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 2022

IHRE ANSPRECHPARTNER:

Dr. Björn Alecke
GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
Althausweg 117D
48159 Münster
Tel.: +49 251 2100244
Email: alecke@gefra-muenster.de

Dr. Stefan Meyer
Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen
Tel.: +49 421 33048383
Email: meyer@kovalis.de

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung 1

2 Gegenstand, Fragestellungen und Methoden 2

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

3 Ex-ante-Bewertung VC-Fonds Technologie III 6

3.1 Einleitung 6

3.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukten 7
3.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe 7
3.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren 10

3.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage 12
3.3.1 Kohärenz 12
3.3.2 Erwartete Nachfrage 17

3.4 Geschätzte Hebelwirkung 23

3.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms 2021-2027 25

3.6 Anpassungen des Fondskonzepts 27

3.7 Fazit 27

4 Ex-ante-Bewertung VC-Fonds Kreativwirtschaft III 29

4.1 Einleitung 29

4.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukten 30
4.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe 30
4.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren 32

4.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage 34
4.3.1 Kohärenz 34
4.3.2 Erwartete Nachfrage 37

4.4 Geschätzte Hebelwirkung 45

4.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms 2021-2027 47

4.6 Anpassungen des Fondskonzepts 48

4.7 Fazit 49

5 Ex-ante-Bewertung Impact VC-Fonds 51

5.1 Einleitung 51

5.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukten 53
5.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe 53
5.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren 57

5.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage 59
5.3.1 Kohärenz 60
5.3.2 Erwartete Nachfrage 63

5.4 Geschätzte Hebelwirkung 68

5.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms 2021-2027 70

5.6 Anpassungen des Fondskonzepts 72

5.7 Fazit 72

6 Ex-ante-Bewertung ProFIT-Darlehen 74

6.1 Einleitung 74

6.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukten 75
6.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe 75
6.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren 78

6.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage 81
6.3.1 Kohärenz 81
6.3.2 Erwartete Nachfrage 86

6.4 Geschätzte Hebelwirkung 92

6.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms 2021-2027 93

6.6 Fazit 96

7 Ex-ante-Bewertung KMU-Fonds IV 99

7.1 Einleitung 99

7.2 Bewertung von Zielgruppe und Finanzprodukten 102
7.2.1 Bewertung der vorgeschlagenen Zielgruppe 102
7.2.2 Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte, Bedarf einer differenzierten Behandlung von Investoren 104

7.3 Kohärenz und erwartete Nachfrage 107
7.3.1 Kohärenz 107
7.3.2 Erwartete Nachfrage 119

7.4 Geschätzte Hebelwirkung 125

7.5 Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms 127

7.6 Anpassungen des Fondskonzepts 129

7.7 Fazit 130

8 Zusammenfassung 132
8.1 Einleitung 132
8.2 Ex-ante-Bewertung VC-Fonds Technologie III (VCT III) 133
8.3 Ex-ante-Bewertung VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III) 133
8.4 Ex-ante-Bewertung Impact VC-Fonds für Social Entrepreneurs (VCI) 135
8.5 Ex-ante-Bewertung Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (Pro FIT-Darlehen) 136
8.6 Ex-ante-Bewertung KMU-Fonds IV 137
9 Executive Summary 139
9.1 Introduction 139
9.2 Ex ante assessment VC Fund Technology III (VCT III) 140
9.3 Ex ante assessment VC Fund Creative Industries III 140
9.4 Ex ante assessment Impact VC Fund for Social Entrepreneurs (VCI) 141
9.5 Ex ante assessment Pro FIT loans 142
9.6 Ex ante assessment SME Fund IV 144
Literaturverzeichnis 146
Abbildungsverzeichnis 148
Tabellenverzeichnis 149

1

EINLEITUNG

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.

Auch in der Förderperiode 2021-2027 sollen rückzahlbare Förderinstrumente im Rahmen des EFRE-Programms 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 EFRE-Programm wird dabei weiter steigen. Vorgesehen sind fünf Finanzinstrumente. Mit vier Finanzinstrumenten werden bestehende Förderangebote grundsätzlich fortgesetzt, ein Instrument wird neu sein. Konkret ist vorgesehen, die folgenden Finanzinstrumente einzurichten:

- VC-Fonds Technologie III (VCT III)
- VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III)
- Impact VC-Fonds für Social Entrepreneurs (VCI)
- Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (Pro FIT-Darlehen)
- KMU-Fonds IV

Der Einsatz der fünf Finanzinstrumente steht nach Art. 58 Abs. 3 Unterabs. 1 der Dachverordnung[1] unter dem Vorbehalt einer positiven Ex-ante-Bewertung. Im Zentrum dieser Ex-ante-Bewertung stehen zwei Fragen: Sind die Finanzinstrumente in der vorgeschlagenen 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 der Dachverordnung aufgeführten Aspekte sowie ergänzend in der Leistungsbeschreibung genannten Aufgabenstellungen. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Untersuchungsergebnisse zu diesen Fragestellungen. Die Ergebnisse werden entlang der fünf geplanten Finanzinstrumente dargestellt. Für jedes Instrument werden dabei die einzelnen Aspekte von Art. 58 der Dachverordnung aufgenommen. Dadurch ergeben sich zwischen den Darstellungen für die einzelnen 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.

---

1 Die Regelungen zu den Finanzinstrumenten als Unterstützungsform finden sich im Einzelnen in den Artikeln 58 bis 62 der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlament und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (im Folgenden Dachverordnung).

2

GEGENSTAND, FRAGESTELLUNGEN UND METHODEN

2.1 EINLEITUNG: ANLAGE UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

Gegenstand der Ex-ante-Bewertung sind fünf 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, ein Instrument (der „Impact VC Fonds“) soll 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[2]. 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[3]. 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). Als Vorgängerfonds wird derzeit der KMU-Fonds III umgesetzt. Es ist ein Fondsvolumen

[2] 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.

[3] 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.

von 202,75 Mio. Euro geplant, der Anteil der EFRE-Mittel hieran beläuft sich auf 81,1 Mio. Euro.

Die bestehenden Instrumente sind in den Durchführungsberichten zum EFRE-OP 2014 - 2020, 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.

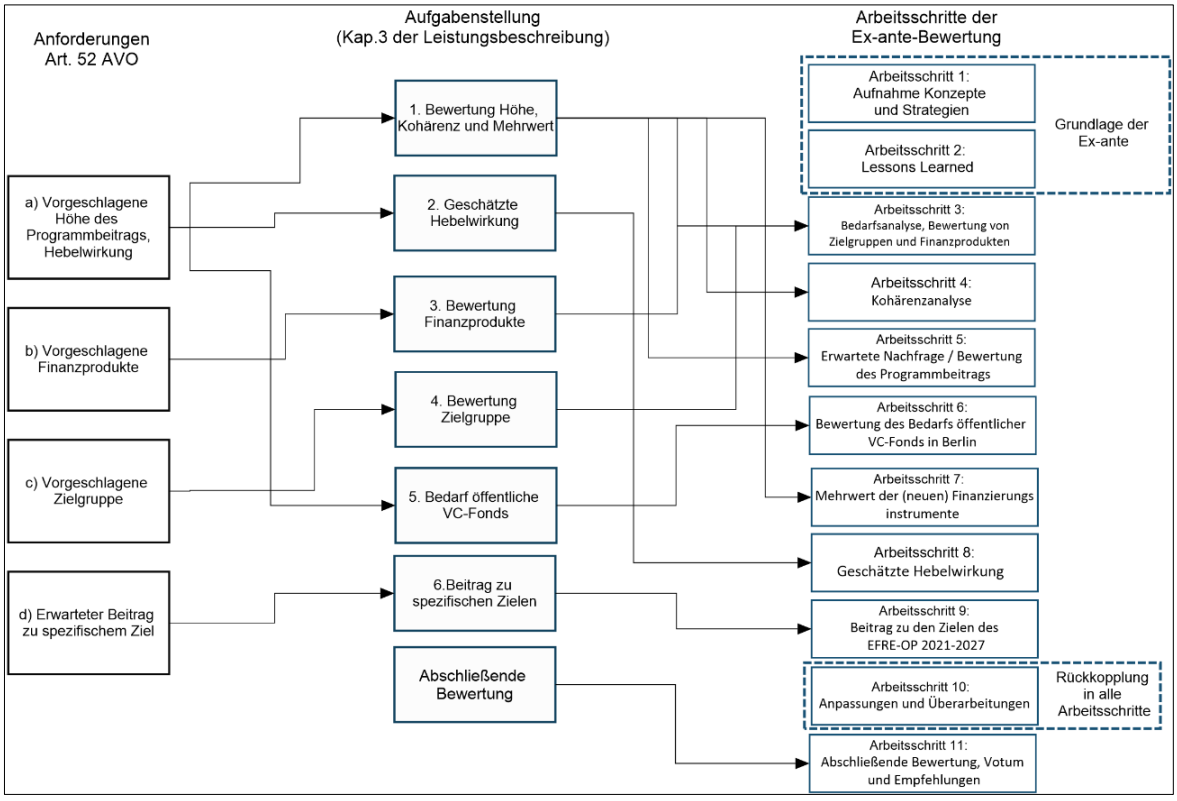
2.2 FRAGESTELLUNGEN DER EX-ANTE-BEWERTUNG

Die Ex-ante-Bewertungen der fünf 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-Programms 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 dienten 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	●	●	○	●		

3

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

	VC-Fonds Technologie III
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 FINANZPRODUKTEN

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[4] 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 Finanzierungschwierigkeiten 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 Befragungsresultate, 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,

4 Unternehmen bis zu einem Alter von drei Jahren.

Mannheimer Innovationspanel, Egeln 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).[5] 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).[6]

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.[7]

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.[8] 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

5 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.

6 Insgesamt wurden 11 Herausforderungen abgefragt. Größere Herausforderungen sind ebenfalls die Kundengewinnung (55 Prozent) und die Produktentwicklung (44 Prozent).

7 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.

8 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.[9]

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).

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.

3.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE, BEDARF EINER DIFFERENZIERTEN 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.

9 Vgl. 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
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.

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[10] 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.[11]

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

10 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.

11 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.[12] 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.

---

12 Die Verwendung der Rückflüsse wird in Art. 62 des Entwurfs der Dachverordnung bestimmt: „Ressources 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

	VC-Fonds Technologie III	VC-Fonds Kreativwirtschaft III	Impact VC-Fonds	Beteiligungs-Fonds-Innovation
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 (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, 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 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 VCT III unterstützt werden.
- Der Beteiligungs-Fonds-Innovation Berlin (BFIB) vergibt nach derzeitigem Kenntnisstand vor allem stille Beteiligungen, ggf. auch offene Beteiligungen.[13] 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.[14] Das Screening der Förderlandschaft hat insgesamt zwei Angebote identifiziert, die Ähnlichkeiten mit dem VCT III aufweisen.

---

13 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.

14 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

	VC-Fonds Technologie III	HTGF	coparion
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 (Folgefinanzierung)	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 erfolgreichen 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

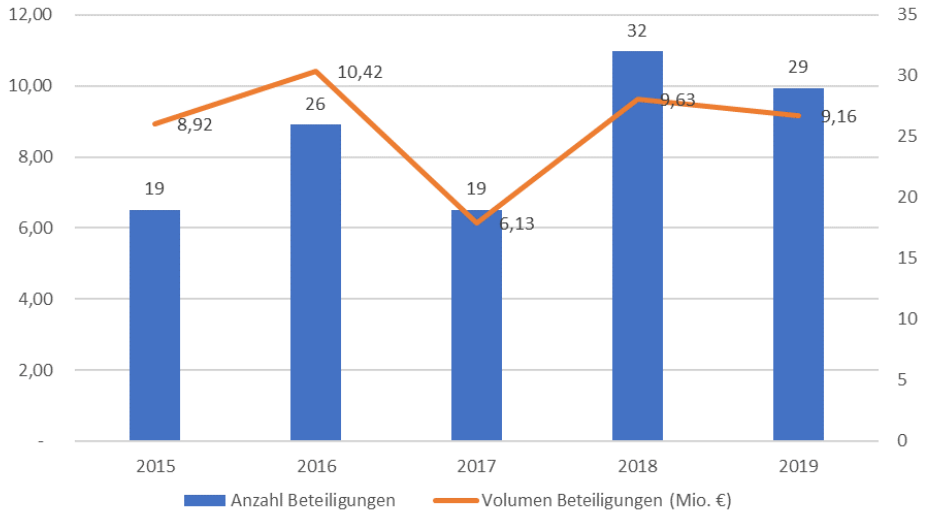
Der VCT II als direkter Vorgänger des VCT III ist im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen aus diesem Fonds sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden.[15] Zum 31.12.2019 waren 74 Prozent der Fondsmittel in Beteiligungen investiert. Unter Berücksichtigung der geschätzten Verwaltungskosten verbleiben für die restliche Laufzeit des Fonds gut 3,7 Mio. Euro für Beteiligungen an Startups.[16]

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 EFRE-OP 2014-2020, 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.

15 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.

16 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.[17] 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 EFRE-Programm, 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.[18] 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.[19] 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[20] und damit weit oberhalb des Investitionsbereichs des VCT III.

---

17 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.

18 Vgl. Bundesverband Deutsche Startups e.V. (2020): Deutscher Startup Monitor 2020.

19 Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

20 Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

Die vorliegenden Daten zeigen insgesamt eine 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 privaten 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 differenziere 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.[21] 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.[22] 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.[23] Über den VCT II sind im Jahr 2020 deutlich mehr Beteiligungen ausgereicht worden als in den Vorjahren.

---

21 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.

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

23 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[24], 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): Start-up-Barometer Deutschland.

24 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.[25]

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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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

25 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 Beteiligungsnehmern 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.[26] Finanzinstrument

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten[27]:

- 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.

26 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

27 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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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 Fondmittel 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 öfentlichen Mittelgebern in die Startups investiert.

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist durch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert: [28]

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

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.

28 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-PROGRAMMS 2021-2027

Der VC Fonds Technologie ist dem Politischen Ziel 1 zugeordnet und soll damit zu einem „wettbewwerbsfähigeren 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[29] 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

29 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 EFRE-OP 2014 - 2020.

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 ausgezahlten 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 Koinvestoren 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.

4

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.[30] 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 Fernsehwirtschaft“, „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.[31] 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 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 Fragestellung 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.

---

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

31 Beteiligungen wurden zudem im Bereich in der Werbewirtschaft (20 % der Beteiligungen) und in zwei weiteren Segmenten (zusammen 13 %) ausgereicht.

Tabelle 9: Ausgestaltung des VC-Fonds Kreativwirtschaft III

	VC-Fonds Kreativwirtschaft III
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 FINANZPRODUKTEN

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 umfänglich 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.[32]

Die spezifischen Eigenschaften der Kreativwirtschaft führen zu Finanzierungsschwierigkeiten, die sich nach drei Gesichtspunkten strukturieren lassen:[33]

- 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-

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

33 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 DIFFERENZIERTEN 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[34] 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.[35]

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.[36] 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.[37] Zumindest eine Erhöhung des Anreizeffektes erscheint angesichts der umfassenden Finanzierungsvolumen der Beteiligungen nicht notwendig.

---

34 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.

35 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.

36 Art. 62 des Entwurfs der Dachverordnung legt fest: „Ressources 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.“

37 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

	VC-Fonds Kreativwirtschaft III	VC-Fonds Technologie III	Impact VC-Fonds	Beteiligungs-Fonds-Innovation
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 (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, 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. 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 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.[38] 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.[39] 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.

---

38 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.

39 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

	VC-Fonds Kreativwirtschaft III	HTGF	coparion
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 (Folgefinanzierung)	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 erfolgreichen 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 Mittelansatz verglichen und Reaktionsmöglichkeiten bei neuen Entwicklungen skizziert.

4.3.2.1 Entwicklung des VCK II

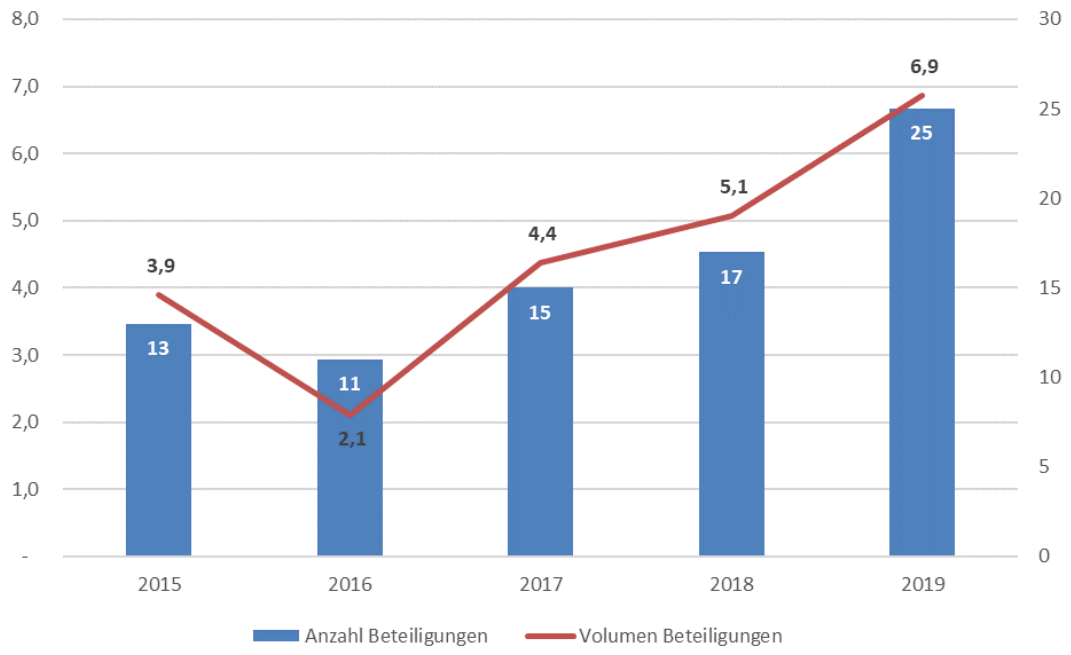
Der VCK II als direkter Vorgänger des VCK III ist im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen aus diesem Fonds sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden. In diesem Jahr sind zudem noch letzte Beteiligungen aus dem VC-Fonds Kreativwirtschaft I ausgereicht worden.

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.[40]

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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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.

40 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.[1] 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.[41]

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

41 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 EFRE-Programm, 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.[42]

  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.[43]

  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

42 Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.
43 Vgl. EY (2021): Start-up-Barometer Deutschland.

Privaten wenig stark adressiert werden.[44] 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.[45] 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.[46]
- 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[47], 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-

---

44 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.

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

46 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.

47 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 denn 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 berücksichtigten, 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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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.[48]

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

48 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 Beteiligungsnehmern 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.[49]

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten[50]:

- 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.

49 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

50 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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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:[51]

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

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich daraus ein Hebel von 9,6. 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.

51 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-PROGRAMMS 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[52] 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.

52 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 EFRE-OP 2014 - 2020.

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 ausgezahlten 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.

5

EX-ANTE-BEWERTUNG IMPACT VC-FONDS

5.1 EINLEITUNG

Einer internationalen Umfrage zufolge ist Berlin „the world's top hotspot for social entrepreneur“.[53] Unabhängig von der Belastbarkeit dieser Aussage zeigen unterschiedliche Erhebungen[54] 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 profitorientierten 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.“[55] Die Investitionsstrategie des VCI konkretisiert diesen Ansatz über folgende Auswahlkriterien:[56]

- 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

---

53 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.

54 Z.B. die verschiedenen Jahrgänge des „Deutschen Social Entrepreneurship Monitor“ oder des Start-Up Monitors

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

56 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

	Impact VC-Fonds Social Entrepreneurs
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 / messbaren 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 FINANZPRODUKTEN

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).[57] 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.[58] 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)

---

57 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.

58 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 Entrepreneuship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) führt jährlich eine Befragung von Social Entrepreneurs (SE) in Deutschland durch.[59] 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 europa- 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[60] 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, dass 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

---

59 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.

60 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).[61] 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.[62]
- 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.

61 Insgesamt wurden 12 Hemmnisse abgefragt, Mehrfachnennungen waren möglich.

62 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, BEDARF EINER DIFFERENZIERTEN BEHANDLUNG VON INVESTOREN

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.[63] 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

63 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 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur
- 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“.[64] 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[65] 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.[66]

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.

---

64 Das SDG 8 und das SDG 12 sind in der Fondskonzeption als

65 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.

66 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.[67] Das Verfahren ist auch vom Land Berlin anerkannt. Damit haben alle Anteilseigner des VCI 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 VCI sieht eine Kombination mit Zuschüssen zum aktuellen Stand nicht vor.[68]

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.[69] In den nächsten Abschnitten wird untersucht, ob sich das geplante Instrument kohärent in

67 Fraglich erscheint, ob die Finanzierung der nationalen Kofinanzierung eine Verwendung der Rückflüsse im Sinne des Art. 62 der vorläufigen Dachverordnung darstellen: „Ressources 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."

68 Fondskonzept mit Stand vom 17.2.2021.

69 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).[70] 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.

70 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 (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Offene Beteiligungen, ggf. in Kombination mit Wandeldarlehen Langfristige Finanzierung (Folgefinanzierung) Eigenkapital	Stille Beteiligungen, offene Beteiligungen
Finanzierungsgegenstand	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, ggf. langfristige Finanzierung in mehreren Runden	Finanzierung des gesamten Start-ups, 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“[71] 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.[72]

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.[73] 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 rekurriert 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.

71 EaSI = Employment and Social Innovation

72 NRW.BANK (2019): EU-Förderung für Sozialunternehmen.

73 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.

