewertung diene zunächst die ursprüngliche Fondskonzeption vom 10. Juli 2020. Diese wurde während der Laufzeit des Auftrages an einigen Stellen modifiziert – zuletzt mit Stand vom 17. Februar 2021. Die insoweit wesentlichen Änderungen betreffen die folgenden Aspekte:

- Verschiebung des Fondstarts in das Jahr 2022 (ursprünglich sollte die operative Tätigkeit des Fonds bereits im Jahr 2021 beginnen);
- Berücksichtigung der neuen Obergrenze für die Abrechnung der Verwaltungskosten i.H.v. 15 Prozent des Gesamtbetrags der an die Endbegünstigten in Form von Beteiligungen ausbezahlten Programmbeiträge;
- Nutzung der in Art. 22 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) normierten Möglichkeit für die Gewährung von Beihilfen für Unternehmensneugründungen in denjenigen Fällen, in denen weder eine beihilfefreie pari-passu Beteiligung noch eine De-minimis-Förderung möglich ist.
- Berücksichtigung einer differenzierten Behandlung von Investoren

Die finale Erstellung dieses Berichts erfolgte auf der Basis der überarbeiteten Fondskonzeption.

## 5.7 FAZIT

Auf Grundlage der breiten Erfahrungen mit der Unterstützung von jungen, innovativen Unternehmen durch Risikokapital soll in der Förderperiode 2021 bis 2027 ein Impact VC-Fonds aufgelegt werden. Über offene Beteiligungen sollen dabei solche Unternehmen unterstützt werden, die durch ihre Geschäftstätigkeit hohe soziale und ökologische Wirkungen erreichen wollen. Neben die Absicht, Gewinne zu erzielen und als Unternehmen zu wachsen, tritt bei diesen Impact-Startups die Absicht, positive gesellschaftliche Wirkungen zu erzielen. Dieses neue Fondskonzept wird mit dem Beitrag zur UN-Nachhaltigkeitsstrategie und ihren Adaptionen auf Bundes- und Landesebene aufgelegt. Zudem wird ein Trend zum Impact Investing (oder Social Entrepreneurship) wahrgenommen, der sich auch in den laufenden Fonds gezeigt hat – dort findet sich eine Reihe von Beteiligungen und Startups mit einer Ausrichtung auch auf gesellschaftliche Wirkungen.

Voraussetzung für den Einsatz von Finanzinstrumenten (und Förderinstrumenten insgesamt) ist ein entsprechender Bedarf bei der Zielgruppe. Im Falle des VCI ergibt sich dieser Bedarf aus Finanzierungsrestriktionen bei jungen, innovativen Unternehmen im Allgemeinen und bei Impact-Startups im Besonderen. Solche Finanzierungsrestriktionen werden in der empirischen Literatur und auch von den befragten Experten durchgehend gesehen. In frühen Unternehmensphasen und bei innovativen Vorhaben sind zum einen die Unsicherheiten hoch, zum anderen die Umsätze und Gewinne über einen längeren Zeitraum niedrig. Der Bedarf für den Einsatz öffentlicher Mittel ist nach Expertenmeinung und nach Einschätzung der Evaluatoren auch in der besonderen Situation Berlins mit einem dynamischen Beteiligungsmarkt gegeben. Insbesondere in den frühen Phasen der Unternehmensentwicklung, bei besonderen Risiken und nicht ganz so hohen Gewinnerwartungen werden von den befragten Experten wichtige Anwendungsbereiche für öffentliches Beteiligungskapital gesehen. Dies trifft ganz weitgehend auch für Startups zu, die neben einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung auch gesellschaftliche Wirkungen anstreben. Dies bestätigen die Befragungsergebnisse, die allerdings nur bedingt belastbar sind, sowie die große Mehrzahl der Interviewpartner.

Ausgehend vom gegebenen Bedarf ist die erwartete Nachfrage geschätzt und damit der Mittelan-satz überprüft worden. Grundlage sind die Beteiligungsfälle in den bestehenden VC-Fonds des OPs 2014 bis 2020, die als Impact-Startups eingeordnet werden können. Die weitere Entwicklung des

---

sehr dynamischen Beteiligungskapitalmarkts in Berlin ist zusätzlich in zwei Szenarien berücksichtigt worden. Die Entwicklung des „Impact Investings“ als Marktsegment wird durch die Experten weitgehend positiv eingeschätzt. Einzelne Befragungsergebnisse lassen ebenfalls ein Wachstum dieses Segments erwarten. Diese Einschätzungen und Daten sind aber mit hohen Unsicherheiten behaftet; auf eine Modellierung der Entwicklung des Segments wurde daher verzichtet. Je nach Marktentwicklung ist mit einer Nachfrage nach Impact-Beteiligungen in einer Bandbreite zwischen 25 Mio. Euro und 29 Mio. Euro zu rechnen. Einschließlich der Verwaltungskosten ergibt sich daraus ein Bedarf im Umfang von 29 Mio. Euro bis 34 Mio. Euro. Das geplante Fondsvolumen in Höhe von 30 Mio. Euro ist damit nach Einschätzung der Evaluatoren bedarfsgerecht. Bei positiver Entwicklung des Beteiligungsmarkts und des Impact Investings könnte die Nachfrage die verfügbaren Mittel deutlich übersteigen.

Es besteht zudem die Möglichkeit, Beteiligungen auch ohne private Koinvestoren auszureichen. Diese Erweiterung des Förderspektrums wird von den Evaluatoren positiv bewertet. Aufgrund der Informationsdefizite eines Teils der privaten Investoren könnte dieser Förderansatz im Impact-Segment besondere Bedeutung haben. Falls der Fonds hiervon über Einzelfälle hinaus Gebrauch macht, ist von einer deutlich höheren Nachfrage auszugehen.

Die Impact-Orientierung führt zu zusätzlichen Ansprüchen des Anteilseigners hinsichtlich gesellschaftlicher Wirkungen und zu einem höheren Aufwand in der Finanzierungsphase sowie im Rahmen des Reportings und Monitorings. Bei einem Verzicht auf die Wirkungskomponente würden diese zusätzlichen Aufwände entfallen. Hier sollte ein Nachteilsausgleich und eine Reduzierung negativer Anreize durch eine nicht rückzahlbare Unterstützung überprüft werden. Der Anteil der rückzahlbaren Unterstützung sollte sich aus dem zusätzlichen Aufwand in der Antragsphase und für die Beobachtung der Wirkungen ableiten.

Im Marktsegment „Impact Investing“ ist der Reifungsprozess des Beteiligungsmarktes und des Ökosystems für Startups in Berlin (und in Deutschland insgesamt) nicht so weit fortgeschritten, wie im gesamten VC-Markt. Folgefinanzierungen könnten hier notwendig sein, um die Entwicklung von Startups nicht zu gefährden und ein positives Signal an private Investoren zu senden. Bei einer hohen Nachfrage nach Erstfinanzierungen sollte dennoch geprüft werden, inwieweit die Beteiligung des Fonds in Folgerunden unerlässlich ist.

Durch den VCI wird eine eher kleine Gruppe von ausgewählten Startups unterstützt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die überlebenden Impact-Startups stark wachsen und umfassende Innovationen entwickeln. Das Unternehmenswachstum, vor allem aber die Innovationen stellen den wesentlichen Zielbeitrag des VCI zum Spezifischen Ziel dar. Durch diese Innovationen können sich mittel- bis langfristig starke Impulse zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur und zur Erhöhung der Produktivität der regionalen Wirtschaft ergeben. Zudem ist die revolvierende Förderung voraussichtlich durch eine hohe Effizienz gekennzeichnet.



---

## EX-ANTE BEWERTUNG PROFIT-DARLEHEN

### 6.1 EINLEITUNG

Mit dem Instrument der so genannten *ProFIT*-Darlehen soll im künftigen Berliner EFRE-OP der Förderperiode 2021-2027 das spezifische Ziel, „Entwicklung und Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und der Einführung fortschrittlicher Technologien“, verfolgt werden. Die *Pro FIT*-Darlehen sollen gemeinsam mit den gleichnamigen Zuschüssen in der Maßnahme „Direkte Innovationsförderung in Unternehmen“ eingesetzt werden, um Innovationsprozesse in Unternehmen umfangreich von der noch marktfernen Forschungsphase über die Entwicklungsphase bis hin zu den Phasen Produktionsaufbau, Marktvorbereitung und Markteinführung zu begleiten und zu unterstützen. Es ist vorgesehen, dass die Förderung im marktferneren Bereich in Form von Zuschüssen erfolgt; im marktnäheren Bereich, wenn die Entwicklungsrisiken weniger groß sind, sollen die Unternehmen durch rückzahlbare Darlehen unterstützt werden.

Die vorgesehene *Pro FIT*-Förderung setzt – nach derzeitigem Planungsstand weitgehend unverändert – ein Förderangebot fort, welches bereits in der vorausgegangenen und in der noch aktuellen Förderperiode (2007-2013, 2014-2020) auf Grundlage der jeweiligen „Richtlinien des Landes Berlin für das Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (*Pro FIT*)“ umgesetzt wurde.

Förderfähig sind Einzel- und Verbundprojekte in den Phasen der industriellen Forschung, der experimentellen Entwicklung sowie des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung. Die aus den Projekten geplanten, neuen oder verbesserten Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen müssen Marktchancen haben, technisch und wirtschaftlich umsetzbar sein und eine zeitlich angemessene Amortisation der Projektausgaben ermöglichen.

Antragsberechtigt sind Unternehmen und Forschungseinrichtungen mit einer Betriebsstätte in Berlin, wobei Nicht-KMU und Forschungseinrichtungen nur in Verbundprojekten gefördert werden können. Die Förderung für KMU, in Einzel- oder Verbundprojekten, wird in Abhängigkeit von der Innovationsphase in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und/oder zinsverbilligten Darlehen gewährt. Gefördert werden projektbezogene Personalausgaben, Fremdleistungen, Materialausgaben, Schutzrechtsanmeldungen, Ausgaben für die Markteinführung und Marktvorbereitung sowie indirekte Projektausgaben.

In der Phase der industriellen Forschung können KMU nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von bis zu 400.000 Euro je Projekt erhalten. In Abhängigkeit der maximalen Beihilfeintensitäten aus Art. 25 AGVO werden hierbei bis zu 80 Prozent (inkl. KMU- und Verbundbonus) der förderfähigen Projektausgaben bezuschusst.

Für Ausgaben in den anschließenden Phasen der experimentellen Entwicklung sowie des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung werden ausschließlich zinsvergünstigte Darlehen an KMU in Höhe von bis zu 1 Mio. Euro bzw. maximal 80 Prozent der förderfähigen Ausgaben je Projekt vergeben. Die Laufzeit der Darlehen kann bis zu acht Jahre betragen. An die Besicherung der Darlehen werden nur geringe Anforderungen gestellt, die hinter bankübliche Sicherheiten zurückfallen.

**Tabelle 22: Ausgestaltung der Pro FIT-Darlehen**

	<b>Pro FIT-Darlehen</b>
Zielsetzungen	Erhöhung der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsintensität in der Berliner Wirtschaft; Stärkung des Technologietransfers durch vermehrte Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und Beschleunigung der wirtschaftlichen Verwertung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen
Zielgruppe	KMU mit technologischen Innovationsvorhaben, die allein oder im Verbund mit Unternehmen oder Forschungseinrichtungen umgesetzt werden
Mittelvolumen	120,5 Mio. Euro (40% EFRE + 60% nationale und private Kofinanzierung)
Finanzierungsart	Zinsvergünstigtes Darlehen
Zuwendungsempfänger	KMU mit Sitz in Berlin bzw. mindestens einer organisatorisch eigenständigen Betriebsstätte in Berlin
Fördervoraussetzungen	Projekte in der Phase der experimentellen Entwicklung mit erkennbaren technischen Risiken und auf aktuellem Stand der Technik. Im Ergebnis technisch neue oder verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen mit Alleinstellungsmerkmalen Nachweis der gesicherten Finanzierung und Angemessenheit der Arbeits-, Zeit- und Ausgabenplanung des Projektes anhand geeigneter Unterlagen
Finanzierungsgegenstand	Darlehen für projektbezogene Ausgaben (z.B. Personal- und Materialausgaben, Fremdleistungen) in den Phasen der experimentellen Entwicklung und des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung
Finanzierungsvolumen	Maximaler Darlehensbetrag von 1.000.000 Euro, bis zu 80 % der förderfähigen Investitionskosten
Laufzeiten	Laufzeit bis zu 8 Jahren
Zins	Orientierung an den KfW-Konditionen zur Innovationsfinanzierung unter Berücksichtigung projekt- und unternehmensbezogener Risiken sowie der Besicherung. Kleine Unternehmen mit zusätzlichem Zinsvorteil von 0,25 %
Sicherheiten / Haftung	Keine Festlegung banküblicher Sicherheiten / Bürgschaften, bei Beteiligung von Inhabern bzw. Gesellschaftern an der Finanzierung in angemessenem Umfang
Beihilferechtliche Grundlage	Beihilfe gemäß Bruttosubventionsäquivalent Art. 25 AGVO in der Phasen der experimentellen Entwicklung, De-minimis-Verordnung in der Markteinführungsphase
Bewilligungsphase	Sieben Jahre bei geplantem Start 2021 und Ende 2027

Eigene Darstellung nach Angaben der IBB.

## 6.2 BEWERTUNG VON ZIELGRUPPE UND FINANZPRODUKTE

### 6.2.1 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN ZIELGRUPPE

Für die Ex-ante-Bewertung der Zielgruppe sind vor allem zwei Kriterien von Relevanz: Zum einen stellt sich die Frage, ob und inwieweit Finanzierungsrestriktionen für die Aktivitäten der Zielgruppe – hier die Umsetzung von Innovationsprojekten insbesondere durch KMU – bestehen. Dies impliziert auch, dass u.a. aufgrund dieser Restriktionen ein suboptimales Innovationsniveau in der Region besteht. Zum anderen sollte ein hoher Beitrag zu den Zielen des Operationellen Programms zu erwarten sein.

Zur Bedeutung von Finanzierungsschwierigkeiten als ein wesentliches Innovationshemmnis von KMU existiert eine ganze Reihe von theoretischen und empirischen Studien. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse empirischer Arbeiten kurz vorgestellt, die insbesondere auf Befragungen im Rahmen des "Mannheimer Innovationspanel (MIP)" und des „KfW-Mittelstandspanel“ beruhen.<sup>83</sup> Dabei wird nach Themenbereichen unterschieden.

### Theoretische Überlegungen

Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten zeigen, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen und inhärente Beschränkungen bei der internen Finanzierung sowohl Umfang wie auch Struktur der Innovationsaktivitäten negativ beeinträchtigen. Dies lässt sich auf die Besonderheiten von Innovationsaktivitäten gegenüber konventionellen Investitionsvorhaben und den spezifischen Eigenschaften von KMU zurückführen.<sup>84</sup> Mit großer Wahrscheinlichkeit sind gemäß theoretischen Überlegungen daher innovative Gründungen und junge, schnell wachsende Unternehmen mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten sowie allgemein KMU mit besonders risikoreichen Innovationsprojekten, niedriger Eigenkapitalquote und/oder geringen Sicherheiten stärker von Finanzierungsschwierigkeiten betroffen. In der Folge sind Innovationsaktivitäten niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht, sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick, die auf grundlegende Marktneuheiten abzielen. Staatliches Eingreifen zur Erreichung eines gesellschaftlichen optimalen Innovationsoutputs ist daher nicht nur mit Blick auf die externen Effekte von Innovationsaktivitäten gerechtfertigt, sondern auch mit Blick auf Marktunvollkommenheiten bei ihrer Finanzierung.