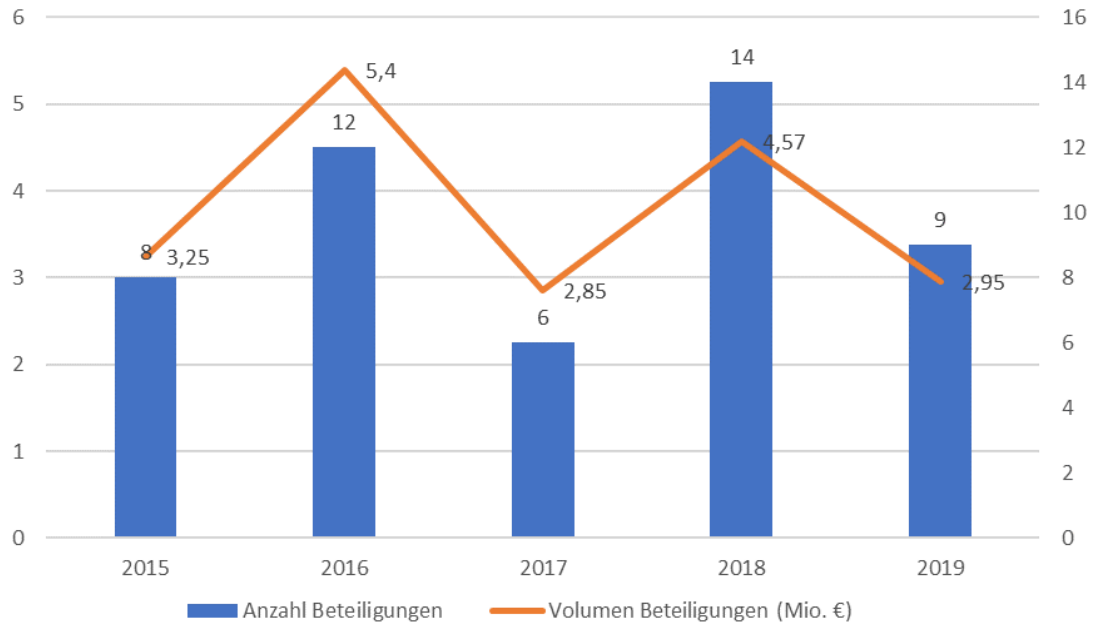
VCT II und VCK II sind im Jahr 2015 eingerichtet worden, die ersten Beteiligungen sind ebenfalls im Jahr 2015 ausgereicht worden.[74] Bis zum 31.12.2019 sind für 84 Startups insgesamt 220 Beteiligungen vergeben worden. Davon sind 49 Beteiligungen an 17 Startups ausgereicht worden, die vom Fondsmanagement als Impact-Fälle identifiziert wurden.[75] 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 EFRE-OP 2014 - 2020, eigene Darstellung, 2015 mit drei Quartalen berücksichtigt.

74 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.

75 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 EFRE-Programm, Verfügbarkeit weitere 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 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.[76]

  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.[77] 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

---

76 Vgl. Social Entrepreneuship Netzwerk Deutschland e.V. (SEND) (2020): Deutscher Social Entrepreneurship Monitor 2019.

77 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[78], 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 Entreprenuers 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

78 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.[79]

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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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 Evalautoren gehen aber von einer positiven Entwicklung des Marktsegments aus.

79 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 Investings 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.[80]

Diese Berechnung basiert auf folgenden Komponenten[81]:

- 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.

80 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

81 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 EFRE-OP 2014 - 2020, 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 ausgericht 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:[82]

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

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich daraus ein Hebel von 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-PROGRAMMS 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 Gestaltungspielraum 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.[83]
- 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.

82 Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

83 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 EFRE-OP 2014 - 2020.

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 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 ausgezahlten 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 Mittelansatz überprüft worden. Grundlage sind die Beteiligungsfälle in den bestehenden VC-Fonds des

EFRE-OP 2014 - 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.

6

EX-ANTE-BEWERTUNG PROFIT-DARLEHEN

6.1 EINLEITUNG

Mit dem Instrument der so genannten *Pro*FIT-Darlehen soll im künftigen Berliner EFRE-Programm 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 umfänglich 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 Betriebsststätte 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

	***Pro* FIT-Darlehen**
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 FINANZPRODUKTEN

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.[84] 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.[85] 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.[86]

---

84 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.

85 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.

86 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 externen 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 weitaus 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 DIFFERENZIERTEN 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 FuEuI-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 FuEuI-Vorhaben in KMU angestrebt. Mit Bezug auf die Zielgruppe und den Finanzierungsgegenstand (Personal- und Sachkosten von FuEuI-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 unterstützten, nicht unbegrenzt. Je nach Reifegrad der Technologie und Innovationsphase sind Beihilfen für FuEuI-Vorhaben von einer Anmeldung freigestellt und können mit unterschiedlichen Förderintensitäten gefördert werden. Grundsätzlich müssen die beihilfefähigen Kosten den Bereichenindustrieller 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 FuEuI-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.

Anderseits 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 Finanzierungskonditionen, 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 FuEuI-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 FuEuI-Vorhabens weniger stark verbessern und im Kalkül des Unternehmens das Risiko nur in geringerem Umfang abmindern. 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 FuEuI-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 fördertechnische 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 FuEuI-Vorhaben, sondern auch weil das Aufwand-Ertrag-Verhältnis bei den eher kleinvolumigen FuEuI-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 FuEuI-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.

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 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 FuEuI-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-Programms 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 FuEuI-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 Innovati-

onsprozesses 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 als 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 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 Finanzierungskonditionen festgemacht werden können, sind darüber hinaus weitere „weiche“ Merkmale zu nennen, bei denen sich aus Unternehmersicht 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 FuEuI-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 FuEuI-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 FuEuI-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 FuEuI-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 FuEuI-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 Finanzierungskonditionen 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 An-

strengungen 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).

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-Programm), Unsicherheiten in der Projektabwicklung sowie Abrechnungs- und Prüfungserfordernissen 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
Insgesamt	**241**	**129,129**	**535.806**	**84,4**

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 *Pro* FIT-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 Erfolgschancen 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.[87]

- 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.[88]

  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.[89] 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.[90] 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.

88 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.

89 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 %.

90 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 Ausgangjahres 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 Abschläge 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 Jahresscheibe 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.[91]

Die Formel zur Berechnung des Hebels ist durch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert:[92]

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

Die Berechnung auf Grundlage der Formel basiert auf folgenden Komponenten:[93]

- 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)

91 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

92 Die Definition der einzelnen Terme findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

93 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 FinanzinstrumentFinanzinstruments getragen werden (Ziffer 17)

Wichtig ist der Hinweis darauf, dass in der obigen Formel Verwaltungskosten berücksichtigt werden, soweit sie durch das FinanzinstrumentFinanzinstrument 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 FuEuI-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 Innnenfinanzierung 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-PROGRAMMS 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 FuEuI-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 FuEuI-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 mikroökonometrisch 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 FuEuI-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.[94] 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 FuEuI-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.
- FuEuI-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.

94 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.

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-Programms 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 revolvierende 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-Programm 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 Großunternehmen besonders erschweren. Die Folge ist, dass FuI-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 Abschläge 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.

7

EX-ANTE-BEWERTUNG KMU-FONDS IV

7.1 EINLEITUNG

Der vorgesehene KMU-Fonds IV zielt – im Unterschied zu den technologieorientierten VC-Fonds – auf eine breite Unterstützung von Gründungen und KMU im Land Berlin. Er steht in der Nachfolge von drei Fonds mit sehr ähnlicher Ausrichtung, die jeweils vollständig umgesetzt worden sind. Derzeit erfolgt eine Unterstützung von Gründungen und KMU noch durch den KMU-Fonds III. Der KMU-Fonds III ist zum Stand 31. Dezember 2021 weitgehend ausfinanziert.

Bei der Umsetzung der bisherigen Fonds lag der Schwerpunkt bei der Gründungsförderung – entsprechend der besonderen Finanzierungsprobleme von Gründerinnen und Gründern. Die Wachstumsdarlehen haben bisher jeweils nur einen kleinen Anteil bei den Fallzahlen ausgemacht.

Der KMU-Fonds IV umfasst drei Module mit spezifischen Förderansätzen:

- Für kleinere Gründungen und kleine Unternehmen werden in vereinfachten Verfahren Mikrokredite angeboten. Dabei werden die Mikrokredite bis 25.000 Euro direkt von der Investitionsbank Berlin (IBB) im Auftrag des Landes Berlin vergeben. Die Mikrokredite sind insbesondere durch einfache Verfahren und durch den Verzicht auf Sicherheiten gekennzeichnet. Bei innovativen Gründungen oder KMU bzw. bei Gründungen oder KMU aus wissensintensiven Branchen kann der Mikrokredit auf 50.000 Euro angehoben werden.
- Eine breite und umfassendere Gründungsförderung wird über das Programm Berlin Start bereitgestellt. Hier werden Darlehen für Gründungen in der direkten Gründungsphase oder in einer späteren Festigungsphase vergeben. Das Programm ermöglicht auch umfassende Finanzierungen (bis 1,5 Mio. Euro). Die Vergabe der Darlehen erfolgt durch Geschäftsbanken, die die Darlehen aus dem Fonds weitergeben. Die Darlehen der Banken werden durch Bürgschaften der BBB Bürgschaftsbank zu Berlin-Brandenburg GmbH im Auftrag des Landes Berlin mit bis zu 80 Prozent abgesichert. Von den Gründern sind bankübliche Sicherheiten zu stellen. Zins und Bürgschaftsgebühren werden marktüblich festgelegt.
- Außerdem werden für bestehende Unternehmen und für Gründungen in ausgewählten Fällen größere Wachstumsdarlehen von bis zu 10 Mio. Euro vergeben. Dabei sind verschiedene Finanzierungsformen möglich: Es sind Darlehen über Geschäftsbanken oder bis 250.000 Euro direkt von der IBB, Konsortialfinanzierungen sowie Nachrangdarlehen oder stille Beteiligungen möglich. Die Finanzierung kann damit an die Bedingungen bei den Antragstellern (Eigenkapital, Sicherheiten) angepasst werden. Die Verzinsung erfolgt marktüblich oder im Rahmen der De minimis-Regelungen, Sicherheiten müssen bei Darlehen banküblich gestellt werden. Bei fehlenden Sicherheiten sind angepasste Finanzierungen möglich (z.B. stille Beteiligungen).

Der KMU-Fonds IV ist mit den Instrumenten und ihrer geplanten finanziellen Ausstattung überwiegend auf größere Gründungen ausgerichtet. Für diese Zielgruppe werden trotz eines derzeit niedrigen Zinsniveaus ausgeprägte strukturelle Probleme beim Kreditzugang gesehen – insbesondere aufgrund fehlender Sicherheiten und geringer Eigenkapitalausstattung.

Tabelle 26: Geplante Konzeption des KMU-Fonds IV

	Mikrokredite	Berlin Start	Wachstumskredite
Zielgruppe	Gründungen und kleine Unternehmen, Gründungen und KMU mit gemeinnütziger Organisationsform Vorzugsweise innovative Gründungen und KMU und / oder Gründungen und KMU in Industrie und wissensintensiven Dienstleistungsbranchen	Gründungen und KMU inkl. mit gemeinnütziger Organisationsform Vorzugsweise innovative Gründungen und KMU und / oder Gründungen und KMU in Industrie und wissensintensiven Dienstleistungsbranchen	Gründungen und KMU inkl. mit gemeinnütziger Organisationsform Vorzugsweise innovative Gründungen und KMU und / oder Gründungen und KMU in Industrie und wissensintensiven Dienstleistungsbranchen
Finanzierungsgegenstand	Finanzbedarf für Gründung (bis fünf Jahre nach Markteintritt) Investitionen, die einer mittel- und langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen Übernahme eines Unternehmens Auftragsvorfinanzierung, Produktentwicklung / -einführung	Gründung eines neuen Unternehmens Unternehmerische Projekte und Maßnahmen bis zu sieben Jahre nach der Gründung (Existenzfestigung) Übernahme eines Unternehmens.	Investitionen und Betriebsmittel, die einer mittel- und langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen Auftragsvorfinanzierung, Produktentwicklung und -einführung Übernahme eines Unternehmens
Fördervoraussetzungen	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept, welches eine nachhaltige Gründung oder eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Kapitaldienstfähigkeit erwarten lässt Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how, ggf. durch externes Coaching zu sichern	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept, welches eine nachhaltige Gründung oder eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Kapitaldienstfähigkeit erwarten lässt Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how, ggf. durch externes Coaching zu sichern	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept, welches eine nachhaltige Gründung oder eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Kapitaldienstfähigkeit erwarten lässt Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how, ggf. durch externes Coaching zu sichern
Finanzierungsart	Darlehen, ohne Beteiligung einer Geschäftsbank, bis 25.000 Euro im vereinfachten Verfahren	Darlehen mit Vergabe über die Hausbank, i.d.R. ergänzt durch Bürgschaft der Bürgschaftsbank zu Berlin-Brandenburg GmbH (BBB) (80 %) Ggf. Tilgungszuschuss in Kopplung an Förderziele	Darlehen, Nachrangdarlehen oder stille Beteiligungen Vorrangig gemeinsam mit einer Geschäftsbank oder einem sonstigen privaten Kofinanzierer oder durch die IBB Ggf. Tilgungszuschuss in Kopplung an Förderziele
Finanzierungsvolumen	Bis 25.000 Euro Bei innovativen / wissensintensiven Gründungen KMU bis 50.000 Euro	Bis 1.500.000 Euro	Finanzierungen mit Geschäftsbanken bis 10 Mio. Euro Direktdarlehen, i.d.R. bis 250.000 Euro Stille Beteiligungen, i.d.R. bis 5 Mio. Euro
Konditionen	Marktübliche Verzinsung nach Festlegung durch das Fondsmanagement (derzeit 6,1 %) Vergünstigter Zins für innovative / wissensintensive Gründungen / KMU (derzeit 5,6 %) Laufzeit: in der Regel sechs Jahre, ein tilgungsfreies Jahr möglich Auf Stellung von Sicherheiten wird verzichtet	Marktübliche Verzinsung nach Festlegung durch das Fondsmanagement (derzeit 2,36– % - 2,55 %, nach Darlehenshöhe) Bürgschaftsgebühr und -provision (derzeit etwa 2,1 %) Laufzeit: sechs bis zehn Jahre, zwei tilgungsfreie Jahre möglich Bürgschaft der BBB (bis zu 80 %) für das Hausbankdarlehen, bankübliche Besicherung, soweit möglich	Marktübliche Verzinsung nach Festlegung durch das Fondsmanagement, bei Konsortialfinanzierungen in Abstimmung mit dem Kofinanzierer Laufzeit: bis 20 Jahre, 10 Jahre Zinsbindung, tilgungsfreie Zeiten individuell möglich; ggf. endfällig (Beteiligungen) Darlehen: bankübliche Besicherung Nachrangdarlehen: bankübliche Besicherung angestrebt Stille Beteiligungen: keine Besicherung

	Mikrokredite	Berlin Start	Wachstumskredite
Mittelvolumen	23,8 Mio. Euro (40 % EFRE + 60 % nationale Kofinanzierung)	91 Mio. Euro (40 % EFRE + 60 % nationale Kofinanzierung)	56 Mio. Euro (40 % EFRE + 60 % nationale Kofinanzierung)
Beihilferegime	De minimis	Beihilfefrei oder De minimis	Beihilfefrei oder De minimis

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der IBB.

Das Mittelvolumen, das für den KMU-Fonds IV vorgesehen war, betrug ursprünglich 182,8 Mio. Euro. Dieses Fondsvolumen wird zu 40 Prozent aus dem EFRE getragen (73,1 Mio. Euro). Der KMU-Fonds IV ist damit eines der größten Instrumente des geplanten EFRE-Programms 2021 bis 2027. Als Reaktion auf die Diskussionen im Rahmen der Ex-ante-Bewertung der Finanzinstrumente wird eine Aufstockung des Fondsvolumens um 20 Mio. Euro (davon 8 Mio. Euro EFRE-Mittel) in Erwägung gezogen. Diese Aufstockung wird im Folgenden berücksichtigt und ggf. explizit ausgewiesen.

Die Gewichtung der einzelnen Förderinstrumente innerhalb des KMU-Fonds IV kann während der Fondslaufzeit angepasst werden. Als Voraussetzung dafür ist festgelegt, dass eine veränderte Einschätzung der Marktbedingungen vorliegt und Anpassungen mit der zuständigen Senatsverwaltung des Landes Berlin abgestimmt werden.

Der Bericht folgt in seinem Aufbau der Gliederung der Leistungsbeschreibung und greift dabei alle Anforderungen der Dachverordnung (Art. 58 Abs. 3) auf. Diese umfasst die Bewertung der Zielgruppe und des Finanzprodukts, die Kohärenz der Instrumente und die erwartete Nachfrage mit der Bewertung der vorgeschlagenen Höhe des Programmbeitrags, die geschätzte Hebelwirkung und den Beitrag zu dem spezifischen Ziel des Programms. Innerhalb der Kapitel wird bei Bedarf nach den verschiedenen Modulen und Instrumenten des KMU-Fonds IV differenziert.

7.2 BEWERTUNG VON ZIELGRUPPE UND FINANZPRODUKTEN

7.2.1 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN ZIELGRUPPE

Zielgruppe

Die Zielgruppe des KMU-Fonds IV umfasst Gründungen, junge und kleinste Unternehmen sowie KMU generell. Die wesentliche Zielgruppe stellen die Gründungen dar, die vor allem durch das Programm Berlin Start, aber auch über Mikrokredite und Wachstumsdarlehen unterstützt werden.[95] Die Zielgruppe lässt sich genauer abgrenzen – die Nutzung von Förderkrediten zeigt, dass Gründungen mit einem Bedarf an externen Finanzmitteln[96] adressiert werden. Der Anteil dieser Gruppe und dabei insbesondere von Gründungen mit höherem externen Mittelbedarf (> 25.000 Euro) ist etwa seit Mitte des letzten Jahrzehnts deutlich gestiegen. Auch der durchschnittliche Mitteleinsatz stieg dabei deutlich an (Metzger 2019).[97]

Junge und kleine Unternehmen werden über Mikrokredite unterstützt, haben insgesamt aber nur einen kleineren Anteil am KMU-Fonds III.[98] Die Wachstumsdarlehen richten sich sowohl an Gründungen als auch an Bestandsunternehmen (KMU), die damit eine weitere, ebenfalls kleinere Zielgruppe als beim KMU-Fonds III darstellen.

Für die Ex-ante-Bewertung stellt sich die Frage, inwieweit Finanzierungsrestriktionen für die unterstützten Aktivitäten – hier insbesondere Gründungen, zum Teil auch Wachstumsprojekte von KMU – bestehen. Dazu werden die zentralen Ergebnisse empirischer Arbeiten und dabei insbesondere von Befragungen dargestellt. Maßgebliche Datenquellen sind der KfW Gründungsmonitor, das KfW-

95 Beim noch laufenden KMU-Fonds III wurden 45 Prozent der Kreditbewilligungen im Gründungsjahr, 84 Prozent bis drei Jahre nach Gründung und 91 Prozent bis fünf Jahre nach Gründung ausgesprochen. Stand 31.12.2021.

96 In Abgrenzung zu Gründungen ohne Mittelbedarf, Gründungen nur mit Sachmittelbedarf und Gründungen, die nur auf eigene Finanzmittel zurückgreifen. Diese Gruppen haben in den Jahren 2018 bis 2020 zusammen etwa 80 bis 88 Prozent aller Gründungen ausgemacht. Vgl. KfW Research (2021a).

97 In den Jahren bis 2014 betrug der Anteil solcher großen Gründungen an allen Gründungen etwa 4 bis 6 Prozent, seitdem etwa 8 bis 10 Prozent. Im Jahr 2018 betrug der durchschnittliche Mitteleinsatz in dieser Gruppe 142.000 Euro, davon wurden im Durchschnitt 103.000 Euro extern finanziert (Metzger 2019).

98 6,7 Prozent der Fälle mit einem Anteil von 1,3 Prozent an den Kreditsummen des KMU-Fonds III.

Mittelstandspanel, das IAB/ZEW Gründungspanel, die KfW-ifo-Kredithürde und die Unternehmensbefragung[99].

Befragungen von Gründungen und potenziellen Gründerpersonen

Die umfassendste Erhebung zum Gründungsgeschehen und zu Gründungshemmnissen stellt in Deutschland das KfW Gründungsmonitoring dar.[100] Dabei werden auch die Gründungshemmnisse und Finanzierungsschwierigkeiten sowohl von aktuellen Gründungen als auch von Personen, die eine Gründung planen („Gründungsplaner"), erhoben. Von Finanzierungsschwierigkeiten wird hier gesprochen, wenn die Gründungsfinanzierung nicht wie erwartet realisiert werden kann – insbesondere, wenn Eigenmittel nicht ausreichen und externes Kapital nicht oder nur beschränkt akquiriert werden kann. Finanzierungsschwierigkeiten bei der Gründung haben zudem einen signifikanten Einfluss auf die Abbruchwahrscheinlichkeit (Beendigung einer Gründung, KfW Research 2021b).

Im langjährigen Durchschnitt beträgt der Anteil von Gründungen mit Finanzierungsschwierigkeiten etwa 15 Prozent (KfW Research 2021a). Dabei sind folgende Differenzierungen zu berücksichtigen:

- Bei Vollerwerbsgründungen, die den Regelfall des KMU-Fonds darstellen dürften, liegt der genannte Anteil im langjährigen Durchschnitt um gut 4 Prozentpunkte höher – also bei etwa 19 Prozent.[101]
- Vertiefte Analysen aus dem Gründungsmonitor zeigen naheliegenderweise, dass der Einsatz von externen Finanzmitteln zu erhöhten Finanzierungsschwierigkeiten führt (KfW Research 2021b). Ein Großteil der Gründungen setzt *freiwillig* keine externen Finanzmittel ein; dementsprechend sind hier auch nur geringe Finanzierungsschwierigkeiten zu erwarten. Der langfristige Anteil von Gründungen *mit* externen Finanzmitteln liegt mit etwa 20 Prozent nur leicht höher als der Anteil der Gründungen mit Finanzierungschwierigkeiten (15 Prozent bzw. 19 Prozent bei Vollerwerbsgründungen).
- Auch die Höhe der benötigten Finanzmittel führt zu signifikant erhöhten Finanzierungschwierigkeiten. Dabei zeigen sich bei Finanzierungen über 25.000 Euro weiter erhöhte Schwierigkeiten. Ähnliches gilt für Gründungen mit regionalen und überregionalen Marktneuheiten (KfW Research 2021b).

Finanzierungsschwierigkeiten stellen nicht nur ein Hemmnis für erfolgreiche Gründungen dar, sondern sind auch eine zentrale Ursache für Planungsabbrüche. Im langjährigen Durchschnitt wurden nach den Erhebungen des Gründungsmonitors bei ungefähr der Hälfte der Planungsabbrüche Finanzierungsschwierigkeiten angegeben. Nach dem finanziellen Risiko einer Gründung stellt die fehlende Finanzierung die größte „Gründungsbarriere" dar (KfW Research 2021a).

Im IAB/ZEW-Gründungspanel werden Gründungen[102] nach dem Auftreten von Finanzierungsschwierigkeiten befragt (zuletzt ZEW/IAB 2019). Insgesamt haben für die Jahre 2014 bis 2017 im Durchschnitt 11 Prozent der Gründungen solche Schwierigkeiten genannt. Hier erfolgt keine Differenzierung nach dem Umfang der Tätigkeit (Voll- oder Nebenerwerb) oder dem Finanzierungsbedarf; die Erhebungszeitpunkte liegen zudem relativ weit zurück. Die Anteile von Gründungen mit Finanzierungsschwierigkeiten liegen insgesamt etwas niedriger als der langjährige Durchschnitt des Gründungsmonitors (15 Prozent). Im DIHK-Gründungsreport wird für 2019 angegeben, dass 16 Prozent der Gründungen eine Verbesserung beim Zugang zu Fremdkapital für notwendig erachten. In der Größenordnung besteht hier eine deutliche Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Gründungsmonitors.[103]

---

99 Gemeinsame Befragung von 20 Wirtschaftsverbänden und der KfW.

100 Jährliche, repräsentative Befragung von 50.000 zufällig ausgewählten Personen. Dabei werden auch Daten zu Personen, die eine Gründung planen, erhoben. Vgl. https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/Download-Center/Konzernthemen/Research/KfW-Gr%C3%BCndungsmonitor/.