### Trendmäßiger Rückgang von Innovationsaktivitäten

Nach Angaben des KfW-Mittelstandspanels ist deutschlandweit die Innovatorenquote in den vergangenen zehn Jahren deutlich von 36 Prozent in den Jahren 2006-2008 auf 19 Prozent im aktuellen Zeitraum (2016-2018) zurückgegangen. Vor allem in den vergangenen beiden Jahren ist ein merklicher Rückgang zu beobachten. Dieser ist fast so stark wie der zwischen 2008 und 2009, als die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise durchgeschlagen haben. Auch für die Innovatorenquote laut MIP ist in Deutschland im Trend ebenfalls ein Rückgang festzustellen, der aber in jüngster Zeit etwas flacher verlief.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Eine besondere Rolle spielt hierbei das "Mannheimer Innovationspanel (MIP)" vom ZEW (vgl. Rammer et al. 2020). Die bundesweite Innovationserhebung durch das MIP deckt die produzierende Industrie und die überwiegend unternehmensorientierten Dienstleistungen ab. Sie bildet den deutschen Beitrag zu den Community Innovation Surveys (CIS) der Europäischen Kommission. Gleichzeitig ist die Berliner Innovationserhebung als Zusatzerhebung zum MIP konzipiert und liefert entsprechende Ergebnisse für das Land Berlin. Aufgrund der Stichprobengröße des MIP bzw. CIS liegen in der Regel keine länderspezifischen Resultate vor.

<sup>84</sup> Hierzu gehören u.a. das hohe Risiko von Innovationen mit Bezug auf ihre technologische Realisierbarkeit und spätere Marktakzeptanz, die ungleiche Informationsverteilung zwischen KMU und externen Kapitalgebern über die Erfolgsaussichten von Innovationsprojekten, die relativ geringe Bedeutung von Ausgaben für materielle Vermögensgegenstände, die sich für die Besicherung von externem Kapital eignen, die geringe Kodifizier- und damit Transferierbarkeit von neuem Wissen, die Gefahr von hohen „sunk costs“, die geringen Möglichkeiten zur internen Risikodiversifizierung von KMU, die kurze Unternehmenshistorie und mangelnde Bildung von Eigenkapital bei Gründungen und jungen Unternehmen sowie das für externe Kapitalgeber ungünstige Transaktionskosten-Rendite-Verhältnis.

<sup>85</sup> Dabei ist der enger abgegrenzte Berichtskreis des MIP zu beachten, der Kleinstunternehmen unter 5 Beschäftigten und einige besonders wenig innovationsorientierte Branchen (u.a. Bau, Einzelhandel, Gastgewerbe) nicht einschließt. In diesen Bereichen scheint die Innovatorenquote zuletzt besonders stark abgenommen zu haben. Die bundesweiten Resultate treffen auch für Berlin zu, wie in der Berliner Innovationserhebung (2018) festgestellt wird: „Der diesjährige Rückgang des Anteils innovationsaktiver Unternehmen in Berlin ordnet sich in den seit 2012 anhaltenden Trend abnehmender Innovationsaktivitäten ein, seit dessen Beginn der Anteil der Berliner innovationsaktiven Unternehmen um 13 Prozentpunkte und im bundesweiten Durchschnitt um 9 Prozentpunkte zurückgegangen ist. Der abnehmende Anteil innovationsaktiver Unternehmen kann in Berlin und Deutschland auf die verminderten Innovationsaktivitäten der KMU zurückgeführt werden.“ Zu beachten ist, dass aufgrund einer Umstellung in der Erfassung von Innovationen die Ergebnisse der jüngsten Berliner Innovationserhebung (2019) nicht mit den Vorjahren vergleichbar sind.

## Finanzierungsstruktur von innovativen KMU

Aktuelle Befragungsdaten aus dem MIP zeigen, dass Unternehmen deutlich häufiger Eigenkapital und deutlich seltener Kredite für die Finanzierung von Innovationsaktivitäten einsetzen als für andere unternehmerische Aktivitäten: Während rund 35 Prozent der Unternehmen, die Eigenkapital als Finanzierungsquelle genutzt haben, hiermit Innovationsaktivitäten finanziert haben, trifft dies nur für rund 17 Prozent der Unternehmen zu, welche auf Kredite zurückgegriffen haben. Auch Resultate aus früheren Befragungswellen des MIP und des KfW-Mittelstandspanel bestätigen den Befund, dass viele Unternehmen überwiegend ihre Innovationsaktivitäten aus internen Mitteln finanzieren.

Die Tatsache, dass zur Finanzierung sowohl der Innovationsaktivitäten von bereits länger am Markt etablierten KMU als auch allgemein der Geschäftstätigkeit von jungen, innovativen Unternehmen ganz überwiegend interne Finanzierungsmittel eingesetzt werden, ist ein deutlicher empirischer Hinweis darauf, dass diese Unternehmensgruppen auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital treffen. Zwar geht die Verwendung interner Finanzierungsmittel für die Innovationstätigkeit eines Unternehmens auch mit einer Reihe von Vorteilen einher, doch kann davon ausgegangen werden, dass der Finanzierungsbedarf für Innovationen die verfügbaren Eigenmittel im Allgemeinen übersteigt. Daher sollten externe Finanzmittel in Form von Krediten oder Beteiligungskapital für die Finanzierung von Innovationen und jungen, innovativen Unternehmen eine weit aus größere Bedeutung haben. Die Verzerrung im Finanzierungsmix zugunsten von internen Mitteln ist daher Ausdruck von Finanzierungszwängen und nicht einer Optimierung der Finanzierungsstruktur durch die Unternehmen, bei der im unternehmerischen Entscheidungskalkül ein ungehinderter Zugang zu allen Finanzierungsformen unterstellt werden kann.

## Innovationshemmnisse

Im jüngsten Befragungszeitraum 2016-2018 des MIP waren fast 58 Prozent aller kleinen bis mittelgroßen Unternehmen in Deutschland von Innovationshemmnissen betroffen, d.h. aufgrund von Hemmnisfaktoren wurden Innovationsaktivitäten eingestellt, haben sich verzögert oder verlängert oder unterblieben gänzlich. Gegenwärtig bildet der Fachkräftemangel das wichtigste Innovationshemmnis, 45 Prozent der kleinen bis mittelgroßen Unternehmen berichten eine Betroffenheit. Daneben kommt finanzierungsbezogenen Hemmnisfaktoren, die neben den Finanzierungsmöglichkeiten auch die Kosten- und Risikokalküle von Innovationsaktivitäten abbilden, eine hohe Bedeutung zu: Zu hohe Kosten (43 Prozent), zu hohes Risiko (40 Prozent), ein Mangel an unternehmensinternen Finanzierungsquellen (30 Prozent) und an geeigneten externen Finanzierungsquellen (23 Prozent) werden von einer großen Zahl von innovationsaktiven kleinen bis mittelgroßen Unternehmen als wichtiges Innovationshemmnis genannt. Die Entwicklung der finanzierungsbezogenen Hemmnisfaktoren zeigt hierbei in der Gesamtheit in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten einen erheblichen Bedeutungsanstieg mit der Wirtschafts- und Finanzkrise. Seitdem ist die Verbreitung finanzierungsbezogener Faktoren als Innovationshemmnisse nur wenig zurückgegangen. Der Mangel an internen und externen Finanzierungsmöglichkeiten wird hierbei von kleinen Unternehmen häufiger als Hemmnisfaktor für Innovationsaktivitäten genannt als von mittleren und mittelgroßen.

## Fazit

Die innovationsökonomische Forschung liefert sowohl theoretisch wie auch empirisch zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass für die Finanzierung von Forschung und Innovationen bei KMU ein Marktversagen besteht.

Der Mangel an geeigneten Finanzierungsquellen gehört – neben der großen Unsicherheit über ihre technische Machbarkeit und ihren wirtschaftlichen Erfolg sowie den hohen Kosten von Innovationsprojekten – zu den wichtigsten Innovationshemmnissen. Unternehmen verfügen zumeist über mehr Ideen für technisch realisierbare (und von Kunden auch nachgefragte) Innovationen, als sie mit ihren verfügbaren Mitteln finanzieren können. Sie sind daher zwingend auf Fremdfinanzierung angewiesen. Dass Innovationsideen auf Finanzierungsvorbehalte treffen, dient auf der einen Seite dazu, angesichts knapper Mittel die Ressourcen auf jene Projekte zu lenken, welche die höchsten Erträge versprechen.

Auf der anderen Seite gilt es in der innovationsökonomischen Literatur aber auch als unstrittig, dass Finanzierungsrestriktionen den Umfang von Forschungs- und Innovationsaktivitäten in den Unternehmen in einem stärkeren Maße verringern als es volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Nach diesem Verständnis sind übermäßige Finanzrestriktionen Ausdruck eines Marktversagens auf den Finanzmärkten, welche durch spezifische Marktunvollkommenheiten wie Informationsasymmetrien, hohem Risiko und Transaktionskosten hervorgerufen werden. Dabei stoßen vornehmlich innovative KMU, sehr junge oder neu gegründete Unternehmen auf große Schwierigkeiten bei der externen Finanzierung ihrer Innovationsaktivitäten. Neben positiven externen Effekten, da die Unternehmen nicht alle Vorteile ihrer Forschungs- und Innovationstätigkeit internalisieren können, liefern Finanzierungsrestriktionen einen zweiten Ansatzpunkt, mit dem wirtschaftspolitische Eingriffe in das (Finanz-)Marktgeschehen gerechtfertigt werden können. Diese Argumente spiegeln sich bereits sehr weitgehend in den geltenden beihilferechtlichen Regelungen der EU wider.

## **6.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE, BEDARF EINER DIFFERENZIIERTEN BEHANDLUNG VON INVESTOREN**

Die Bewertung der Finanzprodukte steht in engem Zusammenhang mit der Auswahl der Zielgruppen: Da die Zielgruppen durch je spezifische Finanzierungsprobleme gekennzeichnet sind, sind die Finanzprodukte passend zu den Zielgruppen auszuwählen. Die Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte erfolgt daher durch einen Vergleich der Eigenschaften dieser Produkte mit den Anforderungen der Zielgruppe.

Die spezifischen Merkmale von KMU mit geplanten FuEul-Projekten als Zielgruppe der *Pro* FIT-Darlehen und die daraus resultierenden Ursachen für Finanzierungsrestriktionen wurden im vorstehenden Abschnitt kurz erläutert. Zudem ist in Deutschland wie in Berlin trendmäßig die Zahl der innovierenden Unternehmen im Mittelstand rückläufig, gerade Kleinstunternehmen und nicht forschungsaktive KMU haben ihre Innovationsaktivitäten erheblich reduziert oder ganz eingestellt. Die innovationsökonomische Forschung fordert daher seit geraumer Zeit verstärkte wirtschaftspolitische Anstrengungen, um die Forschungs- und Innovationstätigkeiten gerade von KMU zu stärken (vgl. exemplarisch EFI (2017), Zimmermann (2019)). Die Europäische Kommission hat in ihren Investitionsleitlinien für die neue Förderperiode diesen Sachverhalt aufgegriffen und eine stärkere Unterstützung von KMU im Innovationsprozess als Investitionsbedarf mit Priorität für die ostdeutschen Länder eingestuft.

Der Bedarf für eine öffentliche Unterstützung von Innovationsprozessen in KMU, und darunter insbesondere in jungen und sehr kleinen Unternehmen, ist somit auf Grundlage fundierter theoretischer und empirischer Argumente nicht von der Hand zu weisen. Vor diesem Hintergrund wird mit den Zuschüssen und Darlehen der *Pro* FIT-Förderung eine breitenwirksame Unterstützung von FuEul-Vorhaben in KMU angestrebt. Mit Bezug auf die Zielgruppe und den Finanzierungsgegenstand (Personal- und Sachkosten von FuEul-Projekten) ist die Innovationsförderung durch Zuwendungen seitens des Landes Berlin naheliegend und sinnvoll. Zugleich kommen, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, neben der *Pro* FIT-Förderung des Landes Berlin zahlreiche weitere Förderinstrumente auf Ebene des Bundes zum Einsatz.

Allerdings sind die Möglichkeiten, auf Grundlage des Beihilferechts die Innovationstätigkeit von KMU finanziell zu unterstützen, nicht unbegrenzt. Je nach Reifegrad der Technologie und Innovationsphase sind Beihilfen für FuEul-Vorhaben von einer Anmeldung freigestellt und können mit unterschiedlichen Förderintensitäten gefördert werden. Grundsätzlich müssen die beihilfefähigen Kosten den Bereichen industrieller Forschung oder experimenteller Entwicklung zuzuordnen sein. Für KMU sind in der Phase der industriellen Forschung Beihilfeintensitäten von bis zu 80 Prozent möglich, für die Phase der experimentellen Entwicklung von bis zu 50 Prozent.

Eine regelhafte Förderung von Ausgaben, die in der Markteinführungs- und Marktbearbeitungsphase anfallen, kann dagegen nicht auf Basis von Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation erfolgen, die gemäß AGVO freigestellt sind. Hierfür sind andere beihilferechtliche Optionen zu nutzen. In der Förderpraxis bietet sich die De-minimis-Regel als Möglichkeit an, die allerdings nur einen Umfang von 200.000 Euro in drei Steuerjahren annehmen kann.

Theoretische und empirische Studien zeigen, dass durch eine Verbesserung der Kreditfinanzierungsbedingungen für KMU geringere Anstoßeffekte auf Innovationsaktivitäten erwartet werden können als bei einer Verbesserung der Eigenmittelsituation. Für die Innovationspolitik bedeutet dies, dass eine Erhöhung der rückläufigen Innovationsbeteiligung der Unternehmen finanzierungsseitig eher über eine Verbesserung der Innenfinanzierung, als durch günstigere Fremdfinanzierungsbedingungen realisiert werden kann. Verbesserungen der Innenfinanzierung können sowohl über eine umfangreichere Bereitstellung von Zuschüssen und Beteiligungskapital für Innovationsprojekte als auch über indirekte (z.B. steuerrechtliche) Maßnahmen erreicht werden (vgl. Rammer, Peters (2015), Hottenrott, Richstein (2020)).

Der Darlehensförderung kommt daher im Regelfall in der förderpolitischen Praxis für die Unterstützung von FuEul-Projekten von KMU eher eine ergänzende Funktion zu. Einerseits kann sie auf Projektebene in Kombination mit Zuschüssen und bis zum Erreichen von maximalen möglichen Beihilfewerten eingesetzt werden, um Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte zu optimieren. Durch das Zusammenspiel von zuschuss- und darlehensbasierter Förderung kann so eine situationsabhängige und bedarfsgerechte Unterstützung erreicht werden, die die konkrete und je nach Einzelfall spezifische Problem- und Ausgangslage der Zuwendungsempfänger berücksichtigt.