101 Eigene Auswertung auf Grundlage der Daten von (KfW-Research 2021b).

102 Unternehmen bis zu einem Alter von drei Jahren.

103 Allerdings ist in der DIHK-Umfrage die Fragestellung deutlich anders und die Stichprobe deutlich kleiner (DIHK 2019).

Befragungen von KMU und jungen Unternehmen

Mit deutlich geringerem Anteil sind auch (junge) KMU Zielgruppe des KMU-Fonds IV. Sie werden über Mikrokredite oder große Wachstumsdarlehen unterstützt. Grundsätzlich werden die Finanzierungsmöglichkeiten über Bankkredite für die große Gruppe von KMU in den letzten Jahren – zumindest bis zur Corona-Krise – als vergleichsweise gut eingestuft (KfW 2021, KfW et al. 2020, ifo 2020). Allerdings ist dabei ein Teil der KMU von Finanzierungsrestriktionen betroffen. So betrug die Kreditablehnungsquote[104] zwischen 2004 und 2019 im Durchschnitt etwa 19 Prozent, zwischen 2014 und 2019 im Durchschnitt etwa 14,5 Prozent (KfW 2021). Dieser Anteil ergibt sich vor allem durch die großen Finanzierungsschwierigkeiten bei kleinen und jungen Unternehmen (KfW et al. 2021, KfW 2021). Hier ist es für Kapitalgeber deutlich aufwendiger, die Kreditwürdigkeit und die Erfolgschancen der Projekte einzuschätzen. Bei jungen Unternehmen fehlt häufig eine Kredithistorie; zudem sind die Transaktionskosten aufgrund der eher kleinen Kreditvolumen oft relativ hoch.

Die „KfW-ifo-Kredithürde“ gibt den Anteil von Unternehmen an, die das Verhalten von Banken als „restriktiv“ einordnen. Grundlage sind alle Unternehmen mit Kreditverhandlungen im Quartal vor der Befragung. Im mehrjährigen Durchschnitt liegt die Kredithürde im Mittelstand bei etwa 17 Prozent, im vierten Quartal 2021 bei knapp 19 Prozent (KfW Research 2022).

Wesentliche Gründe für Finanzierungsschwierigkeiten bei bestehenden Unternehmen sind fehlende Sicherheiten, eine geringe Eigenkapitalausstattung und Unsicherheiten, wenn neue Geschäftsaktivitäten finanziert werden sollen (KfW 2021, KfW et al. 2021).

Am aktuellen Rand sind die Finanzierungsprobleme gegenüber dem Vorjahr wieder etwas gestiegen. Erste Daten zu der Finanzierungssituation von KMU in der Coronapandemie deuten darauf hin, dass sich das Finanzierungsklima nach einer längeren positiven Phase wieder verschlechtert. Der Anteil von Unternehmen, die das Finanzierungsklima für schwierig halten, lag für das Jahr 2020 bei 26,5 Prozent und hat sich gegenüber dem Jahr 2019 mehr als verdoppelt. Auch der Anteil gescheiterter Kreditverhandlungen ist deutlich gestiegen (KfW et al. 2021). Die Kreditablehnungsquote ist gegenüber 2019 leicht gestiegen (KfW 2021). Im Jahr 2021 ist die Zahl der vergebenen Kredite deutlich gestiegen, das Kreditvolumen dabei zurückgegangen.

Fazit

Für Gründungen und noch mehr für Gründungsplanungen ist von starken Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen auszugehen. Die Durchschnittszahlen aus Erhebungen (15 Prozent bis 20 Prozent) bei allen Gründungen (mit und ohne Mittelbedarf) dürften das Ausmaß der Restriktionen in der Zielgruppe des KMU-Fonds IV eher unterschätzen: Vollerwerbsgründungen, Gründungen mit hohem Mittelbedarf und innovative Gründungen sind tendenziell stärker von Beschränkungen betroffen. Ursachen sind zum einen asymmetrische Informationen – den neuen Geschäftsgegenstand und die Fähigkeiten der neuen Unternehmerperson kann ein Kapitalgeber nur mit hohem Aufwand einschätzen. Zum anderen bestehen hohe Unsicherheiten für Kreditgeber, da der Markttest für die neuen Unternehmen noch aussteht (Fritsch / Wyrwich 2021). Zudem fehlen bei Gründungen häufig risikomindernde Elemente wie eine Kredithistorie oder Sicherheiten. Außerdem ist aufgrund von Fixkosten die Vergabe kleinvolumiger Kredite oft wenig oder gar nicht rentabel.

Die Finanzierungsbedingungen von KMU sind grundsätzlich als gut einzuschätzen. Aber auch in dieser großen Gruppe findet sich ein deutlicher Anteil von Unternehmen mit Finanzierungsbeschränkungen. Betroffen sind hier verstärkt jüngere und kleinere Unternehmen, aber auch Unternehmen mit fehlenden Sicherheiten oder geringem Eigenkapital.

7.2.2 BEWERTUNG DER VORGESCHLAGENEN FINANZPRODUKTE, BEDARF EINER DIFFERENZIERTEN BEHANDLUNG VON INVESTOREN

Für den KMU-Fonds IV sind als Finanzprodukt in erster Linie Darlehen (Fremdkapital) vorgesehen. Diese werden als Mikrokredite, als Gründungskredite oder als Wachstumskredite ausgereicht. Im Programmteil Berlin Start werden die Darlehen um eine Bürgschaft der BBB ergänzt. Damit werden das erhöhte Risiko und die oft fehlenden Sicherheiten bei Gründungen ausgeglichen. In Einzelfällen

[104] Kreditablehnungsquote: Anteil der Unternehmen, bei denen alle Kreditverhandlungen über Investitionskredite scheiterten, an allen Unternehmen, die Kreditverhandlungen geführt haben.

können als Finanzprodukte mezzanine Finanzierungen (Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen) gewählt werden.[105]

Die Bewertung der Finanzprodukte steht in engem Zusammenhang mit den gewählten Zielgruppen. Die Bewertung der vorgeschlagenen Finanzprodukte erfolgt daher durch einen Vergleich der Eigenschaften dieser Produkte mit den Anforderungen der Zielgruppen. Die zentrale Zielgruppe des KMU-Fonds IV, Gründungen und junge Unternehmen, sind grundsätzlich durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet:

- Geringes Eigenkapital
- Geringe oder keine Sicherheiten
- Geringer bis mittlerer Bedarf an externer Finanzierung
- Hoher Finanzierungsanteil, geringe Eigenmittel, insbesondere bei größeren Gründungen
- Unsicherheiten hinsichtlich des technischen und marktlichen Erfolgs
- Kurz- bis mittelfristig positive, regelmäßige Cashflows, mittlere Rentabilität
- Langsam wachsende Umsätze, durchschnittliches Wachstumspotenzial

Die Eigenschaften der Bestandsunternehmen, die Zielgruppe der Wachstumsdarlehen sind, sind sehr ähnlich. Insbesondere besteht hier oft das Problem, Sicherheiten zu stellen. Die Finanzierungsbedarfe sind hier in der Regel höher (mittlerer bis hoher Bedarf).

Tabelle 27: Eigenschaften von Finanzprodukten

Kriterien	Fremdkapital (Darlehen)	Mezzanine (Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen u.a.)	Eigenkapital (offene Beteiligungen)
Sicherheiten	Sicherheiten grundsätzlich 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, ggf. tilgungsfreie Zeiten)	Eingeschränkte Anforderungen (tilgungsfreie Zeiten, Endfälligkeit)	Erwartungen mittel- bis langfristig ausgerichtet, hohe Wachstumserwartungen
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

Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei werden die Finanzprodukte beim KMU-Fonds IV an die spezifischen Eigenschaften der Zielgruppe angepasst. Dies erfolgt insbesondere durch die Integration der BBB, die über Bürgschaften die Gründungskredite aus Berlin Start absichert. Damit wird den zentralen Finanzierungshemmnissen von Gründungen und jungen Unternehmen – fehlende Sicherheiten, geringes Eigenkapital und Unsicherheiten über die Geschäftsentwicklung von neuen Unternehmen – Rechnung getragen. Die Bürgschaft ermöglicht und erleichtert den Hausbanken, relativ umfassende Kredite auch für Gründungen ohne entsprechende Sicherheiten zu gewähren. Im Programmteil Mikrokredite übernimmt

[105] Im KMU-Fonds III wurden mit Stand 31.12.2021 mezzanine Finanzierungen in 3 von 887 Fällen vergeben.

der Fonds das Risiko eines Ausfalls. Zudem werden durch vereinfachte Verfahren die Fixkosten bei der Kreditvergabe reduziert.

Im Vergleich mit den Eigenschaften alternativer Finanzprodukte zeigt sich die Eignung von derart ausgestalteten Darlehen: Insbesondere wird eine gleichmäßige, grundsätzlich positive Geschäftsentwicklung für die Gründungen und jungen Unternehmen erwartet, die aber nicht den hohen Wachstumsanforderungen beim Einsatz von unbesichertem Eigenkapital entspricht. Dafür erfolgt eine Absicherung des eingesetzten Fremdkapitals entweder durch Sicherheiten und / oder durch die integrierten Bürgschaften. Die Auswahl der Finanzprodukte des KMU-Fonds IV in ihrer spezifischen Ausgestaltung erscheint daher der Zielgruppe angemessen.

Differenzierte Behandlung der Investoren

An den Finanzierungsinstrumenten von EFRE-Programmen können sich auf Ebene der Fonds auch private Investoren[106] 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. Im Falle des KMU-Fonds IV soll 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 bleiben. 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 KMU-Fonds IV soll von der IBB bereitgestellt werden. Die Mittel werden dafür 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 vorrangig aus den Rückflüssen 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. Das Verfahren wurde auch vom Land Berlin anerkannt. Damit haben alle Anteilseigner des KMU-Fonds IV dem Verfahren zugestimmt. Die Kostenerstattung mit einer differenzierten Behandlung muss sich dabei auf die nachzuweisenden 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, soweit sie nicht in die Konditionierung der Darlehen an die Endbegünstigten einfließen.

Kombination von Darlehen und Zuschüssen

Unter bestimmten Bedingungen ist in der Förderperiode 2021 bis 2027 eine Kombination rückzahlbarer Unterstützungen mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen in einer einzelnen Operation und unter den Bedingungen des Finanzierungsinstruments möglich. Damit könnte – vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – die Kombination von Krediten mit Zuschüssen deutlich vereinfacht werden. 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). Bei einer entsprechenden Gestaltung (z.B. als Tilgungszuschuss am Ende der Kreditlaufzeit) kann die nicht rückzahlbare Unterstützung an die Erreichung von förderpolitischen Zielen gekoppelt werden.

Die Konzeption des KMU-Fonds IV sieht eine Kombination mit Zuschüssen für einzelne Programmteile (Berlin Start, Wachstumskredite) grundsätzlich vor.[107] Die Unterstützung von Gründungen erfolgt durch den KMU-Fonds IV grundsätzlich durch Fördermittel, die vollständig zurückgezahlt und spürbar verzinst werden. Eine Erhöhung des Anreizeffekts erscheint als passende Ergänzung zum Finanzierungseffekt der Förderung. Dabei sollten Programmziele wie die Einführung von Neuerun-

106 Definiert als „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.

107 Fondskonzept mit Stand November 2021.

gen oder eine erhöhte Energie- und / oder Ressourceneffizienz Voraussetzung für eine nicht rückzahlbare Komponente sein.[108] Die ergänzenden Zielsetzungen sollten als messbare Beiträge operationalisiert und über Indikatoren in das Monitoring des Programms aufgenommen werden.

7.3 KOHÄRENZ UND ERWARTETE NACHFRAGE

Neben der Untersuchung der Zielgruppe stellen die Kohärenz der geplanten Instrumente sowie die Höhe des geplanten Mitteleinsatzes die zentralen Fragen der Ex-ante-Bewertung dar. In den nächsten Abschnitten soll zum einen überprüft werden, ob das geplante Instrument kohärent zu anderen Förderinstrumenten des EFRE-Programms, des Landes Berlin und des Bundes ist. Zum anderen wird die erwartete Nachfrage geschätzt, um den geplanten Mittelansatz zu bewerten.

7.3.1 KOHÄRENZ

In der Kohärenzprüfung wird untersucht, wie und inwieweit sich die geplanten Instrumente in die bestehende Förderlandschaft einpassen. Dabei ist zu beachten, dass die Vorläuferinstrumente bereits seit vielen Jahren in Berlin etabliert sind. Die Ex-ante-Bewertung des KMU-Fonds III ist zu dem Schluss gekommen, dass sich der Fonds kohärent in die (damalige) Förderkulisse einfügt.

Unterschieden werden im Folgenden die kohärente Einordnung innerhalb des EFRE-Programms (interne Kohärenz) und die Einpassung in Förderangebote des Landes und des Bundes (externe Kohärenz).

7.3.1.1 Interne Kohärenz

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

Durch ein einfaches Screening wurden zunächst die geplanten Instrumente des EFRE-Programms hinsichtlich von Überschneidungen zum KMU-Fonds IV überprüft. Dabei wurde mit der Meistergründungsprämie lediglich ein Förderinstrument identifiziert, bei dem aufgrund von Ähnlichkeiten bei Zielgruppe und Fördergegenstand inkohärente Überschneidungen entstehen könnten.

Überschneidungen mit den anderen Finanzinstrumenten des EFRE-Programms werden nicht gesehen. Diese richten sich mit einem anderen Finanzprodukt (Eigenkapital, offene Beteiligungen) an eine andere Zielgruppe (technologieorientierte Start-ups). In wenigen Einzelfällen könnten sich Überschneidungen bei der Zielgruppe ergeben – insbesondere bei innovativen Gründungen. Grundsätzlich erfüllt die Zielgruppe des KMU-Fonds IV aber nicht die zentralen Bedingungen des Einsatzes von offenen Beteiligungen – ein sehr hohes Wachstum und eine Exit-Perspektive. Die ProFIT-Darlehen sind explizit an FuE-Aktivitäten gebunden und bieten eine Finanzierung nur für diesen Unternehmensbereich. Sie stellen damit keine umfassende Gründungsfinanzierung dar.

Die Abgrenzung des KMU-Fonds IV zur Meistergründungsprämie ergibt sich wie folgt:

- Der KMU-Fonds IV ist breit und branchenoffen auf eine Unterstützung von Gründungen und jungen Unternehmen, in Ausnahmen auch von Bestandsunternehmen, ausgerichtet. Eine teilweise Überschneidung ergibt sich bei Gründungen im Handwerk, die auch eine Meistergründungsprämie nutzen können.
- Der KMU-Fonds IV bietet eine vollständige Finanzierung von Gründungsvorhaben unabhängig vom Überleben des Unternehmens. Der Kapitaldienst des Kredits stellt für die Geschäftstätigkeit eine finanzielle Belastung dar (ggf. differenziert bei tilgungsfreien Jahren). Die Meistergründungsprämie bietet eine Teilfinanzierung (8.000 Euro) der Gründung, die eingeschränkt den Charakter von Eigenkapital hat. Dieser Zuschuss muss zurückgezahlt werden, wenn das Unternehmen nicht mindestens drei Jahre besteht. Es ist davon auszugehen, dass die Finanzierung einer typischen Gründung im Handwerk über die Meistergründungsprämie nicht direkt und nicht über die Untersetzung von Fremdkapital abgedeckt

[108] Möglich sind z.B. eine überdurchschnittliche Energie- oder Ressourceneffizienz der Geschäftstätigkeit oder die Einführung von Neuerungen auf regionaler Ebene oder Branchenebene.

wird.[109] Im Unterschied zum KMU-Fonds bietet die Meistergründungsprämie damit keine umfassende Finanzierung von Gründungen.

In Einzelfällen sind für den KMU-Fonds IV Überschneidungen mit der Meistergründungsprämie zu erwarten. Diese betreffen Handwerksunternehmen, die durch den KMU-Fonds IV eine Finanzierung ihrer Gründung erhalten können. Diese Finanzierungsfunktion ist bei der Meistergründungsprämie wenig ausgeprägt, sie dient eher als ein Bonus und ein Anreiz für eine Meisterprüfung und eine anschließende Selbstständigkeit. Die beiden Instrumente überschneiden sich in Teilbereichen, die Kohärenz des KMU-Fonds IV ist dadurch nicht wesentlich eingeschränkt.

Tabelle 28: Vergleich KMU-Fonds IV und Meistergründungsprämie

	KMU-Fonds IV	Meistergründungsprämie
Zielgruppe	Gründungen und junge Unternehmen, Bestandsunternehmen, branchenoffen	Gründungen im Handwerk, Handwerksmeisterinnen und -meister
Finanzierungsart	Kredit, Mikrokredit, in Einzelfällen mezzanine Finanzierung	Bedingt rückzahlbarer Zuschuss
Finanzierungsgegenstand	Langfristige und umfassende Finanzierung der Gründung, Festigung der Gründung, Wachstumsprojekt	Gründung / Übernahme eines Handwerksbetriebs
Finanzierungsvolumen	Je nach Instrument bis 25.000 Euro (Mikrokredit), bis 1,5 Mio. Euro (Berlin Start), bis 10 Mio. Euro (Wachstumskredite)	8.000 Euro zum Gründungszeitpunkt, 5.000 / 7.000 Euro nach drei Jahren bei Schaffung eines Arbeitsplatzes
Voraussetzungen	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how	Erfolgreiche Meisterprüfung Gründung / Übernahme eines eingetragenen Handwerksbetriebs Drei Jahre Bestand der Gründung
Zinskonditionen	Verzinsung	Keine Zahlungen
Tilgung / Rückzahlung	Tilgung in 5 bis 20 Jahren, tilgungsfreie Zeiten	Keine Tilgung, Rückzahlung bei Betriebsaufgabe
Sicherheiten	Sicherheiten notwendig	Keine Sicherheiten notwendig

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.1.2 Externe Kohärenz

Neben den Instrumenten des EFRE-Programms bestehen weitere Förderangebote auf Ebene des Landes und des Bundes für Gründungen, junge Unternehmen und ausgewählte Bestandsunternehmen (als Zielgruppe der Wachstumsdarlehen). Relevant sind hier vor allem Angebote im Bereich von Mikrofinanzierungen und Angebote zur Gründungsfinanzierung. Diese werden im Folgenden getrennt betrachtet.

Mikrokredite

Aus dem KMU-Fonds IV sollen Mikrokredite bis 25.000 Euro für Gründungen und junge oder kleine Unternehmen angeboten werden. Für innovative und / oder wissensintensive Unternehmen können auch Kredite bis 50.000 Euro ausgereicht werden. Damit wird ein Segment angesprochen, in dem

[109] Vorliegende Daten aus dem Jahr 2015 ergeben je nach Gewerk typische Gründungskosten von etwa 60.000 Euro bis 145.000 Euro. Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind. In einem Experteninterview mit einer Berliner Bankengruppe wurde die Meistergründungsprämie für Kreditverhandlungen als Liquiditätsreserve eingeordnet.

die Kreditvergabe wenig rentabel ist: Aus Sicht des Kapitalgebers ist das Verhältnis von fixen Transaktionskosten zu den erzielbaren (Zins-)Erträgen bei den in der Regel sehr kleinen Kreditsummen zumeist sehr ungünstig.[110]

Als vergleichbare Instrumente sind der ERP-Gründerkredit – StartGeld, der Mikrokreditfonds Deutschland sowie der GründungsBONUS identifiziert worden.

[110] Eine allgemeingültige Rentabilitätsschwelle ist empirisch kaum zu ermitteln. In verschiedenen Expertengesprächen zu anderen Evaluationen sind Werte zwischen 50.000 Euro und 100.000 Euro als Schwelle genannt worden.

Tabelle 29: KMU-Fonds IV – Mikrokredite – ähnliche Förderinstrumente des Landes und des Bundes

	KMU-Fonds IV – Mikrokredite	ERP-Gründerkredit – StartGeld	Mikrokreditfonds Deutschland	GründungsBONUS
Zielgruppe	Gründungen und junge / kleine Unternehmen	Gründer sowie Freiberufler und kleine Unternehmen, die noch keine fünf Jahre am Markt aktiv sind (Aufnahme der Geschäftstätigkeit)	KMU aller Branchen, wirtschaftlich tragfähige Unternehmen	Innovative Neugründungen / Start-ups
Finanzierungsart	Kredit in Direktvergabe	Kredit über Hausbank	Kredit von einem Mikrofinanzinstitut und einer Geschäftsbank	Bedingt rückzahlbarer Zuschuss
Finanzierungsgegenstand	Entwicklung und Ausbau der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit, insbesondere Investitionen, Gründungsfinanzierungen, Auftragsvorfinanzierung, Betriebsmittel	Investitionen und Betriebsmittel	Investitionen und Betriebsmittel	Gründungskosten einschl. Betriebsmitteln
Finanzierungsvolumen	Bis zu 25.000 Euro (Ausnahmen 50.000 Euro), bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben	Bis zu 125.000 Euro, bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben	Kleinstbeträge bis zu 10.000 Euro, nach erfolgreicher Rückzahlung Erhöhung auf bis zu max. 20.000 Euro möglich	Bis zu 50 % der förderfähigen Kosten Bis zu 50.000 Euro
Voraussetzungen	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how, ggf. durch externes Coaching zu sichern	Das Vorhaben lässt einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten Fachliche und kaufmännische Qualifikation Hinreichender unternehmerischer Einfluss Unternehmen entspricht den COSME-Vorgaben (Ausschluss bestimmter Tätigkeiten)	Empfehlung durch ein akkreditiertes Mikrofinanzinstitut auf Grundlage der wirtschaftlichen Tragfähigkeit Ausreichende Bonität des Antragstellenden	Entwicklung und Herstellung neuartiger, noch nicht am Markt etablierter Anwendungen, Produkte, Dienstleistungen, Methoden oder Prozesse (Innovation) Technologischer, digitaler, kreativer Ansatz, Entwicklungspotenzial Bindefrist fünf Jahre Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how
Zinskonditionen	Marktübliche Verzinsung nach Festlegung durch das Fondsmanagement (derzeit 6,1 %) Vergünstigter Zins für innovative / wissensintensive Gründungen / KMU (derzeit 5,6 %)	Derzeit nominal zwischen 2,48 % (5/1) und 3,63 % (10/2)	Derzeit 6,9 % p.a. Abschlussgebühr (130 Euro)	
Laufzeit	In der Regel sechs Jahre, ein tilgungsfreies Jahr möglich	Bis zu zehn Jahre, davon bis zu zwei Jahre tilgungsfreie Anlaufzeit	12 Monate bis 48 Monate	

	KMU-Fonds IV – Mikrokredite	ERP-Gründerkredit – StartGeld	Mikrokreditfonds Deutschland	GründungsBONUS
Sicherheiten	Auf Stellung von Sicherheiten wird verzichtet	Bankübliche Sicherheiten, Form und Umfang nach Geschäftsbank	Selbstschuldnerische Bürgschaft	

Quelle: Eigene Darstellung.