Andererseits kommen Darlehen in Anbetracht der Einschränkungen durch das Beihilferecht vor allen Dingen zur Förderung von Ausgaben im Innovationsprozess zum Einsatz, die sich nicht auf die FuE-Phase sondern die sich anschließende Phase des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung beziehen. Solche Innovationsdarlehen werden beihilferechtlich auf Grundlage der De-minimis-Verordnung vergeben und ermöglichen sehr günstige Finanzierungsbedingungen, da die Beihilfewerte nur in Ausnahmefällen absolut höher als die De-minimis-Grenze werden.

Das Land Berlin hat sich seit Mitte der 2000er Jahre dazu entschieden, bei der *Pro FIT*-Förderung bereits in der Phase der experimentellen Entwicklung nur noch Darlehen statt Zuschüsse zu gewähren. Mit diesem Förderansatz wird bewusst auf eine Ausschöpfung der beihilferechtlich maximal möglichen Förderintensitäten für KMU verzichtet. Entsprechend fallen der Rentabilitätseffekt der ProFIT-Förderung und die Kompensation für hohe Kosten und Risiken als zentrale Innovationsbarrieren geringer aus als sie auf Grundlage des Beihilferechts sein könnten.

#### **Effekte von Zuschüssen versus Darlehen**

Aus der Perspektive eines Unternehmens stellen Zuschüsse einen unmittelbaren Zufluss von Eigenkapital dar. Hiermit wird direkt die Rentabilität eines stark mit Risiko behafteten FuEul-Vorhabens positiv beeinflusst. Der erwartete Kapitalwert als maßgebliche Variable im Entscheidungskalkül des Unternehmens steigt in signifikantem Umfang. Zugleich leistet der Zuschuss einen Beitrag zur Liquidität des Unternehmens und verbessert die weiteren Finanzierungsmöglichkeiten. Der Anteil der zu finanzierenden Ausgaben reduziert sich erheblich. Durch den steigenden Eigenkapitalanteil und geringeren Liquiditätsbedarf verbessern sich prinzipiell die Möglichkeiten zur Aufnahme von Fremdkapital (z.B. Kredite von Hausbanken oder Förderkrediten der KfW).

Im Gegensatz zum Zuschuss weisen Darlehen in der Regel einen deutlich geringeren Beihilfewert auf. Die Erhöhung des erwarteten Kapitalwerts entsteht durch einen abdiskontierten Zinsvorteil, für den in Niedrigzinsphasen nur wenig Spielraum besteht. Darlehen können somit die Rentabilität eines FuEul-Vorhabens weniger stark verbessern und im Kalkül des Unternehmens das Risiko nur in geringerem Umfang abmildern. Andererseits haben Darlehen einen sehr großen Liquiditätseffekt, da mit ihnen teils bis zu 100 % der Ausgaben finanziert werden.

In der Abwägungsentscheidung eines Unternehmens sind sowohl eine positive Rentabilität als auch eine gesicherte Finanzierung notwendige Voraussetzungen zur Durchführung eines FuEul-Vorhabens. Dabei werden die Realisierungschancen von FuE-Projekten, die ohne Förderung zu risikobehaftet und nicht rentabel wären, durch ein Darlehen weniger stark verbessert, wohl aber durch Zuschüsse. Es überrascht somit nicht, dass bei der Auswahl der alternativen Fördermöglichkeiten Zuschuss und/oder Darlehen, die Unternehmen entweder singuläre Zuschüsse oder eine Kombination von Zuschüssen und Darlehen und nur in seltenen Fällen nur Darlehen bevorzugen.

Angesichts der Resultate der innovationsökonomischen Literatur sowie der Zielstellung auf nationaler und europäischer Ebene, die Forschungs- und Innovationstätigkeiten gerade von KMU massiv zu stärken, wäre aus Gutachtersicht allerdings ein möglichst großer Anreizeffekt der ProFIT-Förderung wünschenswert. Auch in der jüngsten Evaluierung der Berliner Innovationsförderprogramme



wurde eine Prüfung empfohlen, inwieweit im Bereich der experimentellen Entwicklung eine Zuschussförderung für KMU ermöglicht werden kann. Die damaligen Evaluatoren haben sich dabei für einen Förderansatz ausgesprochen, bei dem eine zusätzliche Zuschussförderung in der Phase der experimentellen Entwicklung im Rahmen von wettbewerblichen Aufrufen ermöglicht werden soll. Diese Empfehlung wurde zum 01.01.2021 durch eine Anpassung der Richtlinie umgesetzt. Wesentlich ist bei dieser Anpassung, dass die zuschussbasierte Förderung alternativ zu einer Darlehensgewährung erfolgt. Eine echte Kombination von Darlehen und Zuschüssen innerhalb der Phase der experimentellen Entwicklung auf Ebene eines Projektes und damit eine Optimierung von Rentabilitäts- und Liquiditätseffekten wird hierdurch nicht ermöglicht.

Die Gutachter der Ex-ante-Bewertung regen daher an, die Möglichkeiten einer Kombination von Zuschüssen und Darlehen auf Projektebene im Rahmen der beihilferechtlichen Grenzen zu prüfen, um hiermit die Zielstellung einer möglichst umfassenden Aktivierung und Intensivierung des Innovationsgeschehens in KMU wirksamer zu verfolgen. Derartig kombinierte Förderansätze waren bereits in der Förderperiode 2014-2020 möglich und wurden in einigen Ländern, primär in der Investitionsförderung, auch umgesetzt. Bei der Förderung von Forschungs- und Innovationsprojekten verhinderten hingegen aufgrund des hohen Anteils von Personalkosten förderrechtliche Bedenken (prüfsichere Abgrenzung von förderfähigen Ausgaben, Vermeidung von Doppelförderung) einen breiteren Einsatz. Für die neue Förderperiode 2021-2027 wurden die Regelungen im Hinblick auf eine Kombinationsmöglichkeit von Darlehen und Zuschüssen innerhalb eines Finanzinstruments vereinfacht. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass die Darlehensinstrumente, die auf Bundesebene durch die KfW zur Innovationsförderung eingesetzt werden, mittlerweile auch eine Zuschusskomponente enthalten. Des Weiteren wurden auch die zuschussbasierten Förderinstrumente auf Bundesebene deutlich verstärkt.

Mit Bezug auf rückzahlbare Zuwendungen kommen als alternative Finanzprodukte Bürgschaften und Risikokapital nicht bzw. nur eingeschränkt in Frage:

- Ein Bürgschaftsinstrument kann fehlende Sicherheiten als wesentliches Finanzierungshemmnis kompensieren. Allerdings haben Bürgschaften keine direkten Liquiditäts- und Rentabilitätseffekte und können damit eine fehlende Finanzierungsbereitschaft der Hausbanken nicht ausgleichen. Ein Engagement von Hausbanken scheitert oft nicht nur an dem hohen, idiosynkratischen Risiko von FuEul-Vorhaben, sondern auch weil das Aufwand-Ertrag-Verhältnis bei den eher kleinvolumigen FuEul-Projekten von KMU nicht ausreicht und erhebliche Informations- und Bewertungsprobleme bestehen. Aus Sicht der Unternehmen bilden die Rentabilitätseffekte durch die zinsvergünstigten Darlehen einen wichtigen Anreiz, den Bürgschaften nicht aufweisen. Die Reichweite eines Bürgschaftsinstruments ist damit deutlich niedriger, die angestrebten Ziele der *Pro FIT*-Darlehen könnten nicht im angestrebten Maß erreicht werden.
- Zielgruppe und Fördergegenstand der *Pro FIT*-Förderung entsprechen nur zum Teil den Anforderungen von Risikokapital. Dieses wird für junge innovative Unternehmen eingesetzt, wenn ein starkes Wachstum insbesondere durch skalierbare Geschäftsmodelle zu erwarten ist. In der Regel übersteigt der Kapitalbedarf die Kreditsummen der *Pro FIT*-Darlehen um ein Vielfaches. Für eine temporär angelegte Breitenförderung von klar abgegrenzten FuEul-Projekten insbesondere von bereits bestehenden KMU ist Beteiligungskapital eher nicht geeignet. Allerdings ist Wagniskapital als externe Finanzquelle für junge forschende und innovative Unternehmen grundsätzlich eine wichtige Ergänzung zur *Pro FIT*-Förderung. Daher finden sich auch Unternehmen, die von beiden Fördermöglichkeiten in Berlin bereits profitiert haben.

### 6.3 KOHÄRENZ UND ERWARTETE NACHFRAGE

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Zielgruppe untersucht und Marktunvollkommenheiten sowie der Bedarf eines öffentlichen Angebots festgestellt. Die Bereitstellung von Darlehen für FuEul-Projekte von innovationsaktiven Unternehmen in Berlin erscheint gerechtfertigt und zielführend. In den nächsten Abschnitten soll zum einen überprüft werden, ob das geplante Instrument kohärent zu anderen Förderinstrumenten des Operationellen Programms, des Landes Berlin und des Bundes

ist. Zum anderen wird die erwartete Nachfrage geschätzt, um den geplanten Mittelansatz zu bewerten.

### 6.3.1 KOHÄRENZ

In der Kohärenzprüfung wird untersucht, inwieweit der Finanzierungsbedarf von jungen, innovativen, technologieorientierten Unternehmen in Berlin bereits durch öffentliche Interventionen gedeckt wird. Unterschieden werden dabei die kohärente Einordnung innerhalb des Operationellen Programms (interne Kohärenz) und die Einpassung in Förderangebote des Landes und des Bundes (externe Kohärenz).

#### Interne Kohärenz

Um eine hohe Effektivität des Gesamtprogramms zu ermöglichen, sollten seine Instrumente und Fördermaßnahmen komplementär und weitgehend überschneidungsfrei implementiert werden.

Um Maßnahmen zu identifizieren, bei den möglicherweise Überschneidungen zur *Pro FIT*-Förderung vorliegen, wurde zunächst ein einfaches Screening der Maßnahmen, die bisher für das Operationelle Programm vorgesehen sind, vorgenommen. Dabei werden die Förderinstrumente ausgewählt, bei denen aufgrund einer ähnlichen Ausrichtung inkohärente Überschneidungen entstehen könnten. Auswahlkriterien sind dabei die Zielgruppe, die Inhalte / Fördergegenstände und die Förderansätze / Finanzprodukte.

Als Instrumente mit möglichen Überschneidungen von Relevanz lassen sich allerdings nur die drei geplanten VC-Fonds identifizieren, die unter das spezifische Ziel 1.3 eingeordnet sind. Diese Überschneidung ergibt sich mit Bezug auf die Zielgruppe (innovative Gründungen und innovative KMU) und die konkreten förderfähigen Kostenpositionen (Personal- und Sachkosten in den Phasen Forschung, Entwicklung und Markteinführung). Im Hinblick auf die unterschiedliche Finanzierungsart und Mechanismen der Förderung besteht allerdings keine substitutive Beziehung zwischen den Förderinstrumenten: Mit den VC-Fonds wird im Gegensatz zur *Pro FIT*-Förderung keine Finanzierung eines einzelnen, ex-ante bereits eng abgrenzbaren und kalkulierbaren Innovationsprojekts, sondern eine langfristig orientierte strukturelle Unternehmensfinanzierung angestrebt. Die Zielgruppe der VC-Fonds ist hierbei deutlich enger gefasst, es geht um innovative Unternehmen mit sehr hohem Wachstumspotenzial aufgrund von skalierbaren Geschäftsmodellen und sehr hohem Finanzbedarf. Des Weiteren ist keineswegs ausgeschlossen, dass die Portfoliounternehmen der VC-Fonds zusätzlich zu den Beteiligungsinvestitionen Zuwendungen aus öffentlichen FuE-Förderprogrammen einsetzen. Innerhalb des künftigen Berliner EFRE-OP 2021-2027 lassen sich somit keine Überschneidungen ausmachen, die vorgesehenen Förderinstrumente des Programms sind komplementär zueinander.

#### Externe Kohärenz

Das Screening der bestehenden Förderangebote zur Finanzierung von FuEul-Vorhaben von Unternehmen zeigt grundsätzlich ein breites Spektrum an verfügbaren Förderinstrumenten, die von Seiten des Landes, des Bundes und der EU für innovative Gründungen sowie junge und etablierte Unternehmen mit innovativer Ausrichtung in Berlin zur Verfügung gestellt werden. Hierbei lassen sich Finanzierungen über Zuschüsse, Darlehen, mezzanines und Beteiligungskapital voneinander unterscheiden.

Mit Bezug auf die Darlehenskomponente der *Pro FIT*-Förderung stehen im Folgenden zunächst fremdkapitalbasierte Darlehensprogramme im Fokus der Betrachtung, die sich ebenfalls an innovative Zielunternehmen richten und bei denen Ausgaben in den verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses förderfähig sind. Breit ausgelegte Darlehensprogramme, mit denen durch die Verfügbarkeit von zusätzlichem Fremdkapital generell die Finanzierungssituation von KMU verbessert werden soll, werden für die weitere Kohärenzprüfung nicht berücksichtigt: Diese Programme bieten im Regelfall deutlich schlechtere Konditionen und werden im Hausbankenverfahren vergeben.

Ein besonderes Förderprogramm des Landes Berlin, welches die ProFIT-Projektfinanzierung im Hinblick auf die spezifische Zielgruppe von innovativen Gründungen und sehr jungen Unternehmen ergänzt, ist die ProFIT-Frühphasenfinanzierung.



Auf Ebene des Bundes führt das Screening von fremdkapitalbasierten Darlehensprogrammen bzw. Nachrangdarlehensprogrammen und mit weitgehend ähnlicher Ausrichtung wie die *Pro FIT*-Darlehen zu folgenden Programmen der KfW, bei denen inhaltliche Überschneidungen und eine Konkurrenzsituation zu den *Pro FIT*-Darlehen grundsätzlich möglich sind:

- ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit
- ERP-Mezzanine für Innovation
- KfW-Kredit für Wachstum

Nachstehend werden die Ergebnisse der Kohärenzanalyse der *Pro FIT*-Darlehen zu den genannten Förder- bzw. Darlehensprogrammen diskutiert.

#### ProFIT-Frühphasenfinanzierung

Durch die ProFIT-Frühphasenfinanzierung soll es technologieorientierten Gründungen und sehr jungen Unternehmen erleichtert werden, ihre Unternehmensinfrastruktur aufzubauen sowie den allgemeinen Unternehmensbetrieb zu finanzieren. Die Einführung der ProFIT-Frühphasenfinanzierung erfolgte 2012 als Reaktion auf eine Empfehlung der Evaluierung der Berliner Innovationsförderung aus dem Jahr 2010, um eine dort ausgemachte Lücke im Förderportfolio zu schließen. Antragsberechtigt sind neu gegründete, technologieorientierte Unternehmen, welche ein Innovationsvorhaben („FuE-Ankerprojekt“) anstreben, aus dem Produkte und Dienstleistungen mit Alleinstellungsmerkmalen hervorgehen. Die Förderung erfolgt in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und/oder zinsverbilligten Darlehen, wobei zwei Phasen unterschieden werden:

- In der Frühphase 1, die maximal 1 Jahr dauern kann und an deren Ende mit dem Ankerprojekt begonnen werden muss, werden Ausgaben zu je 50 % mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss und einem Darlehen finanziert. Um die Förderung aus der Frühphase 1 in Anspruch nehmen zu können, dürfen die Unternehmen maximal 12 Monate alt sein.
- In der Frühphase 2, die spätestens mit Abschluss des Ankerprojektes endet, werden nur Darlehen ausgereicht. Sofern Unternehmen nur die Förderung aus der Frühphase 2 beantragen, dürfen sie maximal 24 Monate alt sein.

Die Gesamtzuwendung kann für beide Phasen max. 500 TEUR betragen. Die Darlehen werden zinslos (Frühphase 1) oder sehr niedrig verzinst (Frühphase 2) und ohne Stellung einer Sicherheit gewährt.

#### ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit

Mit dem ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit können Innovations- und Digitalisierungsvorhaben vorrangig von KMU und der Finanzierungsbedarf innovativer Unternehmen mit langfristigen, zinsvergünstigten Krediten unterstützt werden. Optional wird eine Haftungsfreistellung für die durchleitenden Kreditinstitute angeboten. Der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit wurde im Jahr 2017 eingerichtet und führt seitdem die Förderung aus den Vorgängerprogrammen „ERP-Innovationsprogramm“ und „KfW-Unternehmerkredit Plus“ der KfW fort. Dabei wurde die Förderung auch um die Finanzierung von Digitalisierungsvorhaben erweitert. Ebenso wurden Existenzgründer und junge Unternehmen als Zielgruppe in das Programm aufgenommen. Prinzipiell kann der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit mit anderen Förderprogrammen kombiniert werden, sofern es nicht zu einer Überfinanzierung kommt und die beihilferechtlichen Kumulierungsbestimmungen eingehalten werden.

Im Vergleich von *Pro FIT*-Darlehen und ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit zeigen sich große Übereinstimmungen. Durchgehend bessere Konditionen der *Pro FIT*-Darlehen gegenüber den ERP-Digitalisierungs- und Innovationskrediten lassen sich aber nicht ausmachen; im Gegenteil, derzeit sind die Regelungen für ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredite etwa mit Bezug auf die maximale Darlehenshöhe, die Laufzeiten oder die Gewährung eines Förderzuschusses von 3 Prozent (seit Anfang 2020) sogar vorteilhafter.

Der zentrale Unterschied zwischen den Programmen liegt darin begründet, dass die Darlehen des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits im Hausbankenverfahren vergeben werden. Die *Pro FIT*-Darlehen verfolgen demgegenüber einen integrierten Förderansatz, so dass Zuschuss und Darlehenskomponente für ein Innovationsprojekt durch die IBB aus einer Hand gewährt werden – jedenfalls solange auch Ausgaben in der Forschungsphase anfallen. Um einen vergleichbar hohen Subventionswert für ein angestrebtes Innovationsprojekt erzielen zu können, muss demgegenüber bei Inanspruchnahme des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits ein Unternehmen noch gleichzeitig ergänzende Zuschüsse aus einem weiteren FuE-Förderprogramm beantragen.

Seit seiner Einführung ist der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit in Berlin auf eine rege Nachfrage gestoßen. Im Zeitraum 2017-2020 wurden Darlehen in Höhe von rund 133 Mio. Euro ausgereicht. Angaben zur Zahl der ausgereichten Kredite bzw. geförderten Unternehmen sowie der Aufteilung auf die einzelnen Programmfenster für das Land Berlin liegen leider nicht vor.

### ERP-Mezzanine für Innovation

Das Programm ERP-Mezzanine für Innovation richtet sich an etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die seit mindestens 2 Jahren am Markt aktiv sind. Mit dem Programm wird die langfristige zinsgünstige Finanzierung von Innovationsvorhaben durch ein integriertes Finanzierungspaket aus einem klassischen Darlehen (Fremdkapitaltranche) und einem Nachrangdarlehen (Nachrangtranche) ermöglicht. Eine reine Fremdkapitalfinanzierung ist aus diesem Programm für Vorhaben möglich, die sich vom Stand der derzeitigen Technik in der EU abheben ("neu für die EU"). Vorhaben, die lediglich neu sind für den Antragsteller, sollen gemäß KfW über das Programm "ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit" bedient werden.

Mit Bezug auf die Gegenüberstellung der *Pro FIT*-Darlehen und dem ERP-Mezzanine für Innovation der KfW lassen sich weitgehend analoge Ausführungen wie zum ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit machen. Zum Teil können für das Programm ERP-Mezzanine für Innovation bessere Konditionen beim KfW-Förderangebot festgestellt werden, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit nachrangige Darlehen (ohne Stellung von Sicherheiten) zu gewähren. Allerdings werden auch die Darlehen von ERP-Mezzanine für Innovation nur über das Hausbankenprinzip vergeben.

### KfW-Kredit für Wachstum

Der KfW-Kredit für Wachstum ergänzt das Förderangebot der KfW um einen Investitions- und Betriebsmittelkredit für größere Vorhaben in den Bereichen Innovation und Digitalisierung gewerblicher Unternehmen. Der Kredit wird nur als Konsortialdarlehen ausgereicht, wobei sich die KfW in marktüblicher Art und Weise zu gleichen Bedingungen wie andere Banken an der Fremdkapitalfinanzierung beteiligt und im Konsortium nicht größter Risikoträger sein darf. Aufgrund seiner Ausrichtung auf großvolumige Innovationsprojekte sind Überschneidungen mit den *Pro FIT*-Darlehen nur theoretischer Natur. Soweit ersichtlich wurden in Berlin keine Kredite ausgereicht.

Neben den Unterschieden, die an den expliziten Finanzierungsbedingungen festgemacht werden können, sind darüber hinaus weitere „weiche“ Merkmale zu nennen, bei denen sich aus Unternehmenssicht Unterschiede im Finanzierungsangebot ergeben:

- Die *Pro FIT*-Darlehen werden durch die IBB im Zusammenspiel mit der Zuschussförderung vergeben. Hiermit gehen eine intensive Beratung und Vorbereitung der FuEul-Projekte einher. Hausbanken agieren demgegenüber im Bereich der Forschungs- und Innovationsfinanzierung üblicherweise sehr zurückhaltend. Das technische Verständnis und fachliche Know-How für eine Beurteilung und Einschätzung gerade von FuEul-Vorhaben ist bei den Hausbanken oftmals nicht vorhanden, da die Finanzierung dieser Vorhaben weitaus stärker auf Eigenmitteln der Unternehmen beruht und seltener an Banken herangetragen wird (vgl. hierzu bereits Abschnitt 6.2). Weil die Hausbanken die Entscheidung über die weitere Begleitung des Vorhabens treffen und im Regelfall für den Kreditausfall haften, bleiben die bereits thematisierten Marktunvollkommenheiten für die privatwirtschaftlich organisierte Kreditvergabe für unternehmerische FuEul-Vorhaben bestehen. Auf Grund der spezifischen

Merkmale (überdurchschnittliches Ausfallrisiko, hoher Kapitalbedarf, wenig Sicherheiten) ist anzunehmen, dass vor allem junge und kleine Unternehmen mit technisch anspruchsvollen aber stark risikobehafteten FuEul-Projekten nur sehr schwer die finanziellen Mittel der KfW-Programme über ihre Hausbanken einwerben können. Das Risiko einer aus volkswirtschaftlicher Sicht falschen Entscheidung zu diesen FuEul-Vorhaben wird aber durch die Möglichkeiten der Haftungsfreistellung und Vergabe von nachrangigen Darlehen in den KfW-Programmen gemindert. Gleichwohl zeigt die aktuelle Evaluation des ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredits, dass die Option einer Haftungsfreistellung kaum in Anspruch genommen (3,5 Prozent der Kreditzusagen) wird und die Förderempfänger im Vergleich zum Durchschnitt der mittelständischen Unternehmen in Deutschland überdurchschnittlich groß und alt sind. Sie sind auch deutlich häufiger FuE-aktiv und weisen ein überdurchschnittliches Ausgabenniveau für Innovationen und Sachanlagen auf (vgl. Rammer et al. 2020).

- Die Hausbanken erhalten für die Durchleitung von KfW-Produkten feste Margen. Demgegenüber fallen aus Sicht der Banken für die Betreuung der antragstellenden Unternehmen gerade im Forschungs- und Innovationsbereich hohe Transaktionskosten an. Unabhängig von der erhöhten Risikoposition der Kredite aus den KfW-Innovationsförderprogrammen ist es denkbar, dass die durch die notwendige Beratung und intensive Prüfung der FuE-Vorhaben anfallenden Kosten bei kleinen Unternehmen nicht durch die anfallenden Provisionserlöse gedeckt werden. Diese Problematik wurde ebenfalls bereits im theoretischen Teil der Zielgruppenanalyse angesprochen.
- Zu bedenken ist, dass die Attraktivität der Margen von KfW-Produkten aus Hausbankensicht mit dem Zinsniveau bzw. der Zinsspanne schwankt, welche die Banken bei eigener Finanzierung der Vorhaben erzielen. Unter bestimmten Umständen ist es denkbar, dass die Banken kein Interesse an einer Weiterleitung eines vergünstigten KfW-Kredits haben, sondern ein eigenes vollständiges Finanzierungsangebot zu erhöhten Konditionen unterbreiten. In diesem Fall liegt zwar kein Marktversagen im Sinne einer Kreditbeschränkung vor, allerdings wird das förderpolitische Ziel einer Erhöhung der unternehmerischen Forschungs- und Innovationstätigkeit verfehlt. Letzteres lässt sich neben dem Vorliegen von Finanzierungsrestriktionen durch die externen Effekte von Forschungsvorhaben begründen. Die förderpolitisch gewünschte Subventionierung in Form verbesserter Finanzierungsbedingungen kommt somit nicht bei den forschenden Unternehmen an.

### Zuschussbasierte Innovationsprogramme

Neben den darlehensbasierten KfW-Förderprogrammen wurde eine Reihe weiterer Programme im Rahmen der Kohärenzanalyse überprüft, diese wurden aber nicht in den engeren Kohärenzcheck mit einbezogen, weil sie sämtlich auf einer Förderung durch nicht-rückzahlbare Zuschüsse basieren. Grundsätzlich gibt es für forschungsaffine und innovationsorientierte Unternehmen neben der *Pro FIT*-Richtlinie des Landes Berlin eine Vielzahl von zuschussbasierten Förderinstrumenten auf Ebene des Bundes. Diese Instrumente dienen ähnlich wie die *Pro FIT*-Richtlinie der Finanzierung von konkret abgegrenzten Projekten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation und sind von ihrem finanziellen Umfang und ihrer zeitlichen Förderdauer begrenzt. Hinzu kommt seit Anfang des Jahres 2020 auch die Möglichkeit zur Nutzung der steuerlichen Forschungszulage, die, als Beihilfe im Sinne des Europäischen Beihilferechts, einen speziellen Zuschuss darstellt. Diese Instrumente dienen ähnlich wie die *Pro FIT*-Richtlinie der Finanzierung von konkret abgegrenzten Projekten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation und sind von ihrem finanziellen Umfang und ihrer zeitlichen Förderdauer begrenzt.

Zu diesen Programmen gehören

- das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des BMWi, welches eine technologieoffene Förderung von KMU ermöglicht, deren Projekte nicht in den Bereich der Spitzenforschung fallen,
- die auf ausgewählte Technologiefelder der Hightech-Strategie gerichtete Förderung von KMU im BMBF-Programm KMU innovativ, die auf die Spitzenforschung von KMU gemünzt ist,

- die zahlreichen technologiespezifischen Fachprogramme des BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), die sich auf die Grundlagen- und Spitzenforschung beziehen und zumeist die Zusammenarbeit von Unternehmen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Verbundprojekten voraussetzen, sowie
- die steuerliche Forschungszulage, welche die steuerliche Begünstigung von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) von in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen, unabhängig von Größe, Rechtsform und Branche, ermöglicht. Die Zulage besteht aus einem Zuschuss in Höhe von 25 Prozent der entstandenen förderbaren Kosten

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass es in Deutschland bei der Umsetzung der FuE- und Innovationspolitik von Bund und Ländern in der Praxis keine scharfen Schnittstellen gibt, die den jeweiligen Verantwortungsbereich der staatlichen Akteure abgrenzen. Stattdessen gibt es eine breite inhaltliche Überlappung von Fördergegenständen und -konditionen vornehmlich bei der zuschussbasierten FuE-Förderung für KMU durch die jeweiligen Bundes- und Länderprogramme. Es gibt somit im Hinblick auf die Kohärenz durchaus strategische „Graubereiche“, bei denen eine Förderung sowohl durch Bund als auch Land möglich und gewollt ist. Da die Unternehmen bei der Auswahl der Förderprogramme sich von ihren eigenen Interessen leiten lassen und situationsbedingt das aus ihrer Sicht jeweils „beste“ Förderangebot wählen können, ist unter dem Gesichtspunkt der Effektivität diese Situation auch nicht negativ zu beurteilen.

Eine negative Einschätzung der „Förderkonkurrenz“ ist allerdings aus der Perspektive der Effizienz denkbar. In diesem Fall müssen mit Blick auf konkurrierende Beziehungen zwischen den öffentlichen Förderangeboten zwei Situationen unterschieden werden:

- Zeigt die Markt- und Bedarfsanalyse, dass die Finanzierungslücke deutlich größer ist als das Volumen des öffentlichen Förderangebots, führt ein weiteres Förderinstrument trotz bestehender Angebote zu einer wünschenswerten Mengenausweitung und trägt quantitativ dazu bei, die Finanzierungslücke zu schließen.
- Stellt sich in der Markt- und Bedarfsanalyse heraus, dass die (privatwirtschaftliche) Finanzierungslücke kleiner als das bereits vorhandene öffentliche Angebot ist, stehen die Förderinstrumente miteinander in einer tatsächlichen Konkurrenzbeziehung. Hier wäre dann im Einzelnen zu fragen, ob ein neues Förderinstrument zu einer sinnvollen qualitativen Ausweitung des Förderportfolios führt (etwa weil die konkurrierenden Instrumente nicht (umfänglich) nachgefragt werden, sie als unattraktiv gelten wegen hohen Verwaltungsaufwands, ungünstigeren Förderkonditionen oder aus andere Gründen).