ERP-Gründerkredit – StartGeld

Der ERP-Gründerkredit – StartGeld richtet sich an Gründungen und kleine Unternehmen, die nicht länger als fünf Jahre am Markt aktiv sind. Grundsätzlich werden mit dem StartGeld größere Vorhaben adressiert. Die Vergabe ist aber nicht durch eine Mindestgrenze beschränkt – damit können grundsätzlich auch Mikrokredite finanziert werden. Wesentliche Unterschiede zu den Mikrokrediten des KMU-Fonds IV sind:

- Das StartGeld wird im Hausbankverfahren vergeben. Geschäftsbanken haben grundsätzlich bestimmte Rentabilitätsanforderungen, die im Bereich der Mikrokredite aufgrund der Fixkosten oft nicht zu erfüllen sind. Bei Gründungen wird außerdem von einem erhöhten Risiko ausgegangen.
- Für das StartGeld werden bankübliche Sicherheiten gefordert, wobei Form und Umfang im Rahmen der Kreditverhandlungen zwischen Kreditnehmer und Hausbank zu vereinbaren sind. Dabei kann eine Haftungsfreistellung (80 Prozent) von der Hausbank gewählt werden, die mit zusätzlichen Anforderungen und Unsicherheiten verbunden ist. Die Entscheidung über die Haftungsfreistellung wird nach Eingang der Kreditunterlagen – also nach Abschluss des Kreditverfahrens bei der Geschäftsbank – von der KfW getroffen und ist vorher nicht planbar.
- Mit dem StartGeld wird die Finanzierung vor allem von Investitionen und ergänzend von Betriebsmitteln unterstützt. Die Betriebsmittel, die gerade bei kleinen Gründungen im Dienstleistungsbereich den wesentlichen Anteil ausmachen, sind dabei auf 40 Prozent begrenzt.

Insgesamt erscheint eine Überschneidung des StartGelds mit dem Mikrokredit des KMU-Fonds IV eher gering. Der zentrale Unterschied ist die Einbindung der Hausbanken, die zum einen mit relativ hohen Fixkosten und zum anderen mit den Anforderungen an Sicherheiten verbunden ist. Diese Anforderung stellt den zentralen Unterschied zum Mikrokredit dar, der direkt von der IBB vergeben wird und keine Sicherheiten erfordert. Nach Expertenaussagen aus anderen Evaluationen[111] wird der ERP-Gründerkredit – StartGeld daher im Allgemeinen erst bei größeren Darlehen eingesetzt.

Mikrokreditfonds Deutschland

Der Mikrokreditfonds Deutschland (MKF) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Ende 2009 im Rahmen des ESF-Bundesprogramms eingerichtet. Durch den Fonds sollte ein flächendeckendes Mikrokreditangebot in ganz Deutschland geschaffen werden. Er wurde zwischenzeitlich ausgesetzt und im weiteren Verlauf in der Kreditvergabe deutlich restriktiver gestaltet. Der Fonds wird durch das BMAS und das BMWi gesteuert, die NBank verwaltet die Mittel treuhänderisch, die Grenke Bank AG ist als kreditgebende Bank für die Prüfung der Kreditanträge und Kreditvergabe zuständig. Die Kreditvergabe erfolgt unter Einbindung von sogenannten Mikrofinanzinstituten (MFI), die regional verankert sind und die Beratung der Kreditnehmer und eine Vorprüfung der Kreditanträge übernehmen. Sie sind an den Risiken und den Erträgen der Mikrokredite beteiligt. Es bestehen folgende Unterschiede zu den Mikrokrediten des KMU-Fonds IV:

- Gründungen werden als Zielgruppe in der Beschreibung des MKF nicht explizit genannt, sind bei einigen MFI aber ausgenommen.
- Beim MKF erfolgt die Kreditaufnahme stufenweise und ist zunächst auf maximal 10.000 Euro beschränkt. Unter bestimmten Bedingungen können weitere Kredite bis maximal 20.000 Euro beantragt werden.
- Die Laufzeiten liegen zwischen einem und vier Jahren, sie wird individuell von den Mikrofinanzinstituten an die Möglichkeiten des Unternehmens angepasst.

111 Vgl. GEFRA / Kovalis (2019), Kovalis / IfS (2020), Meyer et al. (2013). Aktuelle Daten zur Nutzung des StartGelds liegen nicht vor. Eine ältere Auswertung (2019) der Kreditvergabe bestätigt die Expertenaussagen: In einer Stichprobe lag die durchschnittliche Kredithöhe in der Größenklasse von 50.000 Euro bis 55.000 Euro. Kredite mit einem Volumen bis 25.000 Euro wurden nur in Ausnahmefällen vergeben.

- Sicherheiten sind grundsätzlich erforderlich und werden mit den MFI vereinbart. Nach älteren Angaben können diese auch in Form von Referenzen bzw. kleinen Bürgschaften aus dem persönlichen und geschäftlichen Umfeld erbracht werden.
- Insgesamt ist das Kreditangebot eher auf Bestandsunternehmen ausgerichtet. Kurze Laufzeiten, geringe tilgungsfreie Zeiten und relativ hohe Zinsen erfordern direkte Erlöse aus den getätigten Investitionen und Ausgaben. Dies ist bei Gründungen typischerweise nicht und bei jungen Unternehmen nur bedingt zu erwarten.

In Abgrenzung zum Mikrokredit aus dem KMU-Fonds IV werden durch den MKF eher Bestandsunternehmen mit Kredithistorie und kurzfristig umfassenden Tilgungsmöglichkeiten angesprochen. Die Stufenvergabe der Kredite kann zu Unsicherheiten hinsichtlich der Geschäftsplanungen insbesondere bei Gründungen führen. Ähnlich wie beim StartGeld erfolgt die Kreditvergabe nicht direkt, sondern über MFI. Für diese bestehen zumindest in gewissem Umfang auch Rentabilitätsanforderungen, zudem sind sie am Risiko beteiligt. In Berlin findet sich derzeit ein MFI (Goldrausch),[112] das auf einen Teil der Zielgruppe ausgerichtet ist. Zudem existiert in Berlin ein Unternehmen, das nach Eigenangabe Mikrokredite aus dem MKF vermittelt. Für ein förderpolitisches Instrument erscheinen die Distributionskanäle für das Angebot von Mikrokrediten damit deutlich weniger ausgeprägt als beim KMU-Fonds IV.

GründungsBONUS

Durch den GründungsBONUS werden in Berlin innovative Neugründungen / Start-ups unterstützt. Die Gründungen dürfen zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht älter als ein Jahr sein, die Förderung erfolgt für Ausgaben in den ersten beiden Jahren der Geschäftstätigkeit. Eine Untergrenze der Förderung ist nicht festgelegt, grundsätzlich kommt sie damit auch für Gründungen im Mikrokreditbereich infrage. Die zentralen Unterschiede zu den Mikrokrediten aus dem KMU-Fonds IV sind folgende:

- Der GründungsBONUS richtet sich explizit an innovative Gründungen. Die Entwicklung und Herstellung neuartiger, noch nicht am Markt etablierter Produkte oder Prozesse ist Voraussetzung der Förderung.
- Beim GründungsBONUS sind bestimmte Branchen (Baugewerbe, Gastgewerbe, Einzelhandel) grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Branchen umfassen einen relevanten Teil des Gründungsgeschehens.
- Aufwand und Höhe der Förderung legen nahe, dass größere Gründungen angesprochen werden sollen. So sind u.a. Entwicklungseffekte für den Standort (geschaffene Arbeitsplätze, Digitalisierung oder Energieeinsparung) nachzuweisen. In die Vergabe ist ein Förderausschuss eingebunden.
- Da durch die Förderung maximal 50 Prozent der Kosten finanziert werden, besteht ggf. ein weiterer Finanzierungsbedarf. Hier bestehen die oben beschriebenen Hemmnisse gerade für Gründungen und im Mikrokreditbereich, die durch den hohen Zuschussanteil grundsätzlich deutlich gemindert sein sollten. Da eine geschlossene Finanzierung Voraussetzung für die Förderung ist, sind ggf. Geschäftsbanken an der Finanzierung zu beteiligen.

Insgesamt sind nur geringe Überschneidungen zwischen dem Mikrokredit-Angeboten aus dem KMU-Fonds IV und dem GründungsBONUS auszugehen. Der GründungsBONUS ist durch seine Anforderungen und seine Zielgruppe eher auf größere und innovative Gründungen ausgerichtet. Die beiden Angebote können kombiniert werden; der Mikrokredit aus dem KMU-Fonds IV kann zur Darstellung der Gesamtfinanzierung genutzt werden.

---

[112] Goldrausch ist nach Eigenangabe die bundesweit einzige akkreditierte Frauenorganisation und seit 2015 das einzig aktive Mikrofinanzinstitut in Berlin. Goldrausch unterstützt Gründerinnen und Unternehmerinnen, vorzugsweise Gründerinnen 45+ und / oder Gründerinnen mit Zuwanderungserfahrung. Vgl. https://static1.squarespace.com/static/5a4ce453692ebe734e35f9b5/t/6137c077138bef56b49e3e7f/1631043703725/Produktbeschreibung_2021.pdf.

Berlin Start

Für Gründungen und junge Unternehmen mit höherem Finanzierungsbedarf werden im Rahmen des KMU-Fonds IV Kredite aus dem Programm Berlin Start angeboten. Dabei können Kredite mit einem Volumen von bis zu 1.5 Mio. Euro an Gründungen und Festigungen mit einem Alter von bis zu sieben Jahren ausgereicht werden. Die Vergabe erfolgt über Geschäftsbanken unter Beteiligung der BBB, die eine Bürgschaft für den Kredit gewähren kann.

Als vergleichbare Instrumente sind der ERP-Gründerkredit – StartGeld, der ERP-Gründerkredit – Universell sowie der GründungsBONUS identifiziert worden. Der ERP-Gründerkredit – Universell ist im Jahr 2020 als Coronahilfe neu gestaltet worden. Nach derzeitigem Stand läuft das Programm zumindest in derzeitiger Form zum 30. April 2022 aus. Es ist aber davon auszugehen, dass ein ähnliches Kreditprogramm – wie schon vor der Coronavirus-Pandemie – angeboten wird. In der folgenden Tabelle ist die aktuelle Version dargestellt, die sich durch erhebliche Erleichterungen und Aufstockungen auszeichnet. In der Diskussion des Instruments wird zu einzelnen wesentlichen Punkten auch auf die Regelungen im Vorläuferinstrument eingegangen.

Tabelle 30: KMU-Fonds IV – Berlin Start – ähnliche Förderinstrumente des Landes und des Bundes

	KMU-Fonds IV – Berlin Start	ERP-Gründerkredit – StartGeld	ERP-Gründerkredit – Universell*	GründungsBONUS
Zielgruppe	Gründungen und Festigungen bis zu einem Alter von sieben Jahren, auch mit gemeinnütziger Organisationsform	Gründer sowie Freiberufler und kleine Unternehmen, die noch keine fünf Jahre am Markt aktiv sind (Aufnahme der Geschäftstätigkeit)	Existenzgründer, Selbstständige, Freiberufler, Unternehmen (auch GU) Drei bis fünf Jahre am Markt oder zwei Jahresabschlüsse Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn frühestens 2020 durch die Coronakrise in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten	Innovative Neugründungen / Start-ups
Finanzierungsart	Kredit über Hausbank	Kredit über Hausbank	Kredit über Hausbank	Bedingt rückzahlbarer Zuschuss
Finanzierungsgegenstand	Gründung eines neuen Unternehmens Unternehmerische Projekte bis zu sieben Jahre nach der Gründung (Festigung) Übernahme eines Unternehmens	Investitionen und Betriebsmittel	Investitionen, Betriebsmittel, Erwerb von Vermögenswerten einschl. Übernahmen und tätiger Beteiligungen	Gründungskosten einschl. Betriebsmitteln
Finanzierungsvolumen	Bis zu 1,5 Mio. Euro, bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben	Bis zu 125.000 Euro, bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben	Max. 100 Mio. Euro, begrenzt auf - max. 25 Prozent des Jahresumsatzes 2019 oder - das Doppelte der Lohnkosten 2019 oder - den aktuellen Liquiditätsbedarf für die nächsten 18 Monate (KMU) (weitere wenig relevante Regelungen)	Bis zu 50 % der förderfähigen Kosten Bis zu 50.000 Euro
Voraussetzungen	Wirtschaftlich tragfähiges Unternehmenskonzept Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how, ggf. durch externes Coaching zu sichern	Nachhaltiger wirtschaftlicher Erfolg zu erwarten Fachliche und kaufmännische Qualifikation Unternehmen entspricht den COSME-Vorgaben (Ausschluss bestimmter Tätigkeiten)	Kreditprüfung durch Hausbank nach bankwirtschaftlichen Kriterien Entnahmen, Gewinn- und Dividendenausschüttungen bis zur vollständigen Rückzahlung nicht möglich	Entwicklung und Herstellung neuartiger, noch nicht am Markt etablierter Anwendungen, Produkte, Dienstleistungen, Methoden oder Prozesse (Innovation) Technologischer, digitaler, kreativer Ansatz, Entwicklungspotenzial Bindefrist fünf Jahre Gesicherte Gesamtfinanzierung Betriebswirtschaftliches Know-how

	KMU-Fonds IV – Berlin Start	ERP-Gründerkredit – StartGeld	ERP-Gründerkredit – Universell*	GründungsBONUS
Zinskonditionen	Marktübliche Verzinsung (derzeit 2,36–2,55 %, abhängig von Darlehenshöhe) Bürgschaftsgebühr und -provision (derzeit etwa 2,1 %)	Derzeit nominal zwischen 2,48 % (5/1) und 3,63 % (10/2)	Festlegung durch Hausbank nach wirtschaftlichen Verhältnissen und Sicherheiten Derzeit je nach Laufzeit und Sicherheiten max. zwischen 1,0 % und 2,12 % (28.3.2022)	
Laufzeit	Laufzeit: sechs bis zehn Jahre, zwei tilgungsfreie Jahre möglich	Bis zu zehn Jahre, davon bis zu zwei Jahre tilgungsfreie Anlaufzeit	Unterschiedliche Laufzeiten nach Finanzierungsgegenstand und -höhe, max. zehn Jahre bei max. zwei tilgungsfreien Jahren	
Sicherheiten	Bankübliche Besicherung, soweit möglich Bürgschaft der BBB (bis zu 80 %) für das Hausbankdarlehen	Bankübliche Sicherheiten, Form und Umfang nach Geschäftsbank Haftungsfreistellung bis 80 Prozent möglich	Bankübliche Sicherheiten, Form und Umfang nach Geschäftsbank Haftungsfreistellung bis 90 Prozent möglich (KMU)	

* In der dargestellten Form als Corona-Hilfe ggf. gültig bis 30.4.2022. Antragstellung musste bis zum 30.4.2022 erfolgen, der Kreditvertrag ist bis zum 30.6.2022 mit der Hausbank abzuschließen.

Quelle: Eigene Darstellung.

ERP-Gründerkredit – StartGeld

In der Zielgruppe, im Hausbankverfahren und im Finanzierungsgegenstand ähneln sich Berlin Start und das StartGeld deutlich. Unterschiede liegen bei folgenden Eigenschaften:

- Die maximale Kredithöhe liegt beim StartGeld bei 125.000 Euro, die Gründungskredite von Berlin Start können bis zu einer Höhe von 1,5 Mio. Euro ausgereicht werden. So sollen auch Finanzierungen in einer Nachgründungs- und Wachstumsphase umfassend ermöglicht werden.
  Damit wird auch auf stark steigende Gründungsgrößen und Finanzierungsbedarfe von größeren Gründungen reagiert. Hier hat sich in den letzten Jahren ein starker Anstieg des Mindestkapitaleinsatzes gezeigt: Zwischen 2008 und 2014 lag der Mindestkapitaleinsatz bei großen Vollerwerbsgründungen zwischen 30.000 Euro und 60.000 Euro. Zwischen 2015 und 2020 stieg er auf 70.000 Euro bis 110.000 Euro.[113]
  In der Umsetzung des KMU-Fonds III lag die durchschnittliche Kreditsumme (als Teil des gesamten Kapitaleinsatzes) bei allen Gründungen bei knapp 102.000 Euro, bei den Gründungen aus Berlin Start bei über 155.000 Euro. Die Kredithöhen sind dabei im Zeitverlauf deutlich gestiegen. Die ausgereichten Kredite (Berlin Start) liegen dabei etwa zur Hälfte der Fälle und zu 75 Prozent der Kreditsumme oberhalb der Höchstgrenze des StartGelds.
- Für das StartGeld werden bankübliche Sicherheiten gefordert, wobei Form und Umfang im Rahmen der Kreditverhandlungen zwischen Kreditnehmer und Hausbank zu vereinbaren sind. Dabei kann eine Haftungsfreistellung (80 Prozent) von der Hausbank gewählt werden, die mit zusätzlichen Anforderungen und Unsicherheiten verbunden ist. Die Entscheidung über die Haftungsfreistellung wird nach Eingang der Kreditunterlagen – also nach Abschluss des Kreditverfahrens bei der Geschäftsbank – von der KfW getroffen und ist vorher nicht planbar. Zudem ist bei einer Bürgschaft nach Expertenaussagen die Besicherung der Darlehen etwas ausgeprägter als bei einer Haftungsfreistellung. Bei dieser verbleibt ein etwas höheres Risiko bei den Hausbanken, welches diese sich ggf. durch Sicherheiten des Kreditnehmers abdecken lassen.
- Hinsichtlich der Finanzierung von Betriebsmitteln wird Berlin Start als flexibler eingeschätzt; beim StartGeld sind diese auf 40 Prozent begrenzt. Gerade Gründungen im Dienstleistungsbereich – die in Berlin sehr häufig sind – haben häufig keinen hohen Investitionsanteil, benötigen dagegen relativ umfassend Betriebsmittel.
- Durch Berlin Start können in Zukunft auch etwas ältere Gründungen und Festigungen (bis sieben Jahre) unterstützt werden.

Insgesamt besteht eine Überschneidung zwischen dem ERP Gründerkredit – StartGeld und dem Programmteil Berlin Start. Diese ergibt sich vor allem aus der Ausrichtung auf Gründungen und das Hausbankverfahren mit kombinierten Bürgschaften bzw. einer Haftungsfreistellung. Wesentliche Unterschiede sind der deutlich umfassendere Finanzierungsrahmen und die höhere Flexibilität bei der Finanzierung von Betriebsmitteln bei Berlin Start. Ein weiterer Unterschied besteht nach Aussagen von Bankenvertretern darin, dass die Verfahren und Akteure von Berlin Start den Banken bekannter und vertrauter sind. Die Ergebnisse einer Kreditprüfung (bzw. Bürgschaftsprüfung) durch die refinanzierende Förderbank (KfW bzw. IBB und BBB) seien daher besser abzuschätzen. Zudem zeige sich eine höhere Flexibilität im Programm Berlin Start bei Änderungen am Kreditantrag oder in der Kreditabwicklung.[114]

ERP-Gründerkredit – Universell

Grundsätzlich werden über den ERP Gründerkredit – Universell umfassende Finanzierungen für Gründungen und junge Unternehmen – dabei auch für größere Unternehmen – angeboten. Als Reaktion auf die Coronapandemie ist das Programm angepasst worden. Insbesondere werden über den ERP-Gründerkredit – Universell auch sehr große Finanzierungen (bis 100 Mio. Euro) sowie

113 Vgl. Metzger (2019), KfW Research (2021a). Dargestellt ist die Untergrenze des Kapitaleinsatzes in der 10%-Gruppe der größten Gründungen (90%-Perzentil).

114 Vgl. Expertengespräche.

Liquiditätshilfen angeboten. Zielgruppe sind hier auch insbesondere größere Unternehmen.[115] Unterstützt werden können aufgrund einer Ausnahmeregelung auch Unternehmen in Schwierigkeiten, soweit dieser Status nicht schon im Jahr 2019 vorlag. Die Ausrichtung des Programms hat sich damit deutlich verändert. Die Änderungen sind zum jetzigen Zeitpunkt bis zum 30. April 2022 beschränkt. Gesicherte Kenntnisse über die zukünftige Gestaltung des ERP-Gründerkredits – Universell liegen derzeit nicht vor.

Vor der Anpassung des Programms hat sich der ERP-Gründerkredit – Universell vor allem durch eine höhere Kreditsumme (bis 10 Mio. Euro) sowie durch die fehlende Haftungsfreistellung der Hausbanken vom StartGeld der KfW unterschieden.[116]

Im Vergleich zum Programm Berlin Start ergeben sich Überschneidungen mit der aktuellen Version des ERP-Gründerkredits – Universell vor allem durch das Hausbankverfahren und die Haftungsfreistellung bzw. Bürgschaft, die die Anforderungen an eine Besicherung durch die Gründungen deutlich reduziert. Auch die Zielgruppe ist – mit einer wichtigen Einschränkung – grundsätzlich ähnlich. Neben diesen Überschneidungen bestehen bei der aktuellen Version folgende Unterschiede:

- Der ERP-Gründerkredit – Universell richtet sich zwar an Gründungen (und bestehende) Unternehmen, Voraussetzung ist jedoch, dass diese bereits seit drei bis fünf Jahren am Markt aktiv sind oder zwei Jahresabschlüsse vorweisen können. Damit sind junge Gründungen (bis mindestens gut zwei Jahre nach Gründung) nicht förderfähig. In der Umsetzung des KMU-Fonds III fallen in diese Altersgruppe (kleiner drei Jahre bei Kreditbewilligung) 83 Prozent aller geförderten Gründungen.
- In ähnlicher Weise beschränkend wirkt die Begrenzung der Kreditvolumen. Die Grenzen beziehen sich auf eine Geschäftstätigkeit im Jahr 2019, die bei jungen Gründungen nicht relevant ist. Alternativ kann der Liquiditätsbedarf der nächsten 18 Monate finanziert werden. Die Finanzierung nur der benötigten Liquidität und nur für 18 Monate erscheint für größere Gründungen nicht ausreichend.
- Der Zinssatz des ERP-Gründerkredits – Universell liegt mit 1,0 Prozent bis 2,1 Prozent derzeit deutlich niedriger als bei Berlin Start oder dem StartGeld.

In der früheren Version des ERP-Gründerkredits – Universell lag – nach derzeitigem Kenntnisstand – der zentrale Unterschied darin, dass die Stellung von banküblichen Sicherheiten vollständig notwendig war (keine Bürgschaft, keine Haftungsfreistellung).

Insgesamt unterstützt der ERP-Gründerkredit – Universell Gründungen derzeit eher in späteren Phasen und als ergänzendes Instrument der Gründungsförderung; Überschneidungen zu Berlin Start bestehen kaum. Für ältere Gründungen mit bereits höheren Umsätzen (als Grundlage der Kreditsumme) könnte das Programm aufgrund seiner niedrigen Zinssätze attraktiv sein.

GründungsBONUS

Durch den hohen Zuschuss (bis 50.000 Euro) ist der GründungsBONUS grundsätzlich auch für die Zielgruppe von Berlin Start relevant. Die zentralen Unterschiede zu den Gründungskrediten aus Berlin Start sind folgende:

- Der GründungsBONUS richtet sich explizit an innovative Gründungen. Die Entwicklung und Herstellung neuartiger, noch nicht am Markt etablierter Produkte oder Prozesse ist Voraussetzung der Förderung. Innovative Gründungen werden vorrangig auch aus dem Programm Berlin Start unterstützt.
- Beim GründungsBONUS sind bestimmte Branchen (Baugewerbe, Gastgewerbe, Einzelhandel) grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Branchen umfassen einen erheblichen Teil des Gründungsgeschehens.
- An die Vergabe der Zuschüsse sind u.a. Entwicklungseffekte für den Standort (geschaffene Arbeitsplätze, Digitalisierung oder Energieeinsparung) nachzuweisen. In die Vergabe ist ein

115 Dies ergibt sich durch die Beschränkungen der Förderhöhe auf 25 Prozent des Jahresumsatzes 2019 bzw. das Doppelte der Lohnkosten 2019 bzw. auf den Liquiditätsbedarf der nächsten 18 Monate.

116 Informationen zur ursprünglichen Ausgestaltung des ERP-Gründerkredits – Universell liegen nur vereinzelt vor. Vgl. https://www.existenzgruender.de/SharedDocs/BMWi-Expertenforum/Foerderung-Finanzierung/Foerderung/ERP-Gruenderkredit/ERP-Gruenderkredit-erforderliches-Eigenkapital-Sicherheiten.html.

Förderausschuss eingebunden. Die Vergabe der Zuschüsse erscheint damit tendenziell restriktiver als die Kreditvergabe bei Berlin Start – es wird eher eine kleinere Teilgruppe angesprochen.

- Die Gründungen dürfen zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht älter als ein Jahr sein, die Förderung erfolgt für Ausgaben in den ersten beiden Jahren der Geschäftstätigkeit. Eine umfassende Finanzierung einer größeren Gründung ist damit nicht möglich. Da eine geschlossene Finanzierung Voraussetzung für die Förderung ist, sind hier in aller Regel Geschäftsbanken an der Finanzierung zu beteiligen. Dies ist mit den genannten Finanzierungsrestriktionen verbunden.

Insgesamt ist von Überschneidungen zwischen dem Programm Berlin Start aus dem KMU-Fonds IV und dem GründungsBONUS auszugehen. Es ist zu erwarten, dass diese Überschneidungen sich auf besonders innovative Gründungen mit hohem technologischen Entwicklungspotenzial und anderen „Entwicklungseffekten“ beziehen und beschränken. Es ist davon auszugehen, dass diese Teilgruppe einen eher kleinen Anteil an der Zielgruppe von Berlin Start ausmacht.

Die beiden Angebote können kombiniert werden; Kredite aus Berlin Start aus dem KMU-Fonds IV können als ergänzende Finanzierung zum GründungsBONUS genutzt werden. Nach Angaben der IBB wird von der Möglichkeit, Berlin Start zur Darstellung der Gesamtfinanzierung bei Nutzung des Zuschusses einzusetzen, recht häufig Gebrauch gemacht.

Wachstumsdarlehen in unterschiedlicher Ausprägung wurden bisher (KMU-Fonds III) nur in relativ wenigen Fällen vergeben. Dabei werden unterschiedliche Finanzprodukte genutzt, die individuell angepasst werden können. Die Abgrenzung zu anderen Instrumenten erfolgte bisher und erfolgt für den KMU-Fonds IV durch einzelne Regelungen. So werden stille Beteiligungen oder Nachrangdarlehen mit der BBB koordiniert – entweder erfolgt die Finanzierung gemeinsam oder es wird eine Zuordnung nach Finanzierungsgröße vorgenommen. In Einzelfällen können sich gerade bei den Wachstumsdarlehen Überschneidungen zu anderen Programmen der KfW oder des Landes ergeben.

7.3.1.3 Fazit

Die Kohärenz des KMU-Fonds IV erscheint grundsätzlich gegeben. Programmintern bestehen geringe Überschneidungen mit der Meistergründungsprämie, die sich wie der KMU-Fonds IV an Gründungen im Handwerk richtet. Die Funktionen – Bonus und Liquiditätsreserve bzw. Gründungsfinanzierung – unterscheiden sich aber deutlich.

Hinsichtlich der externen Kohärenz sind gewisse Überschneidungen mit Gründungskrediten des Bundes (KfW) zu konstatieren. Auf der Ebene der Mikrokredite grenzt sich der KMU-Fonds – Mikrokredit durch die direkte Vergabe ohne zwischengeschaltete Institution mit Rentabilitätsanforderungen, die einfachen Verfahren und den Verzicht auf Sicherheiten ab.

Berlin Start grenzt sich gegenüber dem StartGeld durch deutlich umfassendere Finanzierungsmöglichkeiten und eine flexible Kreditgestaltung (Betriebsmittel) ab. Im Gegensatz zur aktuellen Fassung des ERP-Gründerkredits – Universell bietet Berlin Start auch Finanzierung für junge Gründungen. Die Entwicklung bei diesem Instrument zeigt einen weiteren Unterschied: Mit den Teilprogrammen des KMU-Fonds IV steht dem Land ein eigenes Instrument zur Verfügung, mit dem ein passgenaues Angebot möglich ist.

Mit dem GründungsBONUS bestehen gewisse Überschneidungen in der Zielgruppe, insbesondere mit dem Programm Berlin Start. Diese erscheinen im Sinne einer intensiveren Unterstützung von sehr innovativen und technologieorientierten Gründungen akzeptabel. Da Berlin Start eine vollständige und sehr umfassende Finanzierung von Gründungen ermöglicht, haben beide Formen der Innovationsförderung eine Berechtigung.

7.3.2 ERWARTETE NACHFRAGE

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass für die Zielgruppe des KMU-Fonds IV ein Marktversagen zu konstatieren ist. Zudem passt sich das geplante Instrument weitgehend kohärent

in das EFRE-Programm sowie die regionale und überregionale Förderlandschaft ein. Im Folgenden wird die vorgesehene Mittelausstattung bewertet. Die 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 (Entwicklung Gründungsgeschehen, Folgen der Coronavirus-Pandemie) erhoben. Auf dieser Grundlage wird die zu erwartende Nachfrage angepasst.

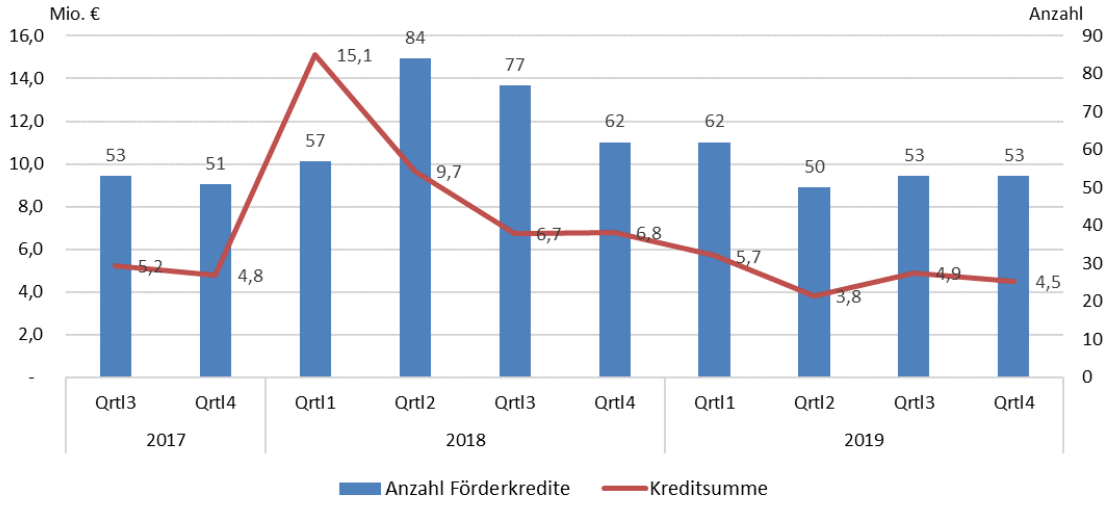
7.3.2.1 Entwicklung des KMU-Fonds III

Der KMU-Fonds III als direkter Vorgänger des KMU-Fonds IV wurde im Jahr 2017 eingerichtet. Die ersten Kredite wurden ab Mitte Juni 2017 vergeben. Bis zum 31. Dezember 2019 wurden insgesamt 602 Kredite mit einem Gesamtvolumen im Umfang von 67,2 Mio. Euro ausgereicht.[117] Die meisten Kredite wurden aus dem Teilprogramm Berlin Start für Gründungen gewährt (308), zudem wurden 269 Mikrokredite und 25 Wachstumsdarlehen vergeben. Mit 46,3 Mio. Euro stellt Berlin Start auch bei den Kreditvolumen den größten Anteil dar (69 Prozent).

Bei einer Laufzeit von zehn Quartalen wurden je Quartal gut 60 Gründungskredite mit einem Volumen von 6,72 Mio. Euro ausgereicht.[118]

Bei den Förderfällen und den bewilligten Kreditsummen zeigt sich bei einigen hohen Werten im Jahr 2018 grundsätzlich eine relativ gleichmäßige Verteilung im Zeitverlauf. Die Spitze bei den ausgereichten Kreditsummen im ersten Quartal 2018 erklärt sich durch drei große Wachstumsdarlehen. Die Häufung in diesem Quartal erscheint zufällig, in den Quartalen davor und danach ist jeweils nur ein Wachstumsdarlehen ausgereicht worden. Die vergleichsweise hohen Fallzahlen im zweiten und dritten Quartal 2018 gehen jeweils auf relativ viele Mikrokredite und relativ viele Gründungskredite aus Berlin Start zurück.

Abbildung 5: Entwicklung des KMU-Fonds III nach Quartalen



Quelle: Monitoring des Operationellen Programms, eigene Darstellung.

117 Als Schätzgrundlage wurde für die Ex-ante-Bewertung der Zeitraum bis zum 31.12.2019 verabredet, um Sondereffekte der Coronavirus-Pandemie auszuschließen.

118 Die ersten wenigen Kredite aus dem Juni 2017 sind dabei dem dritten Quartal 2017 zugeordnet worden.

7.3.2.2 Fortschreibung

Die erwartete Nachfrage nach den Angeboten des KMU-Fonds IV ergibt sich zunächst aus einer Fortschreibung der Entwicklung des KMU-Fonds III. Dabei wird von einem Start zu Beginn des Jahres 2023 ausgegangen. Die Laufzeit des neuen EFRE-Programms endet 2029 (n+2). Die maximale Laufzeit des Fonds beträgt damit sieben Jahre (28 Quartale). Für die Schätzung der erwarteten Nachfrage wird im Folgenden von dieser Laufzeit ausgegangen.

Bei einer einfachen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung für einen Zeitraum von 28 Quartalen und durchschnittlich etwa 60 Krediten mit einem Gesamtvolumen von 6,72 Mio. Euro pro Quartal entsteht eine erwartete Nachfrage im Umfang von insgesamt knapp 190 Mio. Euro (rechnerisch 188,2 Mio. Euro) in etwa 1.700 Krediten (rechnerisch: 1.686). Hier sind Veränderungen im Fondskonzept und in den Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

Insbesondere der finanzielle Verlauf des KMU-Fonds III ist durch einen starken Ausreißer gekennzeichnet (QI 2018). Hier liegt die Kreditsumme mit 15,1 Mio. Euro deutlich über dem Durchschnitt von 6,72 Mio. Euro pro Quartal für die gesamte Laufzeit. Für die Prognose der erwarteten Nachfrage bleibt dieser Ausreißer aus Gründen der gutachterlichen Vorsicht unberücksichtigt. Ebenso werden für die Prognose der Fallzahlen die Quartale II und III des Jahres 2018 ausgeschlossen. Als angepasste Durchschnitte ergeben sich pro Quartal etwa 55 Darlehen im Umfang von insgesamt etwa 5,8 Mio. Euro.

Eine angepasste Prognose ergibt dann eine erwartete Nachfrage in Höhe von 162 Mio. Euro (rechnerisch 162,1 Mio. Euro) in etwa 1.500 Krediten (rechnerisch: 1.544). Diese angepasste Fortschreibung ist konservative Grundlage für die folgenden Schätzungen. Auch hier sind die Veränderungen bei der Konzeption der Instrumente nicht berücksichtigt.

7.3.2.3 Veränderungen von Konzept und Rahmenbedingungen

Die Fortschreibung der Nachfrage nach Finanzierungen geht von einer hohen Kontinuität zum einen bei der Konzeption des Fonds und seiner Instrumente und zum anderen bei den relevanten Rahmenbedingungen aus. Konzeptionelle Veränderungen und mögliche übergreifende Entwicklungen sollen daher kurz diskutiert werden. Sie werden im Weiteren über die Bildung von Szenarien auch bei der Schätzung der Nachfrage berücksichtigt.

Konzeptionelle Veränderungen

Fondsstrategie und Investitionsgrundsätze des KMU-Fonds IV entsprechen weitgehend den konzeptionellen Grundlagen des KMU-Fonds III. Änderungen betreffen die Mikrokredite und das Programm Berlin Start:

- Seit dem Jahr 2020 können Mikrokredite in erweitertem Umfang bis 50.000 Euro an innovative und / oder wissensintensive Gründungen und kleine Unternehmen vergeben werden. Die Mikrokredite können auch in Kombination mit dem GründungsBONUS gewährt werden und dabei zur Gesamtfinanzierung von innovativen Gründungen beitragen. In den Jahren 2020 und 2021 wurden 15 Mikrokredite mit einer Kreditsumme oberhalb von 25.000 Euro ausgereicht. Im Durchschnitt wurden dabei knapp 46.000 Euro bewilligt. Diese Fälle machten gut 9 Prozent aller Mikrokredit-Fälle und gut 18 Prozent der Kreditsummen aus.[119] Für die zukünftige Entwicklung ist damit von einer steigenden Nachfrage nach Mikrokrediten aus dem KMU-Fonds IV auszugehen. Aufgrund der geringen Fallzahlen und der Sonderbedingungen der Coronapandemie ist der Umfang der erhöhten Nachfrage nur schwer zu prognostizieren. Als vorsichtige Schätzung wird von einem Anstieg der Kreditsumme von 5 Prozent bis 15 Prozent (Teilprogramm Mikrokredite) ausgegangen.
- Auch das Programm Berlin Start wurde im Jahr 2020 angepasst: Als Reaktion auf längere Entwicklungszeiten bei innovativen Gründungen und deutlich steigende Finanzierungsbedarfe bei großen Gründungen ist die Zielgruppe auf Gründungen bis zu einem Alter von

[119] Die Nachfrage nach Mikrokrediten ist – im Trend der meisten Förderinstrumente – infolge der Coronapandemie deutlich zurückgegangen.

sieben Jahren und die maximale Kredithöhe auf 1,5 Mio. Euro ausgedehnt worden.[120] Von Mitte 2020 bis Ende 2021 sind aus diesem Bereich acht Kredite mit einem Gesamtvolumen von 3,94 Mio. Euro ausgereicht worden. In je vier Fällen ist dabei das erhöhte Kreditvolumen oder das höhere Unternehmensalter genutzt worden. Die durchschnittliche Kredithöhe der acht zusätzlichen Fälle liegt bei gut 492.000 Euro, die durchschnittliche Kredithöhe der vier großen Finanzierungen bei 734.000 Euro.
Die zusätzlichen Kredite machen etwa 27 Prozent des Kreditvolumens von Berlin Start im betrachteten Zeitraum aus. Aufgrund der geringen Fallzahlen und der Sonderbedingungen der Coronapandemie ist der Umfang einer langfristig erhöhten Nachfrage nach entsprechenden Krediten für den KMU-Fonds IV nur schwer zu prognostizieren. Als sehr vorsichtige Schätzung wird von einem Anstieg der Kreditsumme von 15 Prozent bis 30 Prozent (Teilprogramm Berlin Start) ausgegangen.

Rahmenbedingungen

- Der KMU-Fonds IV ist ein langfristig angelegtes Förderinstrument. Der Fonds wird nach derzeitigem Kenntnisstand die Kreditvergabe Anfang 2023 aufnehmen. Der weitere Verlauf und weitere Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie sind derzeit nur bedingt abzusehen. Angesichts der langen Laufzeit und auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen und vorliegenden Analysen geht das Evaluationsteam aber davon aus, dass der KMU-Fonds IV nur noch in geringem Maße von neuen Beschränkungen betroffen sein wird.
- Die Coronavirus-Pandemie hat aber Auswirkungen sowohl auf die Finanzierungssituation von Gründungen und Unternehmen als auch auf die Gründungsaktivitäten gehabt:
    - Infolge der Coronavirus-Pandemie und der Gegenmaßnahmen hat ein Teil der Unternehmenslandschaft Liquidität abgebaut, auf Reserven und Rücklagen zurückgegriffen und ggf. das Eigenkapital reduziert (KfW 2022, KfW Research 2021c, KfW Research 2021d).[121] Zudem ist vermehrt Fremdkapital genutzt worden: Im Jahr 2021 ist die Anzahl der Bankkredite stark gestiegen, die Kreditvolumen sind dagegen zurückgegangen. Die Nachfrage nach langfristigen Krediten ist dabei zurückgegangen, es sind relativ viele kleinere und kurzfristige Kredite aufgenommen worden (KfW 2021). Diese dienen offensichtlich eher der Sicherung der kurz- bis mittelfristigen Geschäftsaktivitäten als langfristigen Investitionen.
      Damit ergibt sich für eine Teilgruppe von Unternehmen für die nächsten Jahre eine Situation mit einer relativ geringen Liquidität, einer verringerten Ausstattung mit Eigenkapital, einer erhöhten Verschuldung und einer geringeren Verfügbarkeit von Sicherheiten (die für die jüngste Kreditaufnahme genutzt wurden). Um Wachstumschancen zu nutzen und die Liquidität zu sichern, erhöht sich damit die Notwendigkeit von externen Finanzierungen (fehlende Eigenmittel); gleichzeitig sinken die Möglichkeiten für Bankkredite (erhöhte Verschuldung, geringeres Eigenkapital, geringere Sicherheiten). Aus dieser Entwicklung könnte eine erhöhte Nachfrage nach Wachstumsdarlehen und – in gewissem Umfang – nach Darlehen aus Berlin Start entstehen.
    - Das Grünungsgeschehen ist nach einer Wachstumsphase mit Beginn der Coronavirus-Pandemie deutlich zurückgegangen: Auf Grundlage der Daten zu Gründungsplanungen wurde für 2020 ein deutlicher Anstieg der Gründungszahlen erwartet. Tatsächlich sind im Jahr 2020 11 Prozent weniger Unternehmen gegründet worden als im Vorjahr (KfW 2021a). Die Pandemie hatte damit sehr starke Auswirkungen auf die Gründungstätigkeit in Deutschland – zum einen wurden Gründungen viel seltener geplant, zum anderen wurden Gründungspläne zunächst nicht umgesetzt

[120] Die Anpassung ist nach Aussage des Fondsmanagements auf Anregung anderer Banken erfolgt. Sie wird u.a. mit dem verlängerten Gründungszeitraum bei wissensintensiven, innovativen und technologieorientierten Gründungen begründet. So werden innovative, schnell wachsende Gründungen beispielsweise bis zehn Jahre abgegrenzt (z.B. Deutscher Startup Monitor der KPMG). Unternehmen bis sieben Jahre sind im Sinne der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung von Marktversagen beeinträchtigt.

[121] Die Auswertung von Befragungsergebnissen zeigt auch, dass kleine und junge Unternehmen sowie – unter den Selbstständigen – Frauen stärker betroffen sind. Vgl. z.B. KfW Research 2021e.

und krisenbedingt ausgesetzt (Metzger 2022). Wesentliche Ursachen für Verschiebungen waren im Jahr 2020 zunächst unsichere Geschäftsaussichten (47 Prozent), der Wegfall der Geschäftsgrundlage (31 Prozent), die schlechte Erreichbarkeit von Behörden (27 Prozent) und eine notwendige Anpassung des Geschäftsmodells (26 Prozent). Im Jahr 2021 haben sich die Gründe für Verschiebungen deutlich verändert: Wesentliche Ursachen waren im letzten Jahr die notwendigen Anpassungen des Geschäftsmodells (31 Prozent) und Finanzierungsprobleme (28 Prozent). Unsichere Erwartungen spielen eine deutlich geringere Rolle (10 Prozent); insgesamt werden deutlich weniger Hemmnisse genannt (Metzger 2022).
Dabei wird auch davon ausgegangen, dass ein Teil der Gründungen aufgeschoben wurde bzw. wird. So ist der Anteil der Gründungspläne („nascent entrepreneurs") zuletzt deutlich gestiegen (KfW Research 2021a). Bei einer Befragung der KfW gaben etwa 40 Prozent der Gründungsplanerinnen und -planer an, die Gründungspläne zunächst zu unterbrechen, aber nicht abzubrechen (KfW Research 2021e). Zu erwarten ist daher, dass eine Reihe von Gründungen nachgeholt wird, wenn die Unsicherheiten reduziert sind und eine steigende Nachfrage sichtbar wird.

    - Als gegenläufige Tendenz ist zu erwarten, dass zumindest ein Teil des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs durch zusätzliche Angebote im Rahmen von Coronahilfen abgedeckt wird. Hier ist derzeit nicht abzuschätzen, welche Finanzierungsangebote (z.B. der ERP-Gründerkredit Universell, s.o.) in welcher Form und über welchen Zeitraum erhalten bleiben. Gegebenenfalls werden hier Finanzierungshilfen mit sehr attraktiven Konditionen geschaffen bzw. verstetigt.

- Eine weitere zentrale Rahmenbedingung für Gründungsaktivitäten ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt: Die hohe Nachfrage nach Fachkräften und Arbeitskräften ist mit einer hohen Arbeitsplatzsicherheit und relativ attraktiven Arbeitsbedingungen verbunden. Diese Entwicklung mindert grundsätzlich die Gründungsneigung (Metzger 2021). Die geringere Gründungsneigung ist in den Jahren vor der Coronavirus-Pandemie mit einem Anstieg von größeren Gründungen und einem erhöhten Finanzierungsvolumen und -bedarf bei diesen Gründungen einhergegangen. Zudem ist die Gründungsdynamik in Berlin nahezu durchgängig sehr hoch. So sind die Betriebsgründungen in Berlin im Jahr 2020 wie im gesamtdeutschen Trend gesunken, der Rückgang war mit –4,3 Prozent aber relativ niedrig. Im Jahr 2021 ist die Zahl dieser Gründungen wieder deutlich gestiegen (+11,1 Prozent), die absolute Zahl (10.172) lag über dem Niveau von 2019 (IBB 2021, IBB 2022). Berlin verzeichnet dabei weiterhin die höchste Gründungsintensität der Bundesländer (103 Gründungen pro 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner).
  Welche Tendenz mittelfristig in Berlin dominiert – eine sinkende Gründungsneigung oder eine ausgeprägte Dynamik bei größeren Gründungen – ist kaum abzuschätzen. Zurückgehende Gründungszahlen würden sich vermutlich direkt auf die Nachfrage nach Krediten aus dem KMU-Fonds IV, insbesondere aus dem Teilprogramm Berlin Start, auswirken.