Wie bereits aufgezeigt, lässt sich im langfristigen Trend eine rückläufige Innovationsbeteiligung von KMU in Bezug auf "klassische" Produkt- und Prozessinnovationen beobachten. Die Verbreitung von Finanzierungshemmnissen für Innovationsaktivitäten ist in den vergangenen Jahren – trotz verbesserter Innenfinanzierungsmöglichkeiten, liquiden Banken und niedrigen Zinsen – nicht signifikant unter das hohe Niveau gefallen, das mit der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 erreicht wurde. Darüber hinaus zeigt sich im internationalen Vergleich, dass in Deutschland die staatliche Unterstützung der Innovationsaktivitäten des Unternehmenssektors – etwa im Vergleich zu den USA, dem Vereinigten Königreich, Frankreich oder Italien – eher niedrig ausfällt. Diese Befunde deuten darauf hin, dass es trotz der umfangreichen Forschungs- und Innovationsförderung durch das Land Berlin und den Bund keine Konkurrenzbeziehung in den öffentlichen Förderprogrammen gibt, sondern eine Pluralität der Angebote angesichts der generellen Finanzierungslücke wünschenswert ist.

Die Tatsache, dass die ProFIT-Förderung des Landes Berlins mit ihren spezifischen Alleinstellungsmerkmalen auf eine anhaltend hohe und stabile Nachfrage trifft, spricht für eine kohärente Einbettung in die Förderlandschaft. Im Einklang mit den bisherigen Evaluierungsergebnissen aus der vorliegenden Ex-ante-Evaluierung 2014-2020 und der Evaluierung der Berliner Innovationsförderprogramme ist somit die interne und externe Kohärenz der ProFIT-Darlehen gegeben. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass gerade auf Ebene des Bundes in jüngster Zeit die förderpolitischen Anstrengungen deutlich intensiviert wurden. So wurde Anfang des Jahres 2020 der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredit mit einem Förderzuschuss ausgestattet, die ZIM-Förderung deutlich erweitert und die steuerliche Forschungszulage eingeführt. Dies bedeutet für die ProFIT-Förderung einen Verlust an relativer Attraktivität für potenzielle Zuwendungsempfänger, insbesondere da keine

---

Veränderungen an den Konditionen der ProFIT-Darlehen geplant sind (vgl. obige Ausführungen unter Ziffer 6.2.2).

### **Differenzierte Behandlung der Investoren**

Eine differenzierte Behandlung von Investoren bzw. vorrangige Vergütung zur Einwerbung zusätzlichen Kapitals ist für die Pro FIT-Darlehen nicht vorgesehen. Da die Darlehen maximal 80 % der förderfähigen Kosten abdecken und die Pro FIT-Darlehen aus EFRE- und Landesmitteln gespeist werden, erscheint eine vorrangige Vergütung von privaten oder öffentlichen Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig sind, auch nicht erforderlich.

### **6.3.2 ERWARTETE NACHFRAGE**

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass für die Zielgruppe der *Pro FIT*-Förderung ein Marktversagen zu konstatieren ist. Zudem passen sich die geplanten *Pro FIT*-Darlehen kohärent in das Operationelle Programm und die regionale und überregionale Förderlandschaft ein. Im Folgenden wird die vorgesehene Mittelausstattung bewertet. Zentrale Frage ist, ob die vorgeschlagene Höhe des Programmbeitrags angemessen ist.

Zu diesem Zweck wird zunächst die vorliegende aktuelle Finanzplanung für die *Pro FIT*-Darlehen kurz skizziert. Vor diesem Hintergrund wird die in der Vergangenheit realisierte Nachfrage ermittelt und fortgeschrieben. Damit ergeben sich die erwartete Nachfrage und das notwendige Fondsvolumen für die Zukunft. Zudem werden Veränderungen im Förderinstrument und in den Rahmenbedingungen berücksichtigt. Daraufhin wird die zu erwartende Nachfrage angepasst.

#### **6.3.2.1 Planungen zu den Pro FIT-Darlehen**

In den bisherigen Planungen für die *Pro FIT*-Darlehen (Stand 03.02.2021) wird von einem Finanzvolumen in Höhe von 120,5 Mio. Euro ausgegangen, welches in den Jahren von 2021 bis 2027 für die Bewilligung der Darlehenskomponente der *Pro FIT*-Förderung zur Verfügung stehen soll. Den Planungen zur Umsetzung der *Pro FIT*-Darlehen unterliegt hierbei ein einfaches stationäres Verlaufsmuster (vgl. Tabelle 23).

Dabei werden im Zeitraum 2022 bis 2026 pro Jahr gleichhohe bewilligte Darlehenssummen in Höhe von 19,1 Mio. Euro angenommen. Für das Jahr 2021 werden 50 Prozent dieser Jahresscheibe, für das Jahr 2027 werden noch 80 Prozent hiervon angesetzt. Für die 2028 und 2029 werden keine Neubewilligungen von Darlehen mehr unterstellt.

Für die Auszahlungen der *Pro FIT*-Darlehen wird ein versetztes Ablaufmuster angenommen, bei denen sich die Auszahlungen zeitlich verzögert aufbauen. Hierbei wird für die Bewilligungen eines Jahres ein konstantes Schema derart unterstellt, dass zunächst nur 5 Prozent der bewilligten Darlehen noch im laufenden Jahr ausgezahlt werden, im folgenden Jahr 30 Prozent, im zweiten Jahr 40 Prozent und im dritten Jahr 25 Prozent (für das Jahr 2027 wird bereits im zweiten Jahr eine Auszahlungsquote von 65 Prozent angenommen). Für die Jahre 2028 und 2029 ergeben sich daher noch beträchtliche Auszahlungen, um den vollständigen Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode sicherzustellen, obwohl keine Darlehen mehr bewilligt werden.

Die derzeitige Finanzplanung basiert auf Informationen zur Umsetzung der *Pro FIT*-Förderung in den vergangenen Jahren (2013-2020). Dabei bilden die jährlichen Bewilligungen im gesamten Zuschuss- und Darlehensbereich (inklusive Frühphasenfinanzierung) den Ausgangspunkt der Betrachtung, die teils um Sonderfaktoren bereinigt werden. Das zu erwartende Darlehensvolumen wird als durchschnittlicher Anteil am gesamten Bewilligungsvolumen von Zuschüssen und Darlehen bestimmt, wobei diese Quote ebenfalls auf Grundlage der Vergangenheitswerte bestimmt wird. Mit der zeitversetzten Planung der Auszahlungen soll dem verspäteten Investitionsbeginn (späte Genehmigung des EFRE-OP), Unsicherheiten in der Projektabwicklung sowie Abrechnungs- und Prüfungsanforderungen für den Programmabschluss Rechnung getragen werden. Insgesamt wird die Top-Down basierte Herleitung des zu erwartenden Mittelvolumens für die *Pro FIT*-Darlehen mit Bezug

auf die vergangenheitsbezogene Betrachtungsweise aus Gutachtersicht transparent und nachvollziehbar vorgenommen. Sie wird im nächsten Abschnitt um eine Bottom-Up-Analyse ergänzt, bei der die bewilligten jährlichen Darlehen die Grundlage bilden. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass außergewöhnliche Bewilligungen im Zuschussbereich, die aus einzelnen großvolumigen Verbundprojekten mit Großunternehmen und Forschungseinrichtungen resultieren, von vorneherein aus der Betrachtung ausgeschlossen werden.

**Tabelle 23: Bewilligtes und ausgezahltes Darlehensvolumen gemäß Fondsplanung**

Jahr	bewilligtes Darlehensvolumen (in Mio. €)	Insgesamt kumuliert in Mio. €	ausgezahltes Darlehensvolumen (in Mio. €)	Insgesamt kumuliert in Mio. €	Auszahlungsquote (in %, kumulierte Auszahlungen bezogen auf die kumulierten Bewilligungen)
2021	9,563	9,563	0,478	0,478	5,0%
2022	19,127	28,690	3,825	4,304	15,0%
2023	19,127	47,817	10,520	14,823	31,0%
2024	19,127	66,944	16,736	31,559	47,1%
2025	19,127	86,071	19,127	50,686	58,9%
2026	19,127	105,197	19,127	69,813	66,4%
2027	15,301	120,499	18,936	88,748	73,7%
2028	0,000	120,499	17,023	105,771	87,8%
2029	0,000	120,499	14,728	120,499	100,0%

Quelle: IBB. Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

### 6.3.2.2 Bisherige Entwicklung der Pro FIT-Darlehen

Mit Beginn der Förderperiode 2014-2020 wurden die ersten Pro FIT-Darlehen im Rahmen des EFRE-OP 2014-2020 seit Anfang 2014 ausgereicht. Im Jahr 2014 wurden insgesamt 23 Darlehen mit einem Volumen von 12,0 Mio. € gewährt; in den Folgejahren steigerten sich die Zahl der Kreditverträge und das bewilligte Darlehensvolumen beträchtlich. Die Zahl der Darlehensfälle pro Jahr bewegte sich zwischen 2015 bis 2020 in einer Spanne zwischen 32 bis 42 Darlehen, das Darlehensvolumen pro Jahr lag in einem Intervall von 16,4 bis 21,9 Mio. Euro. Insgesamt wurden bis Ende 2020 241 Darlehen mit einem Volumen von fast 129,1 Mio. Euro gewährt. Die Höhe der ausgezahlten Darlehen (kumuliert) erreicht mit Stand 31.12.2020 über vier Fünftel der Bewilligungen. Das durchschnittliche Darlehensvolumen eines Jahres beläuft sich für den Gesamtzeitraum auf 19,5 Mio. Euro.

Durchschnittlich betrug die Darlehenshöhe rund 535.800 Euro (Median 560.000 Euro). Die Darlehen wiesen eine beträchtliche Spannweite auf: die minimale Darlehenssumme belief sich auf 35.000 €, die maximale Darlehenssumme auf 1,0 Mio. €. Bei rund 20 Prozent der Fälle war das Darlehensvolumen kleiner als 300.000 €, bei 22 Prozent der Fälle bewegte es sich in einer Spanne von 300.000 bis unter 500.000 €, bei 43 Prozent im Bereich von 500.000 € bis unter 800.000 € und bei 15 Prozent der Fälle war der Darlehensbetrag gleich oder größer als 800.000 € (bis zum genannten Höchstbetrag).

**Tabelle 24: Anzahl Darlehensfälle und bewilligtes Darlehensvolumen (Stand 31.12.2020)**

Jahr	Anzahl Fälle	Darlehensvolumen (in Mio. €)	Darlehensvolumen pro Fall (in Mio. €)	Nachrichtlich: Auszahlungsquote (in %, kumulierte Auszahlungen bezogen auf die kumulierten Bewilligungen)
2014	23	12,029	522.979	3,3
2015	42	21,918	521.858	1,5
2016	35	17,315	494.711	66,4
2017	37	16,380	442.703	73,9
2018	38	20,643	543.230	77,6
2019	34	20,625	606.618	81,2
2020	32	20,220	631.875	84,4
<b>Insgesamt</b>	<b>241</b>	<b>129,129</b>	<b>535.806</b>	<b>84,4</b>

Quelle: IBB. Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Unter den Darlehensnehmern gibt es mehrfache Antragsteller: 18 Unternehmen haben bereits ein zweites Darlehen jeweils für eine weitere – thematisch unterscheidbare – Innovation beantragt und gewährt bekommen, drei Unternehmen haben bereits ein drittes Darlehen erhalten. Insgesamt wurden die 241 Darlehensverträge mit 217 verschiedenen Unternehmen geschlossen.

Bei der *Pro* FIT-Förderung wird in Abhängigkeit von dem Projektplan, der Zuordnung von Arbeitspaketen in die Innovationsphase, der Art des Antragstellers (Betriebsgröße bei Unternehmen / Forschungseinrichtung) und dem Votum der Fachgutachter entschieden, ob Antragsteller einen Zuschuss und/oder ein Darlehen erhalten. Neben den 241 Darlehen wurden 472 Zuschüsse vergeben (davon entfielen rund drei Viertel der Zuschüsse auf Unternehmen). In der Praxis überwiegen bei der Förderung von Unternehmen Kombinationen aus Zuschüssen und Darlehen. Über 90 Prozent der *Pro* FIT-Förderfälle für Unternehmen werden als kombinierte Zuschuss- und Darlehensförderung ausgereicht.

### 6.3.2.3 Fortschreibung

Für die Fortschreibung der Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen wird vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen von einem möglichen Darlehensvolumen pro Jahr von 19,5 Mio. Euro ausgegangen (dies entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020). Analog zur derzeitigen Finanzplanung wird ein Start des Programms Mitte des Jahres 2021 und eine Investitionsphase bis zum Jahr 2027 unterstellt. In den Jahren 2022 bis 2026 wird eine vollständige Verausgabung der geschätzten Jahresscheiben von 19,5 Mio. €, für die beiden Jahre 2021 und 2027 werden 50 % hiervon angenommen. Bei dieser einfachen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung und einem ausreichenden Puffer, um den vollständigen Mittelabfluss sicherzustellen, ergibt sich eine erwartete Nachfrage im Umfang von insgesamt 117 Mio. €. In diesem Wert sind Veränderungen im Förderkonzept und in den Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

### 6.3.2.4 Veränderungen der Rahmenbedingungen

Die Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen wird durch Veränderungen in dem Instrument selbst und durch veränderte Rahmenbedingungen beeinflusst:

- Die Richtlinie zur *Pro* FIT-Förderung mit Bezug auf die Darlehenskomponente soll in der neuen Förderperiode unverändert fortgeführt werden. Die prinzipielle Vergleichbarkeit der Förderansätze für die Darlehensgewährung zwischen den Förderperioden ist damit an dieser Stelle gegeben.

- 
- Mit Blick auf die Zuschussförderung wurde – als eine Reaktion auf Empfehlungen der Gesamtevaluierung der Berliner Innovationsförderprogramme – eine Erweiterung derart vorgenommen, dass KMU auch für die Innovationsphase der experimentellen Entwicklung Zuschüsse gewährt werden können, sofern es sich um FuE-Projekte handelt, die im Rahmen von thematischen Aufrufen (Calls) zur Förderung beantragt werden. Über die Häufigkeit dieser Calls und den Grad an Innovativität, der für die zusätzliche Gewährung von Zuschüssen verlangt wird, liegen dem Gutachter derzeit keine weiteren Informationen vor.

In den genannten Planungen für das Finanzvolumen der ProFIT-Darlehen sind mögliche Änderungen beim Anteil der Darlehen an der gesamten ProFIT-Förderung durch die Einführung der Calls und die vermehrte Gewährung von Zuschüssen nicht berücksichtigt.

Die Auswirkungen der geplanten Erweiterung auf die Nachfrage nach ProFIT-Darlehen ist ambivalent einzuschätzen. Wenn durch die Calls in Summe keine neue Nachfrage geschaffen wird, dann ersetzen die zusätzlichen Zuschüsse in der Entwicklungsphase Darlehen. Sollten durch eine erhöhte Wahrnehmung der ProFIT-Förderung bei der Zielgruppe zusätzliche FuE-Projekte induziert werden, dann kann komplementär hierzu auch die Darlehensförderung in der Innovationsphase steigen.