Zusammenfassend sind die Rahmenbedingungen durch gegenläufige Trends gekennzeichnet, deren Gesamtwirkung kaum zu prognostizieren ist: Erhöhten Finanzierungsschwierigkeiten bei einem Teil der Unternehmenslandschaft und nachholenden Gründungen stehen eine tendenziell abnehmende Gründungsneigung – bei Sonderentwicklung in Berlin – und alternative Fördermöglichkeiten der Corona-Programme gegenüber.[122] Auf eine Modellierung dieser Entwicklung für die erwartete Nachfrage wird hier verzichtet, das Evaluatorenteam sieht aber für die mittelfristige Zukunft eher die Trends dominierend, die tendenziell zu einer höheren Nachfrage nach den Fördermitteln des KMU-Fonds IV führen. Dazu zählen insbesondere eine – zeitlich befristete – Anzahl von nachholenden Gründungen und – ebenfalls zeitlich befristet – steigende Finanzierungsprobleme in Branchen, die von der Coronavirus-Pandemie besonders betroffen waren. Zudem gibt es derzeit keine Anzeichen dafür, dass sich die besondere Gründungsdynamik in Berlin ändert.

[122] Zudem sind externe Schocks natürlich nicht auszuschließen.

7.3.2.4 Szenarien zur Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und der konzeptionellen Änderungen

Der KMU-Fonds IV setzt den KMU-Fonds III in sehr ähnlicher Weise fort. Grundsätzlich kann daher auch von einer sehr ähnlichen Entwicklung der Nachfrage nach den Krediten des Fonds in den nächsten Jahren ausgegangen werden. Ergänzend sind einige Änderungen geplant, die teils schon in der jüngeren Vergangenheit eingeführt wurden (s.o.). Aus diesen Veränderungen sind erweiterte Finanzierungsangebote entstanden, die bereits genutzt worden sind. Diese Entwicklungen sind in der Fortschreibung der Inanspruchnahme des KMU-Fonds III nicht berücksichtigt worden. Sie sind unter den Rahmenbedingungen der Coronavirus-Pandemie eingeführt und umgesetzt worden. Geringe Fallzahlen und eingeschränkt repräsentative Rahmenbedingungen machen ihre Fortschreibung unsicher. Die konzeptionellen Änderungen werden daher durch drei Szenarien modelliert. Berücksichtigt werden dabei

- die Möglichkeit für innovative und wissensintensive Gründungen und KMU, Mikrokredite bis 50.000 Euro in Anspruch zu nehmen, und
- die erweiterte Fördermöglichkeiten bei Berlin Start (Gründungen bis sieben Jahre, Kreditvolumen bis 1,5 Mio. Euro).

In der bisherigen Laufzeit haben diese Änderungen zu zusätzlichem Kreditvolumen im Umfang von 18 Prozent (Mikrokredite) bzw. 27 Prozent (Berlin Start) geführt. Für die Laufzeit des KMU-Fonds IV wird als vorsichtige Schätzung in den Szenarien von einer zusätzlichen Nachfrage von 5 Prozent, 10 Prozent und 15 Prozent bei den Mikrokrediten und von 15 Prozent, 20 Prozent und 30 Prozent bei Berlin Start ausgegangen.

Tabelle 31: Szenarien zur Berücksichtigung der Änderungen des KMU-Fonds IV

	Geringe Nutzung der Erweiterungen (Mikrokredit: +5 %, Berlin Start: +15 %)	Mittlere Nutzung der Erweiterungen (Mikrokredit: +10 %, Berlin Start: +20 %)	Umfassende Nutzung der Erweiterungen (Mikrokredit: +15 %, Berlin Start: +30 %)
Anzahl Darlehen pro Quartal	60	63	67
Darlehenssumme pro Quartal	6,4 Mio. €	6,7 Mio. €	7,1 Mio. €
Laufzeit (Quartale)	28	28	28
Erwartete Nachfrage	180 Mio. €	187 Mio. €	200 Mio. €
Verwaltungskosten	12,6 Mio. €	13,1 Mio. €	14,0 Mio. €
Gesamtvolumen KMU-Fonds IV	193 Mio. €	200 Mio. €	213 Mio. €

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

Je nach Szenario liegt die Darlehenssumme pro Quartal für die angepassten Instrumente des KMU-Fonds IV zwischen 6,4 Mio. Euro und 7,1 Mio. Euro. Im ersten Szenario wird von einer sehr moderaten Nutzung der Erweiterungen der Teilprogramme Mikrokredit (5 Prozent Zuwachs) und Berlin Start (15 Prozent Zuwachs) ausgegangen. Diese Zuwächse liegen deutlich unter der bisherigen Nachfrage. Bei einer umfassenden Nutzung der Erweiterungen (+15 bzw. +30 Prozent) ergibt sich eine deutlich höhere Nachfrage nach den Krediten als in der Vergangenheit (7,1 Mio. Euro pro Quartal). Diese Annahmen liegen leicht unterhalb (Mikrokredite) bzw. leicht oberhalb der bisherigen Nutzung – sie erscheinen nach Einschätzung des Evaluatorenteams eher als unwahrscheinlich.

Über die gesamte Laufzeit des Fonds ist von einer Nachfrage auszugehen, die zwischen etwa 180 Mio. Euro und etwa 200 Mio. Euro liegt.

Zu berücksichtigen ist, dass als Grundlage für diese Schätzung der bisherige Verlauf unter Ausschluss von Quartalen mit besonders hoher Nachfrage bzw. besonders vielen Kreditzusagen genutzt wurde. Bei Berücksichtigung aller Quartale würde sich eine geschätzte Nachfrage ergeben, die je nach Szenario zwischen 224 Mio. Euro und 248 Mio. Euro liegt.

7.3.2.5 Fazit: Erwartete Nachfrage und Fondsvolumen

Aus der erwarteten Nachfrage lässt sich – nach Berücksichtigung der Verwaltungskosten – direkt der geplante Mittelansatz bewerten. Nach aktuellem Stand können maximal sieben Prozent der ausgezahlten Darlehen als Verwaltungskosten geltend gemacht werden. Dies entspricht je nach Szenario 12,6 Mio. Euro, 13,1 Mio. Euro oder 14,0 Mio. Euro. Um die geschätzte Nachfrage bedienen zu können, ist je nach Akzeptanz der Erweiterungen (und Entwicklung der Rahmenbedingungen) ein Gesamtvolumen des geplanten Fonds zwischen 193 Mio. Euro und 213 Mio. Euro notwendig (mittleres Szenario: 200 Mio. Euro).

Der Mittelansatz liegt nach den bisherigen Planungen bei 182,7 Mio. Euro (ohne Aufstockung) bzw. bei 202,8 Mio. Euro einschließlich der Aufstockung. Die bisherige Planung mit einem Mittelansatz von 182,7 Mio. Euro (EFRE: 73,1 Mio. Euro) erscheint bei einer vorsichtigen Kalkulation hinsichtlich der langen Laufzeit noch angemessen. Durch die Aufstockung wird die geschätzte Nachfrage aber besser abgedeckt.

Eine erhöhte Nachfrage aufgrund der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie (nachholende Gründungen, spezifische Finanzierungshürden) ist vor allem in den ersten Quartalen (maximal zwei Jahre) nach Auflage des Fonds zu erwarten. In dieser Anlaufphase könnte die Nachfrage im Rahmen des Monitorings differenziert (Gründungsgeschehen, Akzeptanz der Erweiterungen) beobachtet werden. In Reaktion auf die Umsetzung könnte das Fondsvolumen dann noch einmal angepasst werden. Gegebenenfalls wäre die Verwendung von Rückflüssen aus laufenden oder beendeten Finanzinstrumenten zu prüfen.

7.4 GESCHÄTZTE HEBELWIRKUNG

Unter der Hebelwirkung eines Finanzinstruments wird das Verhältnis zwischen den eingesetzten Fondsmitteln und weiteren, von verschiedenen Akteuren aufgewendeten Mitteln verstanden. Diese Akteure können

- private und öffentliche Kapitalgeber, die einen Beitrag zum Fonds leisten,
- private und öffentliche Kapitalgeber, die einen Beitrag zum finanzierten Projekt (auch Gründung) leisten – z.B. Geschäftsbanken, Förderbanken, Privatpersonen –, oder
- Organisationen (z.B. KMU, Gründungen), die die Finanzierung aus dem Fonds erhalten und weitere eigene Mittel einsetzen,

sein. Je nach Definition des Hebels werden unterschiedliche Akteure und Mittelströme berücksichtigt. Eine einheitliche Definition eines solchen Hebels existiert nicht; verschiedene Hebel(effekte) unterscheiden sich je nach Abgrenzung und Definition sowohl der eingesetzten Fördermittel (die hebelnden Mittel) als auch der zusätzlichen Mittel (die gehebelten Mittel) voneinander.

Auch für die beginnende Förderperiode liegt keine klare Definition dieser Größen vor. Grundlage der vorliegenden Berechnungen ist deshalb die Definition des Hebeleffekts für die Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte aus der vergangenen Förderperiode.[123] Die Berechnung des Hebeleffekts umfasst dabei folgende Komponenten:[124]

- Programmbeitrag, der für das Finanzierungsinstrument bewilligt wird (Ziffer 14).
- EFRE-Anteil der Programmbeiträge, die für das Finanzierungsinstrument bewilligt werden (Ziffer 14.1).
- Programmbeitrag, der an das Finanzierungsinstrument gezahlt wird (Ziffer 15).
- Programmbeiträge, die an Endbegünstigte gezahlt werden. Diese entsprechen den ausgezahlten Förderkrediten (Ziffer 25).

123 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.

124 Die Ziffern in Klammern entsprechen den Ziffern im genannten Bericht und den Ziffern in der unten aufgeführten Formel zur Berechnung des Hebels.

- EFRE-Anteil an den ausgezahlten Beiträgen. Der EFRE-Anteil beträgt 40 Prozent der ausgezahlten Kredite (Ziffer 25.1).
- Weitere Beiträge, die zu der Finanzierung beitragen. Hier werden private und öffentliche Mittel zusammengefasst, die an die Gründung oder das KMU fließen. Eigenmittel der Gründungen und KMU werden hier nicht berücksichtigt (Ziffer 38.3).
- Betrag der Verwaltungskosten, die aus dem Mittelansatz des Finanzinstruments getragen werden (Ziffer 17).

Die nachstehende Tabelle beinhaltet die erläuterten Komponenten für den KMU-Fonds IV, basierend auf dem für die kommende Förderperiode veranschlagten Mittelansatz von 202,75 Mio. Euro.

Tabelle 32: KMU-Fonds IV – Komponenten der Hebelberechnung

	Erwartete Werte für den KMU-Fonds IV
Programmbeiträge bewilligt	202,75 Mio. €
EFRE-Mittel bewilligt	81,1 Mio. €
Programmbeiträge ausgezahlt	202,75 Mio. €
Ausgezahlte Förderkredite	188,56 Mio. €
EFRE-Anteil an der Kreditsumme	75,42 Mio. €
Weitere Beiträge zu der Finanzierung*	1333,41 Mio. €
Verwaltungskosten	14,19 Mio. €
Hebel	2,6
* Schätzung auf Grundlage der Umsetzung des KMU-Fonds III.	

Quelle: Monitoring des Operationellen Programms, eigene Berechnungen.

Die Berechnung des Hebels wird unter der Prämisse folgender Annahmen getätigt:

- Es erfolgt eine vollständige Umsetzung der Fondsmittel. Alle für den KMU-Fonds IV vorgesehenen Mittel werden in den Fonds eingezahlt und für die Vergabe von Krediten an Endbegünstigte oder die Verwaltung des Fonds aufgewendet.
- Die Verwaltungskosten werden mit einem Anteil von 7 Prozent der vorgesehenen Mittel veranschlagt und vollständig aus den Fondsmitteln getragen.
- Die weiteren durch die Endbegünstigten aufgewandten privaten Mittel erfolgen in einem vergleichbaren Umfang wie im Rahmen der Vorgängerinstrumente. Diese weiteren Investitionen sind der wesentliche Einflussfaktor für die Höhe des Hebels.

Neben den durch den Fonds als Kredite an Endbegünstigte ausgereichten Mitteln stellen die -neben den EFRE-Mitteln - weiteren privaten und öffentlichen Investitionen der begünstigten Unternehmen eine zentrale Komponente des Hebels dar. Diese weiteren Mittel werden auf Basis der Umsetzung des Vorgängerfonds (KMU-Fonds III) geschätzt. Bis zum 31. September 2021 wurden durch den KMU-Fonds III Kredite in einem Umfang von 91,3 Mio. Euro vergeben. Die Koinvestitionen betragen dabei insgesamt etwa 65,7 Mio. Euro. Unter Beachtung der Annahme, dass dieses Verhältnis in der neuen Förderperiode weitgehend unverändert bleibt, werden neben den Programmmitteln voraussichtlich weitere private Investitionen in Höhe von 133,4 Mio. Euro getätigt.

Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission definiert die Formel zur Berechnung des Hebels folgendermaßen:[125]

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

Unter den oben genannten Annahmen ergibt sich für den KMU-Fonds IV ein erwarteter Hebel von 2,6. Bei der Interpretation dieser Berechnungen ist zu berücksichtigen, dass die Kommission nur die EFRE-Mittel als hebelnde Mittel berücksichtigt – die weiteren öffentlichen Mittel gehen nicht in die Berechnungen ein.

7.5 BEITRAG ZU DEN ZIELEN DES EFRE-PROGRAMMS

Der KMU-Fonds IV ist Teil der ersten Prioritätsachse des EFRE-Programms 2021–2027 (Entwurf) und soll damit zu einem „wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels …“ beitragen. Im Rahmen dieses übergeordneten Ziels ist der Fonds dem Spezifischen Ziel 1.3, der „Steigerung des nachhaltigen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie (der) Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU, unter anderem durch produktive Investitionen“ zugeordnet.

Beiträge zu den Programmzielen

Der wesentliche Schwerpunkt des Fonds liegt bei einer kreditbasierten Gründungsfinanzierung. Die Gründung neuer Unternehmen ist ein zentraler sowie notwendiger Faktor für die Entwicklung von Innovationen, den wirtschaftlichen Wandel und die Produktivität und damit für eine langfristig positive Entwicklung einer Volkswirtschaft. Zu den genannten Zielen kann der Fonds – bei erfolgreicher Umsetzung – daher direkt beitragen:

- Gründungen sind ein wesentlicher Treiber für einen „innovativen wirtschaftlichen Wandel“. Dies nicht nur durch ihren Markteintritt, der oft mit Neuerungen verbunden ist, sondern auch durch die Steigerung der Wettbewerbsintensität bei etablierten Unternehmen. In diesem Sinne können auch gescheiterte Gründungen sowohl über den Suchprozess bei Innovationen als auch über die Erhöhung der Wettbewerbsintensität zum „intelligenten wirtschaftlichen Wandel“ und zu einem „wettbewerbsfähigeren Europa“ beitragen (Fritsch / Wyrwich 2021).
- Junge Unternehmen zeichnen sich durch ein höheres Wachstumspotenzial aus und wachsen dementsprechend im Durchschnitt stärker als bestehende Unternehmen (vgl. Zimmermann 2017, KfW 2019). Damit tragen sie direkt zum Wachstum von Volkswirtschaften und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei (SZ 1.3). Der direkte Effekt der Gründungen selbst ist dabei zunächst hoch, reduziert sich aber tendenziell mit Ausscheiden eines Teils der Gründungen aus dem Markt (Fritsch 2013). Aufgrund der Gründungsgrößen und der umfassenden Finanzierungsmöglichkeiten ist bei den geförderten Gründungen im KMU-Fonds IV ex ante von einer eher hohen Überlebenswahrscheinlichkeit auszugehen. Dementsprechend sind ex ante auch relativ hohe Beschäftigungseffekte zu erwarten.
- Der Markteintritt gerade von größeren Gründungen ist häufig mit Innovationen verbunden. So konnte auf Grundlage des IAB/ZEW-Gründungspanels gezeigt werden, dass junge Unternehmen häufiger Produktinnovationen schaffen und dabei häufiger Marktneuheiten entwickeln als etablierte Unternehmen (vgl. Berger et al. 2019). Im Zuge der Kreditfinanzierung ist von den Antragstellern zudem zu zeigen, welche Märkte oder Marktnischen genutzt werden und wie sich das neue Angebot von bestehenden Angeboten abgrenzt. Es ist davon auszugehen, dass diese Marktdefinition und Abgrenzung häufig über (inkrementelle) Neuerungen erfolgt.

[125] Die hier verwendete Definition der einzelnen Bestandteile der Formel findet sich in der Auflistung der Komponenten des Hebels zu Beginn des Kapitels.

Die empirische Literatur zeigt eine nahezu durchgängig positive Beurteilung von „Gründungen“ – speziell im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung. Auch im internationalen Diskurs lassen sich bei Analysen auf übernationaler Ebene empirische Belege dafür finden, dass ein reges Gründungsgeschehen klare positive volkswirtschaftliche Effekte mit sich bringt (vgl. Stoica et al. 2020). In der Untersuchung wird außerdem darauf hingewiesen, dass die Intensität der volkswirtschaftlichen Effekte vor allem von der Bereitschaft und Fähigkeit der Gründungspersonen abhängt, im Zuge ihrer Neugründungen Innovationen zu etablieren.

Zur Effektivität des KMU-Fonds IV

Mit der Unterstützung der Kreditfinanzierung von Gründungen und KMU-Projekten werden Anreize für Gründungen und betriebliche Investitionen geschaffen. Ziel der Förderung ist es, die Lücken im Bereich der Gründungsfinanzierung und bei ausgewählten Projekten bestehender KMU zu schließen und das Risiko für private Finanzierungen zu reduzieren. Hier können ein Rentabilitäts-, ein Liquiditäts- und ein Risikoübernahmeeffekt unterschieden werden (Meyer / Alecke 2019):

- Zentraler Effekt insbesondere der Gründungskredite im KMU-Fonds IV ist ex ante der Liquiditätseffekt. Durch die Förderkredite wird vielfach eine Finanzierung überhaupt erst möglich; in anderen Fällen wird eine breite und umfassende Finanzierung des neuen Unternehmens möglich. Dies, weil eine Finanzierung von Geschäftsbanken aufgrund von hoher Unsicherheit, mangelnden Sicherheiten und geringer Rentabilität oft nicht angeboten wird.
- Durch die tendenziell eher günstige Bereitstellung von Kreditmitteln wird zudem ein (geringer) Subventionswert erzielt, durch den sich die Rentabilität der Projekte erhöht. Allerdings ist dieser Rentabilitätseffekt aufgrund der geringen Beihilfeintensität als sehr gering einzuschätzen.
- Von größerer Bedeutung ist der Risikoübernahmeeffekt. Aufgrund der hohen Unsicherheiten und oft fehlender Informationen werden Gründungsprojekte von Geschäftsbanken tendenziell als risikobehaftet eingeschätzt. Durch die Darlehen aus dem KMU-Fonds IV und durch die ergänzenden Bürgschaften (Berlin Start) werden die Hausbanken von einem großen Teil des Risikos entlastet.

Erhöhte Zielbeiträge – etwa hinsichtlich eines nachhaltigen Wachstums oder hinsichtlich von Innovationen – könnten sich ergeben, wenn durch eine Kombination von Förderkrediten mit Zuschüssen der Rentabilitätseffekt der Förderung gestärkt wird. Für wirtschaftspolitisch erwünschtes Handeln (Gründungen, Ausrichtung von Gründungen, Investitionsprojekte) können damit die Anreize erhöht werden.

Zur Effizienz der Förderung

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Förderung mittels rückzahlbarer Darlehen relativ niedrig sind (Meyer / Alecke 2019). Nahezu ausgeschlossen sind Mitnahmeeffekte, wenn eine Realisierung der Projekte ohne die Finanzierung aus dem Finanzinstrument überhaupt nicht oder nur in sehr viel geringerem Umfang möglich wäre. Darüber hinaus ist der Anreiz zur Mitnahme bei geringem Subventionswert zum einen tendenziell geringer, zum anderen ist die absolute Mitnahme durch den niedrigen Subventionswert relativ niedrig. Mit der Verpflichtung zur Rückzahlung sinkt der Anreiz, Mittel in Anspruch zu nehmen, die nicht tatsächlich benötigt werden.

Die Projektauswahl erfolgt durch die Kreditentscheidung auf Grundlage von bankwirtschaftlichen Kriterien entweder durch die Geschäftsbank oder durch die IBB. Damit erfolgt eine Eigenselektion durch den Antragsteller (Rückzahlungsverpflichtung) und Fremdselektion (Kreditgeber) von Projekten (Gründungen, Wachstumsprojekten) hinsichtlich Rentabilität und Risiko. Es ergibt sich eine Auswahl von Gründungen und Projekten, die mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit mindestens mittelfristig tragfähig sind. Damit werden auch die angestrebten Förderziele mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit erreicht (Meyer / Alecke 2019).

Quantifizierte Effekte des KMU-Fonds IV

Die auf Basis der Vorgängerinstrumente geschätzten Zielwerte der ausgewählten Programmindikatoren schaffen einen Eindruck über die zu erwartenden quantifizierten Effekte mit dem Fokus auf das Spezifische Ziel dieser Maßnahme. Ein Überblick dieser erwarteten Outputs findet sich in folgender Tabelle.

Tabelle 33: Erwartete Outputs des KMU-Fonds IV

Indikatoren	Zielwerte
Unterstützte Unternehmen	1.598
Durch Finanzierungsinstrumente unterstützte Unternehmen	1.598
Unterstützte junge Unternehmen	1.282
Geschaffene Arbeitsplätze	2.530
Weitere private Investitionen	71.600.000 Euro

Quelle: Monitoring des Operationellen Programms, eigene Berechnungen.

Eine vollständige Umsetzung des KMU-Fonds IV lässt in der neuen Förderperiode die Unterstützung von etwa 1.600 Gründungen und KMU erwarten. Dabei wird es sich voraussichtlich in etwa 1.300 Fällen um junge Unternehmen (bis drei Jahre) handeln. Bei ähnlichen Umsetzungsstrukturen wie bei den Vorgängerinstrumenten (Anteil Mikrokredite, Berlin Start) sind Förderkredite für die Gründungen und die KMU im Umfang von etwa 190 Mio. Euro zu erwarten. Darüber hinaus könnten fast 72 Mio. Euro private Mittel im Rahmen der Gründungs- und Investitionsprojekte mobilisiert werden. Durch diese Investitionen ist zu erwarten, dass gut 2.500 neue Arbeitsplätze im Land Berlin geschaffen werden. Entsprechend der oben geschilderten Wirkungszusammenhänge stellen diese Arbeitsplatzeffekte aber eher temporäre und weniger relevante Wirkungen dar. Die zentralen Effekte bestehen in der Einführung von Innovationen, dem Beitrag zum wirtschaftlichen Wandel und der Erhöhung der Produktivität der regionalen Wirtschaft.

Bei der Interpretation der erwarteten Outputs und Wirkungen ist der revolvierende Charakter des KMU-Fonds IV zu berücksichtigen. Das Fondsmanagement verfolgt das Ziel des langfristigen Erhalts der Fondsmittel. Wird dieses Ziel – unter Berücksichtigung und in Abwägung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen – erreicht, so können die eingesetzten Mittel mittelfristig erneut eingesetzt werden.

7.6 ANPASSUNGEN DES FONDSKONZEPTS

Als Grundlage für die Bewertung diente zunächst die ursprüngliche Fondskonzeption vom September 2020. Diese wurde zwischenzeitlich modifiziert – und mit dem Stand vom November 2021 der Ex-ante-Bewertung zugrunde gelegt.

Wesentlichen Änderungen bei den Grundlagen der Ex-ante-Bewertung waren

- die Verschiebung des Förderbeginns auf den Beginn des Jahres 2023 (ursprünglich sollte die operative Tätigkeit des Fonds bereits im Jahr 2022 beginnen),
- eine angepasste Finanzplanung (Aufstockung der Fondsmittel),
- die deutlich vereinfachte Möglichkeit, rückzahlbare und nicht rückzahlbare Unterstützungen zu kombinieren, sowie
- die Möglichkeit einer differenzierten Behandlung von Investoren.

Die finale Erstellung dieses Berichts erfolgte auf der Basis der überarbeiteten Fondskonzeption und der hier genannten Änderungen bzw. Ergänzungen.

7.7 FAZIT

Mit dem KMU-Fonds IV sollen im Rahmen des EFRE-Programms vor allem Gründungen sowie kleine und junge Unternehmen unterstützt werden. Über rückzahlbare Förderkredite werden umfassende Finanzierungen ermöglicht, die die Überlebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Gründungen und KMU verbessern können. Damit sollen direkt und indirekt Produktivität und Innovationen in Berlin gesteigert werden.

Der KMU-Fonds IV ist Nachfolger von sehr ähnlichen Fonds, die im Rahmen der EFRE-Programme der Vorperioden jeweils vollständig umgesetzt worden sind. Auch der KMU-Fonds IV ist stark auf Gründungen und junge Unternehmen ausgerichtet; es werden Darlehen im Bereich der Mikrokredite, Gründungskredite sowie in geringerem Umfang Wachstumsdarlehen für bestehende KMU mit deutlichen Finanzierungsproblemen angeboten.

In der empirischen und theoretischen Literatur sind gerade bei Gründungen sowie bei jungen und kleinen Unternehmen Finanzierungsprobleme am Kreditmarkt breit anerkannt. Insbesondere größere Gründungen mit höherem Fremdkapitalbedarf sind davon betroffen. Finanzierungsprobleme werden hier als zentrales Hemmnis für Gründungen angesehen. Wesentliche Ursache dafür ist die Stellung von Sicherheiten, die gerade bei Gründungen und jungen Unternehmen noch nicht vorhanden sind. Noch deutlich höhere Bedeutung wird Finanzierungsproblemen von Gründungsplanerinnen und -planern zugewiesen.

Über die wirtschaftspolitische Legitimation des KMU-Fonds IV hinaus ist eine Bewertung des geplanten Mittelvolumens Gegenstand der Ex-ante-Bewertung. Dazu wurde aus der Entwicklung des Vorgängerfonds (KMU-Fonds III) eine angepasste, konservative Prognose entwickelt. Die Veränderungen der Konzeption des neuen Fonds konnten ebenfalls aus historischen Daten modelliert werden, allerdings ist die Basis für die daraus abgeleiteten Szenarien nur begrenzt belastbar (kurze Laufzeit, Coronavirus-Pandemie).

Bei einer Laufzeit von 2023 bis 2029 ergibt sich eine geschätzte Gesamtnachfrage zwischen etwa 180 Mio. Euro und etwa 200 Mio. Euro. Als Grundlage der Schätzung ist der bisherige Verlauf unter Ausschluss von Quartalen mit besonders hoher Nachfrage bzw. besonders vielen Kreditzusagen genutzt worden. Unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten erscheint ein Fondsvolumen zwischen 193 Mio. Euro und 213 Mio. Euro angemessen (mittleres Szenario: 200 Mio. Euro). Wesentliche Einflussgrößen auf die Nachfrage nach den Förderkrediten sind die Akzeptanz der konzeptionellen Erweiterungen insbesondere bei Berlin Start, die Gestaltung der Förderinstrumente des Bundes (KfW) nach Auslaufen der Coronahilfen sowie die Gründungsneigung in Berlin. Eine weitere wichtige Einflussgröße ist die (finanzielle) Ausgestaltung des GründungsBONUS, der auch Teilgruppen des KMU-Fonds IV adressiert. Hier ist eine gute Koordination der Angebote von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zur Verbesserung der Rentabilität der Projekte und von rückzahlbaren Krediten mit umfassender Finanzierungsfunktion wichtig. Finanzinstrumente zeichnen sich grundsätzlich durch geringe Mitnahmeeffekte und eine effektive, rentabilitätsorientierte Projektauswahl aus. Die Zuschüsse des GründungsBONUS bieten dagegen einen höheren Anreizeffekt und verbessern die Möglichkeiten von Fremdfinanzierungen. Darüber hinaus ist immer zu berücksichtigen, dass externe Schocks das Wirtschafts- und Gründungsgeschehen (vorübergehend) beeinflussen.

Der Mittelansatz für den KMU-Fonds IV liegt nach den ersten Planungen bei 182,7 Mio. Euro; einschließlich einer Aufstockung bei 202,8 Mio. Euro. Die erste Planung erscheint angesichts der Schätzungen bei einer vorsichtigen Kalkulation noch angemessen; die angepasste Planung erscheint aber (zunächst) den Bedarf noch besser abzudecken.

Auch angesichts des hohen Mittelvolumens wird für die Anlaufphase des Fonds ein differenziertes Monitoring empfohlen. In der ersten Phase kann beobachtet werden, wie die konzeptionellen Änderungen der Instrumente von den Gründerinnen, Gründern und KMU angenommen werden. Außerdem wäre zu analysieren, wie die Förderinstrumente des Bundes nach Auslaufen der Coronavirus-Pandemie gestaltet werden. Zudem können die Auswirkungen des GründungsBONUS aufgenommen werden. In Reaktion auf die Umsetzung könnte das Fondsvolumen dann noch einmal angepasst werden. Falls die Änderungen des KMU-Fonds IV sehr gut angenommen werden (Szenario „Umfassende Nutzung“) bestehen grundsätzlich zwei Reaktionsmöglichkeiten. Zum einen wäre zu prüfen, ob Rückflüsse aus dem KMU-Fonds III oder aus anderen Finanzinstrumenten für eine Ergänzung der Fondsmittel genutzt werden können. Zum anderen könnte die Ausrichtung des Fonds

geschärft werden – etwa durch eine stärkere Konzentration auf ausgewählte wirtschaftspolitische Themen (bestimmte Gründungstypen, Innovation, Nachhaltigkeit, Klimaschutz).

In der neuen Förderperiode wird die Kombination von rückzahlbarer und nicht rückzahlbarer Förderung deutlich vereinfacht. Damit kann die Finanzierungsfunktion von Krediten mit der Anreizfunktion von Zuschüssen integriert genutzt werden. Dabei kann die vergleichsweise hohe Effizienz einer revolvierenden Förderung (geringe Mitnahme, Rückzahlung, effektive Projektauswahl) erhalten bleiben und die Attraktivität der Förderung erhöht werden. Es sollte geprüft werden, ob eine Kombination mit relativ geringen Zuschussanteilen etwa bei den genannten politischen Schwerpunktthemen möglich ist.

Die Hebelwirkung der eingesetzten Mittel des KMU-Fonds IV wurde in der vorliegenden Bewertung auf Grundlage der bisher gültigen Methodik errechnet. Bei vollständiger Umsetzung des Fonds und ähnlichen strukturellen Zusammenhängen (private Kofinanzierung der Gründungen / Projekte) ergibt sich für die EFRE-Mittel ein Hebeleffekt von 1,5.

Ein wesentlicher Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms ergibt sich vor allem durch die Unterstützung von Gründungen als Treiber für einen innovativen wirtschaftlichen Wandel. Dieser Wandel wird durch Innovationen und durch die Steigerung der Wettbewerbsintensität bei etablierten Unternehmen ausgelöst. Junge Unternehmen zeichnen sich grundsätzlich durch ein höheres Wachstumspotenzial aus; der Markteintritt gerade von größeren Gründungen ist häufig mit Innovationen verbunden.

8

ZUSAMMENFASSUNG

8.1 EINLEITUNG

Im EFRE-Programm des Landes Berlin der Förderperiode 2021 - 2027 nimmt das Ziel einer Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit im Unternehmenssektor weiterhin eine zentrale Rolle ein, um die Position Berlins als international attraktiver Wirtschafts- und Wissensstandort in der Mitte Europas zu festigen und weiter auszubauen.[126] Hierzu sollen in der Vorperiode bewährte Finanzinstrumente zur Beteiligungs- und Darlehensfinanzierung fortgeführt werden, um Gründungen, innovative Start-ups sowie Innovationen und Investitionen in etablierten KMU zu unterstützen. Darüber hinaus soll ein gezielt auf nachhaltige und sozial innovative Gründungen ausgerichteter Beteiligungsfonds das bisherige Angebot der Risikokapitalfonds im Technologie- und Kreativwirtschaftsbereich ergänzen. Konkret ist vorgesehen, die folgenden fünf Finanzinstrumente einzurichten:

- VC-Fonds Technologie III (VCT III)
- VC-Fonds Kreativwirtschaft III (VCK III)
- Impact VC-Fonds für Social Entrepreneurs (VCI)
- Programm zur Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien (Pro FIT-Darlehen)
- KMU-Fonds IV

Die Planung und Einrichtung von Finanzinstrumenten steht nach Art. 58 Abs. 3 der Dachverordnung unter dem Vorbehalt einer positiven Ex-ante-Bewertung. Das Vorliegen einer Ex-ante-Bewertung wurde in der Förderperiode 2014 - 2020 als Voraussetzung für den Einsatz von Finanzinstrumenten eingeführt; sie muss auch nach dem neuen Verordnungstext für die Förderperiode 2021 - 2027 vorliegen und dem Begleitausschuss zur Kenntnis gegeben worden sein, wenn Finanzinstrumenten ein Programmbeitrag zugewiesen werden soll. Nach Art. 58 Abs. 3 kann eine Ex-ante-Bewertung überprüft und aktualisiert werden und bei Fortführung von bestehenden Fonds auf vorliegenden Ex-ante-Bewertungen und ihren Aktualisierungen basieren.

Vor diesem Hintergrund hat das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, eine „Aktualisierung und teilweise Neuerstellung der Ex-ante-Bewertung der Finanzierungsinstrumente des Operationellen Programms des Landes Berlin für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2021 bis 2027“ veranlasst. Gegenstand des Auftrags war für jedes der fünf geplanten Finanzinstrumente die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung mit den verordnungsseitig vorgegebenen Bestandteilen. Die vorliegende Kurzfassung des Endberichts untergliedert sich daher in fünf eigenständige Abschnitte, in denen die Resultate und Empfehlungen für die weitere Umsetzung der fünf Finanzinstrumente als separat lesbare, in sich geschlossene Zusammenfassungen dargestellt werden. Die Ex-ante-Bewertungen für die fünf Finanzinstrumente umfassten sämtliche Untersuchungsschritte von Art. 58 Abs. 3 der Dachverordnung. Dabei waren

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

126 Vgl. EFRE-Programm 2021 - 2027 des Landes Berlin, genehmigt durch die Europäische Kommission am 01.06.2022 (im Folgenden kurz EFRE-Programm).

d) der erwartete Beitrag des Finanzinstruments zum Erreichen der spezifischen Ziele

zu untersuchen.

8.2 EX-ANTE-BEWERTUNG VC-FONDS TECHNOLOGIE III (VCT III)

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 Koinvestoren 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.

8.3 EX-ANTE-BEWERTUNG VC-FONDS KREATIVWIRTSCHAFT III (VCK III)

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.

8.4 EX-ANTE-BEWERTUNG IMPACT VC-FONDS FÜR SOCIAL ENTREPRENEURS (VCI)

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 Mittelansatz überprüft worden. Grundlage sind die Beteiligungsfälle in den bestehenden VC-Fonds des EFRE-OP 2014 - 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.

8.5 EX-ANTE-BEWERTUNG PROGRAMM ZUR FÖRDERUNG VON FORSCHUNG, INNOVATIONEN UND TECHNOLOGIEN (PRO FIT-DARLEHEN)

Mit den *Pro* FIT-Darlehen soll im künftigen Berliner EFRE-Programm 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 Großunternehmen besonders erschweren. Die Folge ist, dass FuI-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 Abschläge 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.

8.6 EX-ANTE-BEWERTUNG KMU-FONDS IV

Mit dem KMU-Fonds IV sollen im Rahmen des EFRE-Programms vor allem Gründungen sowie kleine und junge Unternehmen unterstützt werden. Über rückzahlbare Förderkredite werden umfassende Finanzierungen ermöglicht, die die Überlebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Gründungen und KMU verbessern können. Damit sollen direkt und indirekt Produktivität und Innovationen in Berlin gesteigert werden.

Der KMU-Fonds IV ist Nachfolger von sehr ähnlichen Fonds, die im Rahmen der EFRE-Programme der Vorperioden jeweils vollständig umgesetzt worden sind. Auch der KMU-Fonds IV ist stark auf Gründungen und junge Unternehmen ausgerichtet; es werden Darlehen im Bereich der Mikrokredite, Gründungskredite sowie in geringerem Umfang Wachstumsdarlehen für bestehende KMU mit deutlichen Finanzierungsproblemen angeboten.

In der empirischen und theoretischen Literatur sind gerade bei Gründungen sowie bei jungen und kleinen Unternehmen Finanzierungsprobleme am Kreditmarkt breit anerkannt. Insbesondere größere Gründungen mit höherem Fremdkapitalbedarf sind davon betroffen. Finanzierungsprobleme werden hier als zentrales Hemmnis für Gründungen angesehen. Wesentliche Ursache dafür ist die Stellung von Sicherheiten, die gerade bei Gründungen und jungen Unternehmen noch nicht vorhanden sind. Noch deutlich höhere Bedeutung wird Finanzierungsproblemen von Gründungsplanerinnen und -planern zugewiesen.

Über die wirtschaftspolitische Legitimation des KMU-Fonds IV hinaus ist eine Bewertung des geplanten Mittelvolumens Gegenstand der Ex-ante-Bewertung. Dazu wurde aus der Entwicklung des Vorgängerfonds (KMU-Fonds III) eine angepasste, konservative Prognose entwickelt. Die Verände-

rungen der Konzeption des neuen Fonds konnten ebenfalls aus historischen Daten modelliert werden, allerdings ist die Basis für die daraus abgeleiteten Szenarien nur begrenzt belastbar (kurze Laufzeit, Coronavirus-Pandemie).

Bei einer Laufzeit von 2023 bis 2029 ergibt sich eine geschätzte Gesamtnachfrage zwischen etwa 180 Mio. Euro und etwa 200 Mio. Euro. Als Grundlage der Schätzung ist der bisherige Verlauf unter Ausschluss von Quartalen mit besonders hoher Nachfrage bzw. besonders vielen Kreditzusagen genutzt worden. Unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten erscheint ein Fondsvolumen zwischen 193 Mio. Euro und 213 Mio. Euro angemessen (mittleres Szenario: 200 Mio. Euro). Wesentliche Einflussgrößen auf die Nachfrage nach den Förderkrediten sind die Akzeptanz der konzeptionellen Erweiterungen insbesondere bei Berlin Start, die Gestaltung der Förderinstrumente des Bundes (KfW) nach Auslaufen der Coronahilfen sowie die Gründungsneigung in Berlin. Eine weitere wichtige Einflussgröße ist die (finanzielle) Ausgestaltung des GründungsBONUS, der auch Teilgruppen des KMU-Fonds IV adressiert. Hier ist eine gute Koordination der Angebote von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zur Verbesserung der Rentabilität der Projekte und von rückzahlbaren Krediten mit umfassender Finanzierungsfunktion wichtig. Finanzinstrumente zeichnen sich grundsätzlich durch geringe Mitnahmeeffekte und eine effektive, rentabilitätsorientierte Projektauswahl aus. Die Zuschüsse des GründungsBONUS bieten dagegen einen höheren Anreizeffekt und verbessern die Möglichkeiten von Fremdfinanzierungen. Darüber hinaus ist immer zu berücksichtigen, dass externe Schocks das Wirtschafts- und Gründungsgeschehen (vorübergehend) beeinflussen.

Der Mittelansatz für den KMU-Fonds IV liegt nach den ersten Planungen bei 182,7 Mio. Euro; einschließlich einer Aufstockung bei 202,8 Mio. Euro. Die erste Planung erscheint angesichts der Schätzungen bei einer vorsichtigen Kalkulation noch angemessen; die angepasste Planung erscheint aber (zunächst) den Bedarf noch besser abzudecken.

Auch angesichts des hohen Mittelvolumens wird für die Anlaufphase des Fonds ein differenziertes Monitoring empfohlen. In der ersten Phase kann beobachtet werden, wie die konzeptionellen Änderungen der Instrumente von den Gründerinnen, Gründern und KMU angenommen werden. Außerdem wäre zu analysieren, wie die Förderinstrumente des Bundes nach Auslaufen der Coronavirus-Pandemie gestaltet werden. Zudem können die Auswirkungen des GründungsBONUS aufgenommen werden. In Reaktion auf die Umsetzung könnte das Fondsvolumen dann noch einmal angepasst werden. Falls die Änderungen des KMU-Fonds IV sehr gut angenommen werden (Szenario „Umfassende Nutzung“) bestehen grundsätzlich zwei Reaktionsmöglichkeiten. Zum einen wäre zu prüfen, ob Rückflüsse aus dem KMU-Fonds III oder aus anderen Finanzinstrumenten für eine Ergänzung der Fondsmittel genutzt werden können. Zum anderen könnte die Ausrichtung des Fonds geschärft werden – etwa durch eine stärkere Konzentration auf ausgewählte wirtschaftspolitische Themen (bestimmte Gründungstypen, Innovation, Nachhaltigkeit, Klimaschutz).

In der neuen Förderperiode wird die Kombination von rückzahlbarer und nicht rückzahlbarer Förderung deutlich vereinfacht. Damit kann die Finanzierungsfunktion von Krediten mit der Anreizfunktion von Zuschüssen integriert genutzt werden. Dabei kann die vergleichsweise hohe Effizienz einer revolvierenden Förderung (geringe Mitnahme, Rückzahlung, effektive Projektauswahl) erhalten bleiben und die Attraktivität der Förderung erhöht werden. Es sollte geprüft werden, ob eine Kombination mit relativ geringen Zuschussanteilen etwa bei den genannten politischen Schwerpunktthemen möglich ist.

Die Hebelwirkung der eingesetzten Mittel des KMU-Fonds IV wurde in der vorliegenden Bewertung auf Grundlage der bisher gültigen Methodik errechnet. Bei vollständiger Umsetzung des Fonds und ähnlichen strukturellen Zusammenhängen (private Kofinanzierung der Gründungen / Projekte) ergibt sich für die EFRE-Mittel ein Hebeleffekt von 1,5.

Ein wesentlicher Beitrag zu den Zielen des EFRE-Programms ergibt sich vor allem durch die Unterstützung von Gründungen als Treiber für einen innovativen wirtschaftlichen Wandel. Dieser Wandel wird durch Innovationen und durch die Steigerung der Wettbewerbsintensität bei etablierten Unternehmen ausgelöst. Junge Unternehmen zeichnen sich grundsätzlich durch ein höheres Wachstumspotenzial aus; der Markteintritt gerade von größeren Gründungen ist häufig mit Innovationen verbunden.

9

EXECUTIVE SUMMARY

9.1 INTRODUCTION

In the ERDF programme of the federal state of Berlin for the funding period 2021 - 2027, the goal of improving innovation and competitiveness in the corporate sector continues to play a central role in order to consolidate and further expand Berlin's position as an internationally attractive business and knowledge location in the centre of Europe. To this end, financial instruments for equity and loan financing that have proved successful in the previous period are to be continued in order to support the formation of new firms, innovative start-ups as well as innovations and investments in established SMEs. In addition, an equity fund specifically geared towards sustainable and socially innovative start-ups is to supplement the existing range of venture capital funds in the technology and creative industries sector. In concrete terms, the plan is to set up the following five financial instruments:

- VC Fund Technology III (VCT III)
- VC Fund Creative Industries III (VCK III)
- Impact VC Fund for Social Entrepreneurs (VCI)
- Programme to promote research, innovations and technologies (Pro *FIT* loans)
- SME Fund IV

According to Art. 58 (3) of the Umbrella Regulation, the planning and establishment of financial instruments depends on a positive ex ante assessment. The existence of an ex ante assessment was introduced in the 2014 - 2020 funding period as a prerequisite for the use of financial instruments; it must also be available according to the new regulation text for the 2021 - 2027 funding period and must have been brought to the attention of the monitoring committee at the time when a programme contribution is to be allocated to financial instruments. According to Art. 58(3), an ex ante assessment can be reviewed and updated and, in the case of continuation of existing funds, can be based on existing or updated ex ante assessments.

Against this backdrop, the Federal State of Berlin, represented by the Senate Department for Economic Affairs and Energy, commissioned an "update and partial redrafting of the ex ante assessment of the financial instruments of the Operational Programme of the Federal State of Berlin for the European Regional Development Fund (ERDF) in the funding period 2021 to 2027". The object of the assignment was to carry out an ex ante assessment for each of the five planned financial instruments with the components specified by the regulations. The present summary of the final report is therefore divided into five independent sections in which the results and recommendations for the further implementation of the five financial instruments are presented as separately readable, self-contained summaries. The ex ante assessments for the five financial instruments included all of the steps of the investigation pursuant to Art. 58 Sect. 3 of the Umbrella Regulation.

This included

a) the proposed amount of programme contribution to a financial instrument and the estimated leverage effect accompanied by a short justification;

b) the proposed financial products to be offered, including the possible need for differentiated treatment of investors;

c) the proposed target group of final recipients;

d) the expected contribution of the financial instrument to the achievement of specific objectives.

to be examined.

9.2 EX ANTE ASSESSMENT VC FUND TECHNOLOGY III (VCT III)

The VCT III is intended to provide comprehensive support for young, innovative companies with high growth prospects (startups) through equity investments in the early stages of their development. The need for such support is shown in the empirical literature and by the experts interviewed. Particularly in the early stages of a company's development and in the case of innovative projects, uncertainties on the one hand are high, sales and profits on the other hand low over a longer period. The need also appears to be given under the special framework conditions of Berlin with a dynamic investment market. Particularly in the early phases of company development, in the case of special risks and not quite so high profit expectations, the experts interviewed see an important area of application for public equity capital.