- Im Hinblick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen ergibt sich eine relevante Änderung durch die Einführung der steuerlichen FuE-Förderung durch die Bundesregierung seit Anfang 2020. Seitdem können durch das Forschungszulagengesetz (FZulG) alle FuE-betreibenden Unternehmen, sofern sie in Deutschland steuerpflichtig sind, eine jährliche steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Höhe von bis zu 500.000 Euro in Anspruch nehmen – unabhängig von Größe, Rechtsform und Branche. Die steuerliche Forschungszulage beträgt 25 Prozent der förderfähigen Aufwendungen bei eigenbetrieblicher FuE und wird antragsgebunden gewährt. Der Antrag ist beim zuständigen Finanzamt zu stellen – gemeinsam mit einer Bescheinigung der Bescheinigungsstelle Forschungszulage des BMBF, welche zuvor die Förderfähigkeit des FuE-Vorhabens bestätigt hat. Die Einreichung des Antrags ist erst nach Ablauf des jeweiligen Wirtschaftsjahres, in dem förderfähige Aufwendungen entstanden sind, möglich.
- Die Auswirkungen der steuerlichen Forschungszulage auf die *ProFIT*-Förderung und insbesondere die Darlehensförderung sind schwer einzuschätzen. Grundsätzlich kann die Forschungszulage neben anderen (nichtsteuerlichen) Förderungen oder staatlichen Beihilfen für ein begünstigtes FuE-Vorhaben gewährt werden, sofern es nicht zu einer Doppelförderung kommt. Laut Gesetz dürfen hierbei bereits anderweitig geförderte Aufwendungen nicht im Rahmen der Forschungszulage berücksichtigt werden. Gemäß der Auslegung des Bundesfinanzministeriums bedeutet dies, dass Personalaufwendungen, die bereits in die Bemessungsgrundlage für eine andere Projektförderung einbezogen wurden, im Rahmen der Forschungszulage nicht noch einmal als förderfähige Aufwendungen angesetzt werden dürfen. Da in der Regel bei der auf Zuwendungen basierten Projektförderung die gesamten Forschungs- und Entwicklungskosten inklusive Personalkosten berücksichtigt werden, könnte die weitere Geltendmachung im Rahmen der steuerlichen Forschungszulage dann ausgeschlossen sein.
- Aufgrund der vergleichsweise geringen Förderintensität und des zweistufigen Antragsverfahrens erscheint es wenig wahrscheinlich, dass FuE-Projekte, für die mit hohen Erfolgchancen Anträge in zuschussbasierten Förderprogrammen gestellt werden können, von der steuerlichen Forschungszulage erfasst werden. Es ist aber mit Bezug auf die ProFIT-Darlehensförderung zumindest denkbar, dass KMU FuE-Personalkosten in der Phase der experimentellen Entwicklung wegen der höheren Förderintensität bevorzugt steuerlich geltend machen und kein Darlehen für Kosten in dieser Phase in Anspruch nehmen möchten. Die Gutachter empfehlen, im Rahmen der Förderrichtlinie Regelungen zu den Möglichkeiten eines solchen „Splittings“ der Ausgaben zu treffen. Prinzipiell dürfte die Einführung der steuerlichen Forschungszulage sich dämpfend auf die Nachfrage bei der ProFIT-Förderung auswirken, da sie eine alternative Fördermöglichkeit insbesondere für jene FuE-Projekte bietet, die im Rahmen der ProFIT-Förderung einen hohen Darlehensanteil und dementsprechend eine geringe Förderintensität aufweisen. Zudem bietet die Abwicklung der steuerlichen FuE-



Förderung trotz des zweistufigen Antragsverfahrens auf Dauer deutliche administrative Vorteile gegenüber der zuwendungsbasierten Projektförderung.<sup>86</sup>

- Die Auswirkungen der Corona-Krise auf die *Pro FIT*-Förderung sind derzeit noch nicht vollständig abzusehen. Vorliegende Informationen aus aktuellen Befragungen deuten darauf hin, dass die Durchführung von Forschungs- und Innovationsprojekten in Unternehmen durch die Corona-Krise in der Gesamtbetrachtung zwar negativ betroffen wurde bzw. wird. Erste Einschätzungen zu den Auswirkungen auf die Durchführung von öffentlichen Förderprogrammen deuten aber darauf hin, dass die geförderten Unternehmen weniger stark von der Krise betroffen sind als zunächst befürchtet.<sup>87</sup>

Mit Blick auf die ZIM-Förderung zeigt sich bspw. für das Jahr 2020 eine sehr hohe Nachfrage nach den Fördermitteln. Bundesweit überstiegen die Bewilligungen um fast 50 Prozent den Durchschnittswert der Jahre 2015-2019, in Berlin um rund ein Drittel. Dies kann zum einen mit der im vergangenen Jahr in Kraft getretenen neuen ZIM-Richtlinie und den damit einhergehenden Optimierungen erklärt werden. Zum anderen wird die größere Resonanz durch das BMWi auch damit erklärt, dass die Unternehmen sich in der Corona-Krise verstärkt mit Innovationen beschäftigen.

- Im Jahr 2020 ist die Zahl der *Pro FIT*-Darlehen gegenüber den Vorjahren stabil geblieben, auch das Volumen der ausgereichten Darlehen lag mit 20,2 Mio. Euro nicht unter dem Niveau der Vorjahre. Inwieweit ohne Corona-Krise ein noch stärkeres Ergebnis hätte erzielt werden können und ob es bereits eine verstärkte Nachfrage der Berliner KMU nach den Förderinstrumenten des Bundes gegeben hat, lässt sich auf Basis der verfügbaren Informationen nicht beantworten.

Nach den Angaben der IBB wurden im ersten Quartal 2021 13 Darlehen mit einem Volumen von rund 8,74 Mio. Euro zugesagt. Weiterhin lagen 42 Darlehensanträge mit einem Volumen von 15,55 Mio. Euro vor. Daneben gingen im ersten Quartal 2021 mit 70 Neuanträgen (Zuschuss und Darlehen) nahezu genauso viele Anträge wie im vergleichbaren Vorjahreszeitraum (71 Anträge) ein. Ein corona-bedingter Rückgang der Nachfrage nach den *Pro FIT*-Darlehen lässt sich auf Basis der derzeit verfügbaren Zahlen nicht erkennen.

- Grundsätzlich ist die *Pro FIT*-Förderung ein langfristiges ausgelegtes Förderinstrument; der früheste Startzeitpunkt liegt Mitte 2021. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass sich ab diesem Zeitpunkt die Erholungstendenzen in der deutschen Wirtschaft stärker zeigen.<sup>88</sup> Ein konjunkturell bedingter Rückgang der FuE-Ausgaben, der derzeit aber gar nicht auszumachen ist, dürfte wieder aufgeholt werden. Ein tiefer, fortgesetzter Einbruch der Forschungs- und Innovationstätigkeit bei KMU als Zielgruppe der *Pro FIT*-Förderung durch die Corona-Krise ist eher nicht wahrscheinlich.<sup>89</sup> Die langfristigen Trends in den unternehmerischen Forschungs- und Innovationsaktivitäten, die in der letzten Dekade zu beobachten waren, dürften dann wieder dominieren. Tendenziell ist in den nächsten Jahren eher eine geringere Nachfrage nach den Fördermitteln der *Pro FIT*-Förderung zu erwarten als im Zeitraum vor 2020.

---

Generelle Vorteile sind, dass die Forschungszulage rückwirkend beantragt werden kann, themenoffen ist und nach Bescheinigung durch die Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) Planungssicherheit bietet.

<sup>87</sup> Zudem zeigen aktuelle Befragungen und Untersuchungen, dass innovative Unternehmen weniger stark von der Krise betroffen sind bzw. durch die beschleunigte Digitalisierung tendenziell von der Krise auch profitieren können.

<sup>88</sup> Nach der neuesten Konjunkturprognose des SVR (Sachverständigenrats) wird die Wirtschaftsleistung voraussichtlich zum Jahreswechsel 2021/22 wieder ihr Vorkrisenniveau erreichen. Auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten in ihrem Frühjahrsgutachten 2021 zur Gemeinschaftsdiagnose, dass etwa zu Beginn des kommenden Jahres die Wirtschaft zur Normalauslastung zurückkehren dürfte. Ab dem 2. Quartal 2021 setzen positive Wachstumsraten des realen BIP ein. Für das Jahr 2021 wird derzeit ein reales BIP-Wachstum zwischen 3 bis 4 % vorausgesagt, nach zuvor minus 4,9 %.

<sup>89</sup> Insbesondere ist die Insolvenzanmeldungspflicht weiterhin weitgehend ausgesetzt. Die Folgen auf der Unternehmensseite (insbesondere Bestandsunternehmen) und die resultierende negativen Multiplikatoreffekte sind derzeit nicht abzuschätzen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die künftige Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen von Veränderungen in der Förderstrategie und den Rahmenbedingungen eher negativ beeinflusst werden wird. In der neuen Förderperiode wird bei der *Pro* FIT-Förderung die Zuschussförderung im Bereich der experimentellen Entwicklung verstärkt. Nähere Informationen zu Umfang und Intensität der zusätzlichen Gewährung von Zuschüssen liegen nicht vor, so dass der Einfluss auf die künftige Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen nicht belastbar quantifiziert werden kann. Tendenziell erscheint es durchaus wahrscheinlich, dass die Attraktivität der *Pro* FIT-Darlehensförderung hierdurch beeinträchtigt und demzufolge die Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen zurückgehen wird.

Neben den veränderten Rahmenbedingungen bei der Durchführung der *Pro* FIT-Förderung selbst ist zu beachten, dass durch die Einführung der steuerlichen Forschungszulage seit 2020 ein weiterer alternativer Förderansatz für FuE-Projekte auf Bundesebene eingeführt wurde. Die steuerliche FuE-Förderung bietet im Vergleich zu den *Pro* FIT-Darlehen durchaus attraktive Konditionen, insbesondere für jene Gruppe an KMU, welche Innovationsprojekte ohne größere Forschungsanstrengungen durchführen. Darüber hinaus wurden Anfang 2020 weitere Verbesserungen an den Förderkonditionen der ERP-Digitalisierungs- und Innovationskredite sowie der ZIM-Förderung vorgenommen. Auch hierdurch dürfte die Nachfrage nach *Pro* FIT-Darlehen künftig eher gedämpft werden.

Nicht vollständig absehbar sind die Folgen der Corona-Krise; angesichts der langfristigen Ausrichtung der Förderung und der eher geringeren aktuellen Betroffenheit von innovativen KMU werden diese derzeit als weniger stark eingeschätzt.

### **6.3.2.5 Fazit: Erwartete Nachfrage und Finanzvolumen**

Das Volumen der *Pro* FIT-Darlehen, welches die IBB in den letzten Jahren finanziert hat, liefert einen guten Schätzwert für die zu erwartende Nachfrage in der Förderperiode 2021-2027. Die Konditionen der bisherigen *Pro* FIT-Darlehen sollen unverändert übernommen werden. Es ist daher grundsätzlich von einer ähnlich hohen Nachfrage nach den Darlehen im Rahmen der *Pro* FIT-Förderung auszugehen. Im Zeitraum 2014 bis 2020 wurden ProFIT-Darlehen im Umfang von 129,1 Mio. Euro gewährt; im Jahresdurchschnitt 2015 bis 2020 19,5 Mio. Euro (bei Vernachlässigung des Ausgangsjahres 2014). Unter der Annahme, dass sowohl im ersten wie im letzten Jahr der Förderperiode 2021-2027 nur die Hälfte und in den Jahren 2022 bis 2026 die jahresdurchschnittliche Darlehenssumme vollständig bewilligt wird, ergibt sich ein rechnerisches Darlehensvolumen von 117,0 Mio. Euro

Die Forschungs- und Innovationsausgaben der Berliner KMU haben sich in den letzten Jahren stabil, aber nicht dynamisch entwickelt. Dies trifft auch auf die bewilligten Zuschüsse und Darlehen an die Berliner KMU im Rahmen der ProFIT-Förderung zu, ebenso wie auf die Zuschüsse an Unternehmen aus Berlin in den bundesweiten Förderprogrammen ZIM und KMU innovativ. Eine aufwärts gerichtete Entwicklung der Fördermittel für die ProFIT-Darlehen scheint daher – unter Berücksichtigung von Änderungen in den Rahmenbedingungen (steuerliche FuE-Förderung, verstärkte Attraktivität von weiteren Förderinstrumenten des Bundes, Auswirkungen der Corona-Krise) sowie im Konzept der *Pro* FIT-Förderung (Erweiterung der Zuschuss-Komponente) – wenig wahrscheinlich. Tendenziell ist eher damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen im Vergleich zur aktuellen Förderperiode in den nächsten Jahren abnimmt.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass Aussagen zur künftigen Entwicklung der Nachfrage nach den *Pro* FIT-Darlehen für einen Prognosezeitraum bis 2029 mit einer hohen Unsicherheit verbunden sind; weitere Änderungen in den Rahmenbedingungen oder stärkere konjunkturelle Einbrüche in den nächsten acht Jahren sind natürlich nicht auszuschließen. Der Vorschlag zu einer leichten Reduzierung des Finanzvolumens ist mit Bezug auf den Datenstand zum 31.12.2020 in hohem Maße als realistisch einzustufen, weil er sich eng an bislang erzielten Durchschnitts- und Erfahrungswerten aus zwei Förderperioden orientiert. Er stellt jedoch keine vorsichtige und konservative Schätzung in dem Sinne dar, als dass explizit Abschlüsse für eine unterdurchschnittliche Entwicklung vorgenommen wurden. Jedoch ist die Planungsdauer, die eine Bewilligung der *Pro* FIT-Darlehen nur bis zum Jahr 2027 annimmt, kürzer als die mögliche Investitionsphase, die auch noch die ersten Quartale des Jahres 2029 einbeziehen könnte.

Darüber hinaus liegen für das erste Quartal 2021 zugesagte Darlehen mit einem Volumen von rund 8,74 Mio. Euro vor. Das Volumen beantragter Darlehen beträgt 15,55 Mio. Euro vor. Wird eine Zusagequote von 50 Prozent für die vorliegenden Anträge unterstellt (die durchschnittliche Quote der letzten drei Jahre lag bei 53 Prozent), ergibt sich gegenwärtig ein gesichertes Neugeschäft für 2021 von 18,20 Mio. Euro. Dieser Wert entspricht bereits fast dem Planwert für eine vollständige Jahres Scheibe im Zeitraum 2022-2027. Insofern besteht durch den verkürzten Planungszeitraum und das bereits zugesagte und beantragte Darlehensvolumen für 2021 ein ausreichend großer Puffer.

Alles in allem erscheint es aus Gutachtersicht wahrscheinlich, dass das gegenüber der vorherigen Förderperiode reduzierte Mittelvolumen für die *Pro* FIT-Darlehen bis Ende 2029 voll verausgabt werden kann. Gleichwohl sollte die Umsetzung der Förderung und der Mittelabfluss während der Programmlaufzeit weiterhin kontinuierlich beobachtet und Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig genutzt werden, falls eine vollständige Verausgabung der Mittel durch eine ausbleibende Nachfrage nicht mehr möglich erscheint.

## 6.4 GESCHÄTZTE HEBELWIRKUNG

Die Hebelwirkung der *Pro* FIT-Darlehen beschreibt das Verhältnis der eingesetzten öffentlichen Finanzmittel im FinanzinstrumentFinanzinstrument zu den Finanzmitteln, die zusätzlich für die Umsetzung der Projekte eingesetzt werden. Dabei bestehen unterschiedliche Abgrenzungen und Definitionen sowohl der eingesetzten öffentlichen Fördermittel (die hebelnden Mittel) als auch der zusätzlichen Mittel (die gehebelten Mittel). Eine Definition, die in der kommenden Förderperiode Anwendung finden soll, liegt nicht vor. Vorläufig wird daher auf die Definition des Hebeleffekts in der aktuellen Berichterstattung zu den FinanzinstrumentFinanzinstrumenten zurückgegriffen.<sup>90</sup>

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist durch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert:<sup>91</sup>

$$\text{Achieved leverage}_{\text{equity}} = \frac{(25.1_E + 38.3_E)}{(25.1_E + ((25_E/15_{SF}) * 17_{SF} * (14.1_{SF}/14_{SF}))}$$

Die Berechnung auf Grundlage der Formel basiert auf folgenden Komponenten:<sup>92</sup>

- Programmbeitrag, der für das FinanzinstrumentFinanzinstrument bewilligt wird (Ziffer 14)
- EFRE-Anteil der Programmbeiträge, die für das FinanzinstrumentFinanzinstrument bewilligt werden (Ziffer 14.1)
- Programmbeitrag, der an das FinanzinstrumentFinanzinstrument gezahlt wird (Ziffer 15)
- Programmbeiträge, die an Endbegünstigte gezahlt werden. Diese entsprechen den ausgezahlten Darlehen (Ziffer 25)
- EFRE-Anteil an den ausgezahlten Beiträgen. Der vorgesehene EFRE-Anteil beträgt 42 Prozent der ausgezahlten Darlehen (Ziffer 25.1)
- Weitere Beiträge, die zu der Finanzierung beitragen. Hierunter werden öffentliche und private Koinvestitionen subsumiert, die in das geförderte Projekt fließen. Eigenmittel der KMU werden hier aber nicht berücksichtigt. (Ziffer 38.3)

<sup>90</sup> Gemäß Art. 46 der VO 1303/13 in Form eines speziellen Berichts als Anhang zum jährlichen Durchführungsbericht i.S.d. Art. 50 der VO 1303/13

<sup>91</sup> Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

<sup>92</sup> Die Ziffern in Klammern entsprechen den Ziffern im genannten Bericht und den Ziffern in der unten aufgeführten Formel zur Berechnung des Hebels.

- Betrag der Verwaltungskosten, die aus dem Mittelansatz des Finanzinstrument Finanzinstruments getragen werden (Ziffer 17)

Wichtig ist der Hinweis darauf, dass in der obigen Formel Verwaltungskosten berücksichtigt werden, soweit sie durch das Finanzinstrument Finanzinstrument getragen werden. Liegt dieser Fall vor, wird der Hebel korrigiert, um (anteilig) die vom EFRE getragenen Verwaltungskosten im Nenner aufzunehmen. Im Wesentlichen basiert der Hebel jedoch auf der Höhe der öffentlichen und privaten Koinvestitionen.

Folgende Annahmen werden für die Berechnung des Hebels getroffen:

- Die Finanzmittel werden vollständig umgesetzt; alle vorgesehenen Mittel für Darlehen werden ausgezahlt.
- Verwaltungskosten werden entsprechend der Konzeption für das Finanzinstrument nicht berücksichtigt.
- Die EFRE-Mittel an den *Pro* FIT-Darlehen betragen 42 Prozent, 58 Prozent werden durch Landesmittel gestellt.
- Aufgrund des maximalen Finanzierungsbeitrags der *Pro* FIT-Darlehen von 80 Prozent an den förderfähigen Gesamtausgaben ist davon auszugehen, dass die restliche Finanzierung in Höhe von mindestens 20 Prozent der Kosten durch Eigenmittel der Darlehensnehmer getragen wird. In der Vergangenheit lag dieser Wert bei 77 %.
- Die Beteiligung weiterer privater und öffentlicher Investoren an der Finanzierung der Projekte, abgesehen von Eigenmitteln der Darlehensnehmer aus der Innenfinanzierung („Cashflow“), kann durch die externe Zuführung von Kapital erfolgen. Diese externen Finanzierungsmittel bilden üblicherweise die wesentlichen Einflussgröße auf den Hebel. Bei FuEul-Projekten werden Finanzmittel aus der Außenfinanzierung jedoch nur selten verwendet, insbesondere mit Blick auf die Gewährung von Fremdkapital durch Hausbanken. Bei den *Pro* FIT-Darlehen kommen jedoch in geringem Umfang Eigenkapitalmittel bzw. eigenkapitalähnliche Mittel, die im Rahmen von Beteiligungs- und mezzaninen Finanzierungen von externen Investoren bereitgestellt werden, zum Einsatz. Sofern diese Mittel eindeutig mit der Gewährung der *Pro* FIT-Darlehen verknüpft sind, werden diese als private Kofinanzierung und zusätzliche förderfähige Gesamtkosten berücksichtigt. In den letzten Jahren betrug die Zuführung von Eigenkapitalmitteln bzw. eigenkapitalähnlichen Mitteln im Rahmen der Außenfinanzierung gut 4 %.

Unter den obigen Annahmen ergibt sich ein Hebel von 2,48. Der Wert des Hebels ist stark von der Schätzung der privaten Koinvestitionen abhängig. Wird davon ausgegangen, dass die Hälfte des Finanzierungsbedarfs, der nicht durch die Darlehen gedeckt wird, durch Mittel aus der Außenfinanzierung und nicht durch Eigenmittel der KMU aus der Innenfinanzierung unterstützt wird, dann steigt der Hebel auf 2,65. Außerdem ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass die Berechnungsformel der Kommission nur die EFRE-Mittel als Impuls (oder Hebel) berücksichtigt.

## 6.5 BEITRAG ZU DEN ZIELEN DES EFRE-OP 2021-2027

### Strategie

Die *Pro* FIT-Darlehen sind dem Politischen Ziel 1 zugeordnet und sollen damit zu einem „wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität“ beitragen. Hierbei sollen die *Pro* FIT-Darlehen das spezifische Ziel „Entwicklung und Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und der Einführung fortschrittlicher Technologien“ verfolgen und in Kombination mit den gleichnamigen Zuschüssen Forschungs- und Innovationsaktivitäten in KMU anstoßen und ausweiten:

- Mit der Durchführung der geförderten Innovationsvorhaben werden unmittelbar technische und kommerzielle Ziele der Unternehmen auf dem Weg zur Markt- und Anwendungsreife

der Produkt- und Prozessinnovationen verfolgt. Dies betrifft das Erreichen der Funktionsfähigkeit, den Nachweis der Verfahrenseignung oder die Entwicklung von Prototypen bis hin zum Produktionsaufbau und der Vorbereitung der Serienfertigung.

- Erweisen sich die geförderten Vorhaben hinsichtlich der unmittelbaren Projektergebnisse als erfolgreich, resultieren mittelbare qualitative Effekte. Diese bestehen in einer verbesserten Fähigkeit neues technisches Wissen aufzunehmen, einem Zuwachs an Know-How, wie neue Technologien schneller wirtschaftlich verwertet werden können, oder einem Image- und Reputationsgewinn. Erfolgreiche FuEul-Vorhaben üben auch einen spürbareren Einfluss auf die Kontinuität der weiteren Forschungs- und Innovationstätigkeit von Unternehmen aus.
- Letzten Endes sollte die wirtschaftliche Verwertung der Projektergebnisse die Umsatz- und / oder Kostenseite beeinflussen und zu Effekten auf quantifizierbare Erfolgsgrößen der Unternehmen wie Schutzrechte, Lizenzeinnahmen, Umsatzsteigerungen, Kostensteigerungen und Beschäftigungswachstum führen. Gelingt es, aus den Projekten heraus neue Produkte oder Prozesse erfolgreich in die Markteinführung oder Verfahrensanwendung zu bringen, leisten die Innovationsvorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit.

Mit der Finanzierung von zinsvergünstigten Darlehen für FuEul-Projekte, die ohne Förderung nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang realisiert worden wären, tragen die *Pro FIT*-Darlehen somit als wichtiges Element der gesamten *Pro FIT*-Förderung direkt zu dem spezifischen Ziel bei. Vorliegende Evaluierungsergebnisse auf Grundlage von mikroökonomisch orientierten Studien zeigen, dass die öffentliche Innovationsförderung in nennenswertem Umfang zusätzliche, private Innovationsaufwendungen gerade bei KMU induziert (vgl. Alecke et al. 2012, Becker 2015, Spengel et al. 2017). Der Beitrag der *Pro FIT*-Darlehen ist vor dem Hintergrund der abnehmenden Innovationsbeteiligung von KMU auch in Berlin von hoher strategischer Relevanz.

### Effektivität

Mit den *Pro FIT*-Darlehen werden die erforderlichen Anreize für mehr private Innovationsausgaben in den KMU geschaffen. Ziel der Förderung ist es, bestehende Finanzierungs- und Rentabilitätslücken im Bereich der Finanzierung von forschungsbasierten Innovationsprojekten zu schließen, die eine Durchführung von gesamtwirtschaftlich sinnvollen FuEul-Vorhaben verhindern. Durch die *Pro FIT*-Förderung werden insgesamt finanzielle Anreize zur Projektdurchführung gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Hierdurch entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „Katalysator“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und Risikoteilung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt:

- Im Fokus der *Pro FIT*-Darlehen steht der Liquiditätseffekt in der Phase der experimentellen Entwicklung und Markteinführung. Durch die *Pro FIT*-Darlehen wird für die geplanten Innovationsprojekte der Unternehmen vielfach eine geschlossene Finanzierung überhaupt erst ermöglicht, weil das Kreditrisiko angesichts der hohen Unsicherheit, die mit Innovationsprojekten systemimmanent verbunden ist, sowie aufgrund von mangelnden Sicherheiten und Informations- und Bewertungsproblemen nicht von den Hausbanken übernommen wird.
- Durch die zinsvergünstigte Bereitstellung von Kreditmitteln bei den *Pro FIT*-Darlehen wird zudem ein Subventionswert erzielt, womit sich zudem die Rentabilität der Projekte erhöht und ein Beitrag zur Kompensation der internen Risikoprämie geleistet wird. Allerdings ist der Rentabilitätseffekt auf Basis der geringen Beihilfeintensität der Darlehen gering und bleibt – zumindest in der Phase der experimentellen Entwicklung – deutlich hinter dem eines beihilferechtlich möglichen Zuschusses von bis zu 60 Prozent (für KMU in Verbundprojekten) in dieser Phase zurück.
- Da Hausbanken in der Finanzierung der Innovationsprojekte aufgrund der hohen Finanzierungsanteile der *Pro FIT*-Förderung nur selten involviert sind, spielt ein Risikoübernahmeeffekt bei den *Pro FIT*-Darlehen nur eine geringe Rolle.

### Effizienz

Bereits grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Förderung von öffentlichen Darlehen relativ niedrig sind.<sup>93</sup> Für den Fall von Darlehen für Innovationsvorhaben trifft dies erst recht zu. Ohne die Bereitschaft zur Vergabe der Darlehen durch die öffentlichen Förderinstitutionen würde eine Projektfinanzierung sehr wahrscheinlich nicht zustande kommen. Aufgrund des Mangels an Eigenkapital wird im Allgemeinen das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit FuE-Subventionen gerade für KMU als gering eingeschätzt. Empirische Analysen weisen darauf hin, dass eine Förderung von KMU effizienter ist als die Förderung von Großunternehmen. Dies kann mit der stimulierenden Wirkung eines erfolgreichen Förderantrags für KMU erklärt werden: Eine positive Begutachtung risikoreicher FuE-Vorhaben wird als Bestätigung der Unternehmensstrategie gewertet und ermöglicht in der Folge zusätzliche FuE-Investitionen auch gegen unternehmensinterne und -externe Vorbehalte durchzusetzen.

Auch wenn die *Pro* FIT-Darlehen nicht im Hausbankenverfahren vergeben werden, müssen die Unternehmen bei der IBB ein intensives Antrags- und Bewilligungsverfahren durchlaufen. Im Rahmen der *Pro* FIT-Richtlinie werden Anforderungen an den technologischen Innovationsgrad der Projekte als Fördervoraussetzung ebenso definiert wie die Erwartung eines mittelfristig wirtschaftlichen Projekterfolgs. Durch diese Vorgehensweise wird – zumindest nach den üblichen marktwirtschaftlichen Grundsätzen und auf Basis einer Ex-ante Projektbewertung – sichergestellt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nur Vorhaben in den Genuss eines öffentlichen Darlehens kommen, die über die Kreditlaufzeit den Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen können und dementsprechend ein geringes Kreditausfallrisiko tragen.

### Übergreifende Effekte

Mit der öffentlichen Darlehensfinanzierung von Unternehmen zur Unterstützung von FuEul-Vorhaben sind zudem weitere innovationspolitische und regionalwirtschaftliche Effekte verbunden:

- Von erfolgreichen FuE-Vorhaben und realisierten Produkt- und Prozessinnovationen profitieren zunächst und direkt die unterstützten Unternehmen. Höhere FuE- und Innovationsaufwendungen werden durch die zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Anlagentechnik zudem nachfrageseitig positive Effekte auf den regionalen Wirtschaftskreislauf haben. Insoweit mit der Markteinführung von neuen Produkten und technischen Realisierung von Prozessinnovationen auch neue, innovative Technologien zur Anwendung kommen, sind positive Impulse auch auf die Innovationsfähigkeit in anderen Bereichen des Landes denkbar.
- FuEul-Aktivitäten tragen grundsätzlich zur Generierung, Adoption und Diffusion von Wissen, neuen Technologien und spezifischen Problemlösungen bei und erhöhen so die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Innovationen sind ein wesentliches Element der Anpassungsprozesse im permanenten Strukturwandel.

Bei einer Bewertung dieser indirekten, übergreifenden Effekte sollten mit Blick auf die Zahl der unterstützten Darlehensfälle und das Ausgabenvolumen für die Innovationsprojekte aber an die Förderung keine überzogenen Erwartungen gestellt werden. Bezogen auf die jährlichen Innovationsausgaben der Berliner KMU machen die bewilligten Investitionen der ProFIT-Förderung im Durchschnitt weniger als 5 Prozent aus. Die ProFIT-Darlehen haben somit ihren Wirkungsschwerpunkt direkt bei den geförderten Unternehmen und der Verbesserung ihrer technologischen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit. Hinsichtlich der Verbesserung der Innovationsfähigkeit in anderen Wirtschaftsbereichen und der Anpassung an den Strukturwandel ist der Einfluss der Berliner *Pro* FIT-Förderung unterstützend und muss im Gesamtzusammenhang mit anderen Fördermaßnahmen auf Ebene von Land, Bund und EU gesehen werden.

### Quantifizierte Effekte und Zielwerte für die ProFIT-Darlehen

Die Beiträge der *Pro* FIT-Darlehen zu den Programmzielen sind wie dargestellt qualitativer und quantitativer Natur. Da auch in der neuen Förderperiode der Beitrag zu den Zielen des EFRE-

<sup>93</sup> Etwa im Vergleich zu einer Zuschussförderung (vgl. dafür GEFRA / MR 2012). Hier ist allerdings nur eine grundsätzliche Aussage möglich. Schon alleine durch die im Allgemeinen geringeren Subventionswerte bei einer Darlehens- im Vergleich zur Zuschussförderung sind die Mitnahmeeffekte beschränkt.