Against this background, the demand for investments from the VC Fund Technology of the last funding period can be continued with adjustments. Total demand for the period 2022 to 2027 is expected to be in the range of EUR 47 million to EUR 55 million. This range primarily takes into account the uncertain developments on the equity capital market in Berlin. Therefore the planned budget is in line with demand.

The opening of the fund strategy to startups for which no private co-investors can be found is seen as fundamentally positive by the evaluators. This means that particularly innovative (and high-risk) startups can also be supported. However, the evaluators believe that the planned fund volume is not sufficient to provide comprehensive support for such innovations beyond individual cases.

If, while implementing the VCT III, there is a significant decline in startup activity in Berlin or if the economic and structural policy orientation of the fund is to be sharpened, a stronger focus on segments that are less comprehensively addressed by private investors or on financing without the participation of private co-investors is possible. This would lead to an increased focus on target groups at very early stages and with very innovative business models.

For about one-third of the companies, the investment from the predecessor fund VCT II was an initial financing, while two-thirds received follow-on financing. As the startup ecosystem and the investment market in Berlin continue to mature, the need for follow-on financing with public funds is expected to decrease. If demand for initial funding is high, further commitments to older startups could be explored.

The contribution to the Specific Objective of the ERDF programme lies primarily in the strong innovation focus of VCT III, supporting a small group of selected startups. In the past and in the current fund, these have developed very comprehensive innovations and have grown very strongly. The mostly comprehensive innovations of the surviving and growing startups can provide strong long-term impulses for modernizing the economic structure, increasing productivity and improving competitiveness. In addition, revolving funding is likely to be characterized by high efficiency.

9.3 EX ANTE ASSESSMENT VC FUND CREATIVE INDUSTRIES III

The creative industries are particularly strong in Berlin; they have grown at an above-average rate over the past decade. It is part of the "ICT, Media, Creative Industries"-Cluster and thus one of the focal points of the state's innovation strategy.

The VC Fund Creative Industries III (VCK III) is intended to support young, innovative and high-growth companies from this cluster. The fund is similar in conception, orientation and investment strategy to the VC Fund Technology, which is broadly focused on startups – with the difference that the VCK III is active exclusively in the aforementioned cluster. Thus, several the findings of the VCT III also apply to the planned offering for the creative industries.

There is broad agreement in the empirical literature and among the experts interviewed that there are significant restrictions on access to financing for young, innovative companies. The reasons lie in the market risk of innovations, the lack of certainties of start-ups and the large financial requirements of high-growth start-ups. As a result, innovation activities are less pronounced than economically desirable. There are no separate empirical surveys on financing problems for the subgroup of startups in the creative industries; individual studies deal with them to some extent. According to

these studies, capital requirements and financing problems are seen among companies in the creative industries. Also, in the expert interviews somewhat greater financing problems are seen for startups in the creative industries. However, this sub-segment is rather small and difficult to assess.

The VCK III creates an explicit and particularly visible offer for startups from the creative industries and fits largely coherently into the support landscape. In individual cases, overlaps with the VCT III are to be expected, which can be regulated by the joint fund management. There are only a few overlaps with offers at national and international level. Primarily, these can arise with the HTGF in the case of particularly technology-oriented investments. However, HTGF is more strongly oriented toward industrial high technology; overlaps with the creative industries are likely to be relatively rare. Other instruments of the federal government and the EU are geared to other company phases or address private equity investors.

The central question of the ex ante assessment is whether the proposed level of programme contribution to the financial instrument is appropriate. For this purpose, the expected demand for the investments of the VCK III was derived. This was done based on the development of VCK II. The current tendencies in the creative industries in Berlin as well as possible developments in the investment capital market in Berlin were considered in various scenarios. The demand for investments from the VCK II has developed very positively, as has the creative industry in Berlin up to the current end of data collection (Jan. 31, 2019). For the demand for investments from VCK III, low or medium growth rates were therefore simulated for the first three years. In addition, two scenarios are included for the venture capital market, which assume a slight increase and a somewhat stronger decrease in demand respectively.

Based on these assumptions and scenarios we estimate the expected demand for investments from VCK III to be between EUR 34 million and EUR 42 million. The evaluators see the highest plausibility in the assumptions underlying the second scenario (39 million euros). Taking administrative costs into account, the fund volume should be between EUR 39 million and EUR 51 million, depending on the development of the creative industries and the investment market in Berlin. The planned fund volume of 40 million euros is thus plausible according to the evaluators' assessment. Approaches to managing the fund are also indicated.

The expansion of the funding spectrum of VCK II to include startups for which no private co-investors can be found is generally viewed positively by the evaluators. This can compensate for information deficits and reservations that exist among private investors about the creative industries as a VC segment. In principle, the fund volume appears sufficient to cover at least some cases.

Experience with the current VCK II and similar instruments in other states or at the federal level shows, among other things, a high innovation intensity and strong growth of the companies. The target group thus contributes – ex ante – to strengthening the innovative capacity in Berlin and can be expected to make a significant contribution to the specific objective and the policy objective of the ERDF programme.

9.4 EX ANTE ASSESSMENT IMPACT VC FUND FOR SOCIAL ENTREPRENEURS (VCI)

Based on the broad experience with the support of young, innovative companies through venture capital, an Impact VC fund is to be set up in the funding period 2021 to 2027. Open investments will be used to support companies that want to achieve high social and ecological impacts through their business activities. In addition to the intention of making profits and growing as a company, these impact start-ups also intend positive social impacts. This new fund concept is launched with the contribution to the UN sustainability strategy and its adaptations at federal and state level. In addition, a trend towards impact investing (or social entrepreneurship) is perceived, which has also been shown in the current funds – there are several investments and start-ups with a focus on social impact.

A prerequisite for the use of financial instruments (and funding instruments in general) is a corresponding need on the part of the target group. In the case of the VCI, this needs results from financing restrictions for young, innovative companies in general and for impact start-ups. Such financing

restrictions are consistently shown in the empirical literature and by the experts interviewed. In early company phases and in innovative ventures, uncertainties on the one hand are high, sales and profits on the other hand low over a longer period. According to the experts and the evaluators, the need for the use of public funds is also given in Berlin's special situation with a dynamic investment market. Particularly in the early phases of company development, with special risks and not quite so high profit expectations, the experts interviewed see important areas of application for public equity capital. This also applies to a large extent to start-ups that, in addition to positive economic development, also strive for social effects. This is confirmed by the survey results, which are only partially reliable, as well as by most of the interview partners.

Based on the given demand, the expected demand was estimated and thus the means approach was checked. The basis are the investment cases in the existing VC funds of the ERDF OP 2014 - 2020, which can be classified as impact start-ups. The further development of the very dynamic equity capital market in Berlin was also considered in two scenarios. The development of impact investing as a market segment is largely assessed positively by the experts. Individual survey results also suggest growth in this segment. However, these assessments and data are subject to a high degree of uncertainty; a modelling of the development of the segment was therefore dispensed with. Depending on market developments, demand for impact investments is expected to range between 25 million euros and 29 million euros. Including administrative costs, this results in a demand in the range of 29 million euros to 34 million euros. According to the evaluators' assessment, the planned fund volume of 30 million euros is thus in line with requirements. If the investment market and impact investing develop positively, demand could significantly exceed the available funds.

There is also the possibility of providing investments without private co-investors. This expansion of the funding spectrum is viewed positively by the evaluators. Due to the information deficits of some of the private investors, this funding approach could have special significance in the impact segment. If the fund makes use of this beyond individual cases, a significantly higher demand can be assumed.

The impact orientation leads to additional demands on the part of the shareholder regarding social impacts and a higher effort in the financing phase as well as in the context of reporting and monitoring. If the impact component were to be waived, these additional efforts would not apply. In this case, compensation for disadvantages and a reduction of negative incentives through non-repayable support should be examined. The share of repayable support should be derived from the additional effort in the application phase and for monitoring the impacts.

In the market segment "impact investing", the maturation process of the investment market and the ecosystem for startups in Berlin (and in Germany as a whole) is not as advanced as in the whole VC market. Follow-on financing might be necessary here so as not to jeopardise the development of startups and to send a positive signal to private investors. If there is a high demand for initial financing, it should nevertheless be examined to what extent the fund's participation in follow-up rounds is indispensable.

The VCI will support a rather small group of selected start-ups. However, it can be assumed that the surviving impact start-ups will grow strongly and develop comprehensive innovations. The company growth and mainly the innovations represent the main target contribution of the VCI to the specific objective. In medium or long-term perspective, these innovations can provide strong impulses for modernising the economic structure and increasing the productivity of the regional economy. In addition, the revolving funding is likely to be characterised by high efficiency.

9.5 EX ANTE ASSESSMENT PRO FIT LOANS

With the Pro FIT loans, a proven instrument is to be continued in the future Berlin ERDF programme of the funding period 2021-2027 in order to comprehensively accompany and support innovation processes in SMEs together with the Pro FIT grants. While funding for SMEs in the area of industrial research with more distance to the market is provided in the form of grants, SMEs in the closer-to-market area, when the development risks are less high, are to be supported by repayable loans.

Theoretical considerations and empirical evidence show very clearly that difficulties in accessing external funding negatively affect both the scope and structure of research and innovation activities.

In addition to specific characteristics of innovation activities that are independent of company size, there are a number of peculiarities that make financing innovations in small and medium-sized enterprises (SMEs) and especially innovative start-ups and young SMEs particularly difficult compared to established large companies. Consequentially R&D activities, especially in SMEs, are lower than economically desirable, take place too irregularly and are too rarely related to projects with high risks. Surveys of companies provide clear empirical evidence that financing restrictions are a central obstacle to innovation. At the same time, a decline in the participation of SMEs in innovation activities can be observed in recent years - both nationwide and in Berlin, and especially among micro and small enterprises. There is thus a fundamental need for investment and funding in order to initiate more entrepreneurial innovation projects in Berlin and especially in Berlin's SMEs.

For the planned Pro FIT loans in the new funding period, the modalities and conditions of the previous awarding will be adopted unchanged. The Pro FIT loans that IBB financed in the period 2014-2020 thus initially provide a good point of reference for quantifying the future demand for Pro FIT loans in Berlin and for making a plausibility assessment of the planned funding. As a result of the projection, the probable loan volume for the years 2021-2027 based on historical values is €117.0 million, which is close to the currently planned financial volume for the loans to be approved of €120.5 million.

The Pro FIT loans are coherently embedded in an existing and broadly differentiated funding landscape to support innovation. An important unique selling point of Pro FIT funding is the integrated funding approach and the possibility to combine grants and loans in the different innovation phases of a project in order to provide financial incentives along the entire innovation chain. However, by only granting subsidised loans in the experimental development phase, the possibilities of state aid law are not fully exploited. In this phase, aid intensities of up to 60 percent of the eligible costs are possible. A combination of grants and loans, even within the different innovation phases, and a higher subsidy value could trigger additional profitability and liquidity effects of the funding and thus more innovation among Berlin's SMEs.

The planned future awarding of grants also in the area of experimental development within the framework of competitive calls takes this objection into account to a certain extent. However, the evaluator does not have sufficient information on the extent and intensity of the additional grant funding planned to be able to reliably estimate the influence on the future demand for Pro FIT loans. It seems likely that the attractiveness of the Pro FIT loan promotion will be impaired by this and that demand for the Pro FIT loans will therefore tend to decline.

In addition to the changed framework conditions in the implementation of the Pro FIT funding itself, it should be noted that the introduction of the tax research allowance since 2020 has introduced a further alternative funding approach for R&D projects at the federal level, which offers attractive conditions compared to the Pro FIT loans. In addition, other federal funding instruments in the area of innovation funding have been made more attractive. This, too, is likely to dampen demand for Pro FIT loans in the future.

Against the background of the fundamentally existing uncertainty, the currently envisaged average estimate of 120.5 million euros can be considered very realistic because it is closely aligned to average and empirical values achieved so far. However, it does not represent a cautious and conservative estimate in the sense that explicit deductions have been made for a below-average development with regard to the changes in the future framework conditions that tend to have a dampening effect on demand. If demand does not develop as expected on the basis of the past, control instruments are available. Furthermore, the planning is based on an approval phase of the loans only until the end of 2027, so that there is a buffer with regard to the n+2 rule. In addition, there is already secured new business for 2021, which clearly exceeds the planning.

By financing low-interest loans for innovation projects that would not have been realised without funding, or only to a significantly lesser extent, the Pro FIT loans contribute directly to the specific objective as an important element of the overall Pro FIT funding. By inducing additional private innovation expenditures, especially among SMEs, Pro FIT funding has a high strategic relevance in view of the declining innovation activities of SMEs in Berlin.

9.6 EX ANTE ASSESSMENT SME FUND IV

The SME Fund IV is primarily intended to support start-ups and small and young enterprises within the framework of the ERDF programme. Repayable development loans are used to provide comprehensive financing that can improve the viability and competitiveness of start-ups and SMEs. This is intended to directly and indirectly increase productivity and innovation in Berlin.

The SME Fund IV is the successor to very similar funds that were fully implemented under the ERDF programmes of previous periods. The SME Fund IV is also strongly oriented towards start-ups and young enterprises; loans in the area of micro-loans, start-up loans and, to a lesser extent, loans for the expansion of existing SMEs with clear financing problems are offered.

In the empirical and theoretical literature, financing problems in the credit market are widely recognised, especially for start-ups and young and small enterprises. Larger start-ups with higher debt capital requirements are particularly affected. Financing problems are seen here as a key obstacle to start-ups. The main reason for this is the provision of collateral, which is not yet available, especially for start-ups and young enterprises. Financing problems of founders in the planning phase are seen as even more important.

Beyond the economic policy legitimacy of the SME Fund IV, an evaluation of the planned volume of funds is the subject of the ex ante assessment. For this purpose, an adjusted, conservative forecast was developed from the development of the predecessor fund (SME Fund III). The changes in the conception of the new fund could also be modelled from historical data, but the basis for the scenarios derived from this is only reliable to a limited extent (short term, Coronavirus pandemic).

With a term from 2023 to 2029, the estimated total demand is between about 180 million euros and about 200 million euros. The basis for the estimate is the previous development, excluding quarters with particularly high demand or a particularly large number of loan commitments. Taking administrative costs into account, a fund volume of between 193 million euros and 213 million euros seems appropriate (middle scenario: 200 million euros). Significant factors influencing the demand for promotional loans are the acceptance of the conceptual expansions, especially in Berlin Start, the design of the promotional instruments of the federal government (KfW) after the expiry of Corona aid, and the propensity to start up in Berlin.

Another important factor is the (financial) design of the GründungsBONUS, which also addresses subgroups of the SME Fund IV. Here, good coordination of the offers of non-repayable grants to improve the profitability of projects and repayable loans with a comprehensive financing function is important. Financial instruments are fundamentally characterised by low deadweight effects and effective, profitability-oriented project selection. The subsidies of the GründungsBONUS, on the other hand, offer a higher incentive effect and improve the possibilities of debt financing. Furthermore, it must always be taken into account that external shocks (temporarily) influence economic and start-up activity.

According to initial planning, the budget for the SME Fund IV is 182.7 million euros; including an increase, 202.8 million euros. In view of the estimates, the first planning still seems appropriate for a cautious calculation; the adjusted planning, however, seems to cover the needs even better (for the time being).

Also in view of the high volume of funds, differentiated monitoring is recommended for the start-up phase of the fund. In the first phase it is possible to observe how the conceptual changes to the instruments are accepted by the founders and SMEs. In addition, it should be analysed how the federal government's funding instruments will be designed after the Coronavirus pandemic has ended. In addition, the effects of the GründungsBONUS could be recorded. The fund volume could then be adjusted again in response to the implementation. If the changes to the SME Fund IV are very well received (scenario "extensive use"), there are basically two possible reactions. Firstly, it would have to be examined whether returns from the SME Fund III or from other financial instruments could be used to supplement the fund resources. Secondly, the focus of the fund could be sharpened – for example, through a stronger concentration on selected economic policy topics (certain types of start-ups, innovation, sustainability, climate protection).

In the new funding period, the combination of repayable and non-repayable funding will be significantly simplified. This means that the financing function of loans can be used in an integrated way

with the incentive function of grants. In doing so, the comparatively high efficiency of revolving funding (low deadweight, repayment, effective project selection) can be maintained and the attractiveness of funding increased. It should be examined whether a combination with relatively low grant shares is possible, for example in the aforementioned political priority topics.

The leverage effect of the SME Fund IV resources used was calculated in the present evaluation on the basis of the previously valid methodology. With full implementation of the fund and similar structural correlations (private co-financing of the start-ups / projects), the leverage effect for the ERDF funds is 1.5.

A significant contribution to the objectives of the ERDF programme results above all from the support of start-ups as drivers of innovative economic change. This change is triggered by innovations and by the increase in the intensity of competition among established companies. Young companies are generally characterised by a higher growth potential; the market entry of larger start-ups in particular is often associated with innovations.

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., Smyrnios, K., & Bi, R. (2012). Measuring the influence of business coaching on fast-growth firms. *Small Enterprise Research*, 19(1), 16-31.

Berger, M., Egeln, 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.

DIHK (2019): DIHK-Gründerreport 2019.

DSM (2019): Deutscher Startup Monitor 2019, herausgegeben vom Bundesverband Deutsche Startups e.V.

Fritsch (2013): New Business Formation and Regional Development: A Survey and Assessment of the Evidence.

Fritsch / Wyrwich (2021): Entrepreneurship. Theorie, Empirie, Politik, 3. Auflage.

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 vor de Kunsten Utrecht, Utrecht.

IBB (2021): Berlin Trend, Februar 2021.

IBB (2022): Berlin Trend, Februar 2022.

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.

Ifo (2020): Kreditverhandlungen und Liquidität von Unternehmen während der Corona-Pandemie. Ifo-Schnelldienst 10/2020.

KfW-Research (2011): Fokus Innovation: Gründunge n 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

KfW (2021): KfW-Mittelstandspanel 2021.

KfW (2022): Corona-Betroffenheit im Mittelstand nimmt wieder zu: Personalausfälle häufen sich, aber finanzielle Lage intakt. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, April 2022.

KfW et al. (2020): Unternehmensbefragung 2020, Finanzierungsklima: Unternehmen gut gerüstet vor der Krise.

KfW Research (2021a): KfW-Gründungsmonitor 2021.

KfW Research (2021b): KfW-Gründungsmonitor 2021, Tabellen- und Methodenband.

KfW Research (2021c): Corona-Krise: Welche Unternehmen sind verstärkt betroffen und welche Lehren lassen sich aus der Krise ziehen?

KfW Research (2021d): Gestärkt aus der Corona-Krise – fünf Handlungsfelder für eine nachhaltige Transformation.

KfW Research (2021e): „Junge“ Selbstständige: branchenbedingt trifft Corona-Krise Frauen härter als Männer.

KfW Research (2022): KfW-ifo-Kredithürde: Februar 2022.

Kovalis / IfS (2020): Evaluierung der Prioritätsachse 2 „Produktivität der Wirtschaft“, Zwischenbericht.

Metzger (2019): Gründungsfinanzierung im Wandel: Finanzierungsmix verändert sich deutlich, in: KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 275.

Metzger (2021): Rückschlag für Gründungsgeist junger Erwachsener durch Corona-Krise.

Metzger (2022): Junge Selbstständigkeiten haben sich von Corona-Krise noch nicht erholt, Engpässe verschärfen die Lage. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft.

Metzger, Georg (2020): KfW Venture Capital Studie 2020 – VC-Markt in Deutschland: Reif für den nächsten Entwicklungsschritt, KfW Research.

Meyer / Alecke (2019): Finanzinstrumente im EFRE – Potenziale, Beschränkungen, Nutzungsmöglichkeiten. Sonderuntersuchung 3 im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms Niedersachsen (Kovalis / IfS / ISG / GEFRA).

Meyer / Aßmann / Toepel (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin, Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvierende Instrumente im EFRE-Programm.

Stoica et al. (2020): The Nexus between Entrepreneurship and Economic Growth: A Comparative Analysis on Groups of Countries, in: Sustainability 2020, 12, 1186.

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

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 3
Abbildung 2: Entwicklung des VCT II nach Jahren.....18
Abbildung 3: Entwicklung des VCK II nach Jahren 38
Abbildung 4: Impactfälle im VCT II und VCK II nach Jahren.....64
Abbildung 5: Entwicklung des KMU-Fonds III nach Quartalen.....120

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Überblick über die Methoden der Ex-ante-Bewertung 5
Tabelle 2: Ausgestaltung des VC-Fonds Technologie III 7
Tabelle 3: Eigenschaften von Finanzprodukten 11
Tabelle 4: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms 14
Tabelle 5: VCT III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes 16
Tabelle 6: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCT III 22
Tabelle 7: VCT III – Komponenten der Hebelberechnung 24
Tabelle 8: Erwartete Outputs des VCT III 26
Tabelle 9: Ausgestaltung des VC-Fonds Kreativwirtschaft III 30
Tabelle 10: Eigenschaften von Finanzprodukten 32
Tabelle 11: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms 35
Tabelle 12: VCK III - ähnliche Förderinstrumente des Bundes 37
Tabelle 13: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin 43
Tabelle 14: Szenarien zur Berücksichtigung des Wachstums der Kreativwirtschaft in Berlin 44
Tabelle 15: VCK III – Komponenten der Hebelberechnung 46
Tabelle 16: Erwartete Outputs des VCK III 48
Tabelle 17: Ausgestaltung des Impact VC Fonds 53
Tabelle 18: VCI - ähnliche Förderinstrumente des Operationellen Programms 62
Tabelle 19: Szenarien zur Nachfrage nach Beteiligungen aus dem VCI 67
Tabelle 20: VCI – Komponenten der Hebelberechnung 69
Tabelle 21: Erwartete Outputs des VCI 71
Tabelle 22: Ausgestaltung der *Pro* FIT-Darlehen 75
Tabelle 23: Bewilligtes und ausgezahltes Darlehensvolumen gemäß Fondsplanung 87
Tabelle 24: Anzahl Darlehensfälle und bewilligtes Darlehensvolumen (Stand 31.12.2020) 88
Tabelle 25: Erwartete Outputs der ProFIT-Darlehen 96
Tabelle 26: Geplante Konzeption des KMU-Fonds IV 100
Tabelle 27: Eigenschaften von Finanzprodukten 105
Tabelle 28: Vergleich KMU-Fonds IV und Meistergründungsprämie 108
Tabelle 29: KMU-Fonds IV – Mikrokredite – ähnliche Förderinstrumente des Landes und des Bundes 110
Tabelle 30: KMU-Fonds IV – Berlin Start – ähnliche Förderinstrumente des Landes und des Bundes 115
Tabelle 31: Szenarien zur Berücksichtigung der Änderungen des KMU-Fonds IV 124

Tabelle 32: KMU-Fonds IV – Komponenten der Hebelberechnung 126
Tabelle 33: Erwartete Outputs des KMU-Fonds IV 129