OP 2021-2027 durch eine Quantifizierung von Zielwerten zu beschreiben ist, werden im Folgenden zu erwartende Outputs und Ergebnisse für ausgewählte Indikatoren dargestellt. Grundlage hierfür bilden Berechnungen, die seitens der EFRE-VB vorgenommen wurden und auf der derzeitigen Finanzplanung sowie den Ergebnissen der Umsetzung der *Pro* FIT-Darlehen in den Jahren 2015 bis 2019 beruhen. Die Berechnungen wurden vom Gutachter nachvollzogen und als plausibel eingestuft. Sie beruhen auf Betrachtungen zu Durchschnittskennziffern für den Zeitraum 2015 bis 2019, die mittels einfacher Extrapolation mit dem geplanten Finanzvolumen für die *Pro* FIT-Darlehen der Förderperiode 2021-2027 hochgerechnet wurden.

**Tabelle 25: Erwartete Outputs der ProFIT-Darlehen**

ID	Indikator	Zielwert
RCO03	durch Finanzinstrumente unterstützte Unternehmen	211
RCO03	durch Finanzinstrumente (FIs) unterstützte Unternehmen	211
RCO05	unterstützte neue Unternehmen	151
RCR01	in unterstützten Einrichtungen geschaffene Arbeitsplätze	510,53
RCR02	private Investitionen in Ergänzung öffentlicher Unterstützung (davon Finanzhilfen, Finanzinstrumente) (in Mio. €)	36,87
RCR03	KMU, die Produkt- oder Prozessinnovationen einführen	211

Quelle: EFRE-VB.

Bei vollständiger Umsetzung der *Pro* FIT-Darlehen entlang der derzeitigen Planung und bei ähnlichen Strukturen und Rahmenbedingungen wie in der jüngeren Vergangenheit ist zu erwarten, dass 211 Unternehmen bei der Durchführung von Innovationsprojekten unterstützt werden. Von den geförderten Unternehmen wird der größte Anteil (rund 71 %) auf neue Unternehmen entfallen (neue Unternehmen sind vor Projektbeginn maximal drei Jahre alt).

Durch die erfolgreiche Einführung der Innovationen am Markt oder in die Anwendung werden innerhalb der ersten Jahre mehr als 500 Arbeitsplätze geschaffen. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze im Zeitverlauf wächst.

Auf Basis der durchschnittlichen Finanzierungsquote für die Darlehen der letzten Jahre von 77 Prozent lassen sich die weiteren Eigenmittel in Höhe von rund 37 Mio. Euro berechnen, die zur Finanzierung eines Gesamtprojekts notwendig sind.

Bei der Interpretation dieser erwarteten Outputs und Wirkungen ist der revolving Charakter der Darlehen zu berücksichtigen. Die Mittel, die als Zinsen und Tilgung wieder an das Land zurückfließen, stehen in langer Frist wieder zur Förderung von Innovationsprojekten zur Verfügung.

## 6.6 FAZIT

Mit den *Pro* FIT-Darlehen soll im künftigen Berliner EFRE-OP der Förderperiode 2021-2027 ein bewährtes Instrument fortgeführt werden, um gemeinsam mit den gleichnamigen Zuschüssen Innovationsprozesse in KMU umfänglich zu begleiten und zu unterstützen. Während die Förderung im marktferneren Bereich der industriellen Forschung in Form von Zuschüssen erfolgt, sollen die KMU im marktnäheren Bereich, wenn die Entwicklungsrisiken weniger groß sind, durch rückzahlbare Darlehen unterstützt werden.

Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich, dass Schwierigkeiten beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen sowohl Umfang wie auch Struktur von Forschungs- und Innovationstätigkeiten negativ beeinträchtigen. Neben spezifischen Merkmalen von Innovationsaktivitäten, die unabhängig von der Unternehmensgröße sind, gibt es eine Reihe von Besonderheiten, welche die Finanzierung von Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie insbesondere von innovativen Gründungen und jungen KMU im Vergleich zu etablierten Groß-

unternehmen besonders erschweren. Die Folge ist, dass FuE-Aktivitäten insbesondere in KMU niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht sind, zu unregelmäßig stattfinden und sich zu selten auf risikobehaftete Vorhaben beziehen. Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass Finanzierungsrestriktionen ein zentrales Innovationshemmnis darstellen. Gleichzeitig lässt sich in den letzten Jahren ein Rückgang bei der Beteiligung von KMU am Innovationsgeschehen beobachten – sowohl bundesweit als auch in Berlin und vor allem bei den Kleinst- und kleinen Unternehmen. Es besteht somit ein grundsätzlicher Investitions- und Förderbedarf, um mehr unternehmerische Innovationsvorhaben in Berlin und insbesondere in den Berliner KMU anzustoßen.

Für die geplanten *Pro FIT*-Darlehen in der neuen Förderperiode werden die Modalitäten und Konditionen der bisherigen Vergabe unverändert übernommen. Die *Pro FIT*-Darlehen, die die IBB im Zeitraum 2014-2020 finanziert hat, liefern somit zunächst einen guten Anhaltspunkt, um die künftige Nachfrage nach *Pro FIT*-Darlehen in Berlin quantitativ bestimmen und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vornehmen zu können. Im Ergebnis der Projektion beläuft sich das auf Basis der Vergangenheitswerte wahrscheinliche Darlehensvolumen für die Jahre 2021-2027 auf 117,0 Mio. Euro, und liegt damit nahe an dem derzeit geplanten Finanzvolumen für die zu bewilligenden Darlehen von 120,5 Mio. Euro.

Die *Pro FIT*-Darlehen betten sich kohärent in eine bestehende und breit ausdifferenzierte Förderlandschaft zur Unterstützung von Innovationen ein. Ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal der *Pro FIT*-Förderung ist der integrierte Förderansatz und die Möglichkeit zur Kombination von Zuschüssen und Darlehen in den verschiedenen Innovationsphasen eines Vorhabens, um entlang der gesamten Innovationskette finanzielle Anreize zu setzen. Durch die ausschließliche Gewährung nur von Förderdarlehen in der Phase der experimentellen Entwicklung werden jedoch die Möglichkeiten des Beihilferechts nicht voll ausgereizt. In dieser Phase sind Beihilfeintensitäten von bis zu 60 Prozent der förderfähigen Kosten möglich. Durch eine Kombination von Zuschüssen und Darlehen auch innerhalb der verschiedenen Innovationsphasen und einen höheren Subventionswert könnten zusätzliche Rentabilitäts- und Liquiditätseffekte der Förderung und damit mehr Innovationen bei den Berliner KMU ausgelöst werden. Die künftig geplante Vergabe von Zuschüssen auch im Bereich der experimentellen Entwicklung im Rahmen von wettbewerblichen Aufrufen trägt diesem Einwand in gewissem Maße Rechnung. Allerdings liegen dem Gutachter keine ausreichenden Informationen vor, in welchem Umfang und mit welcher Intensität die zusätzliche Zuschussförderung vorgesehen ist, um den Einfluss auf die künftige Nachfrage nach den *Pro FIT*-Darlehen belastbar abschätzen zu können. Tendenziell erscheint es wahrscheinlich, dass die Attraktivität der *Pro FIT*-Darlehensförderung hierdurch beeinträchtigt und demzufolge die Nachfrage nach den *Pro FIT*-Darlehen eher zurückgehen wird.

Neben den veränderten Rahmenbedingungen bei der Durchführung der *Pro FIT*-Förderung selbst ist zu beachten, dass durch die Einführung der steuerlichen Forschungszulage seit 2020 ein weiterer alternativer Förderansatz für FuE-Projekte auf Bundesebene eingeführt wurde, der im Vergleich zu den *Pro FIT*-Darlehen attraktive Konditionen bietet. Zudem wurden weitere Förderinstrumente des Bundes im Bereich der Innovationsförderung attraktiver gestaltet. Auch hierdurch dürfte die Nachfrage nach *Pro FIT*-Darlehen künftig gedämpft werden.

Vor dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit ist der derzeit vorgesehene Mittelansatz von 120,5 Mio. Euro zwar als sehr realistisch einzustufen, weil er sich eng an bislang erzielten Durchschnitts- und Erfahrungswerten orientiert. Er stellt jedoch keine vorsichtige und konservative Schätzung in dem Sinne dar, als dass explizit Abschlüsse für eine unterdurchschnittliche Entwicklung im Hinblick auf die eher dämpfend auf die Nachfrage wirkenden Veränderungen in den künftigen Rahmenbedingungen vorgenommen wurden. Falls die Nachfrage sich nicht wie auf Basis der Vergangenheit zu erwarten entwickelt, stehen Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Darüber hinaus liegt den Planungen eine Bewilligungsphase der Darlehen nur bis Ende 2027 zu Grunde, so dass mit Blick auf die n+2-Regel ein Puffer besteht. Zudem gibt es bereits gegenwärtig ein gesichertes Neugeschäft für 2021, welches deutlich die Planungen überschreitet.

Mit der Finanzierung von zinsvergünstigten Darlehen für Innovationsprojekte, die ohne Förderung nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang realisiert worden wären, tragen die *Pro FIT*-Darlehen als wichtiges Element der gesamten *Pro FIT*-Förderung direkt zu dem spezifischen Ziel bei. Dadurch, dass zusätzliche, private Innovationsaufwendungen gerade bei KMU induziert werden,



---

kommt der *Pro* FIT-Förderung angesichts der abnehmenden Innovationsaktivitäten von KMU in Berlin eine hohe strategische Relevanz zu.

---

## EX-ANTE BEWERTUNG KMU-FONDS IV

Die Ex-ante-Bewertung des KMU-Fonds IV befindet sich derzeit noch in Bearbeitung und wird zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht.

---

## EX-ANTE BEWERTUNG FONDS FÜR INNOVATIVE GESCHÄFTSMODELLE

Die Ex-ante-Bewertung des Fonds für innovative Geschäftsmodelle befindet sich derzeit noch in Bearbeitung und wird zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht.



**ANHANG**



---

## LITERATURVERZEICHNIS

- Audet, J., & Couteret, P. (2012). Coaching the entrepreneur: features and success factors. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 19(3), 515-531.
- Crompton, B., Smyrniotis, K., & Bi, R. (2012). Measuring the influence of business coaching on fast-growth firms. *Small Enterprise Research*, 19(1), 16-31.
- Berger, M., Egel, J., Gottschalk, S. (2019): Innovative Unternehmensgründungen in Deutschland. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 13-2019
- BVK (2018): Treibstoff Venture Capital. Wie wir Innovation und Wachstum befeuern. Gemeinsame Projekt mit: Roland Berger und der Internet Economy Foundation.
- Colombo, Massimo; Cumming, Douglas; Vismara, Silvio (2016): Governmental venture capital for innovative young firms. In: *The Journal of Technology Transfer*, Vol. 41, pp. 10-24.
- Deutscher Bundestag (2016): Ausarbeitung Kultur- und Kreativwirtschaft. Herausforderungen und Strategien. WD 10 - 3000 - 045/16.
- DSM (2019): Deutscher Startup Monitor 2019, herausgegeben vom Bundesverband Deutsche Startups e.V.
- Grabenwarter, U., Liechtenstein, H. (2012): In Search of Gamma - An Unconventional Perspective on Impact Investing
- Goldmedia / HMS / HTWK (2020): Monitoringbericht Kultur- und Kreativwirtschaft 2020. Langfassung, 13. November.
- HKU (2010): The Entrepreneurial Dimension of the Cultural and Creative Industries. Hogeschool voor de Kunsten Utrecht, Utrecht.
- IDEA Consult (2013): Survey on access to finance for cultural and creative sectors. Evaluate the financial gap of different cultural and creative sectors to support the impact assessment of the creative Europe programme.
- KfW-Research (2011): Fokus Innovation: Gründungen in der Kreativwirtschaft. Standpunkt. Nr. 10.
- KfW (2020): KfW Venture Capital Studie 2020, VC-Markt reif für den nächsten Entwicklungsschritt.
- KfW-Start-up-Report (2018), <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/KfW-Start-up-Report/KfW-Start-up-Report-2018.pdf>
- Metzger, Georg (2020): KfW Venture Capital Studie 2020 – VC-Markt in Deutschland: Reif für den nächsten Entwicklungsschritt, KfW Research.
- Technopolis (2016): Evaluation des High-Tech Gründerfonds.
- ZEW/IAB (2019): IAB·ZEW GRÜNDUNGSPANEL, Mai 2019. [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gruendungspanel/IAB\\_ZEW\\_GRUENDUNGSPANEL\\_01\\_2019.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gruendungspanel/IAB_ZEW_GRUENDUNGSPANEL_01_2019.pdf)
- Zimmermann, V., 2019: Die Finanzierung von Innovationen und Investitionen in mittelständischen Unternehmen im Vergleich, Fokus Volkswirtschaft Nr. 237, KfW Research.





## **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abbildung 1: Untersuchungs- und Arbeitsschritte der Ex-ante-Bewertung .....	4
Abbildung 2: Entwicklung des VCT II nach Jahren.....	19
Abbildung 3: Entwicklung des VCK II nach Jahren .....	39
Abbildung 4: Impactfälle im VCT II und VCK II nach Jahren .....	65

---

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Überblick über die Methoden der Ex-Ante-Bewertung .....	6
Tabelle 2: Ausgestaltung des VC-Fonds Technologie III .....	8
Tabelle 3: Eigenschaften von Finanzprodukten .....	12
Tabelle 4: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms .....	15
Tabelle 5: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes .....	17
Tabelle 6: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCT III .....	23
Tabelle 7: VCT III – Komponenten der Hebelberechnung .....	25
Tabelle 8: Erwartete Outputs des VCT III .....	27
Tabelle 9: Ausgestaltung des VC-Fonds Kreativwirtschaft III .....	31
Tabelle 10: Eigenschaften von Finanzprodukten .....	33
Tabelle 11: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms .....	36
Tabelle 12: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes .....	38
Tabelle 13: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin .....	44
Tabelle 14: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin .....	45
Tabelle 15: VCK III – Komponenten der Hebelberechnung .....	47
Tabelle 16: Erwartete Outputs des VCK III .....	49
Tabelle 17: Ausgestaltung des VC-Fonds Kreativwirtschaft III .....	54
Tabelle 18: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms .....	63
Tabelle 19: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI .....	68
Tabelle 20: VCI – Komponenten der Hebelberechnung .....	70
Tabelle 21: Erwartete Outputs des VCI .....	72
Tabelle 22: Ausgestaltung der ProFIT-Darlehen .....	76
Tabelle 23: Bewilligtes und ausgezahltes Darlehensvolumen gemäß Fondsplanung ..	88
Tabelle 24: Anzahl Darlehensfälle und Darlehensvolumen .....	88
Tabelle 25: Erwartete Outputs Erwartete Outputs der ProFIT-Darlehen .....	97