

LGA, 576, 10.5.2007

## 6 Conclusio

Gegenstand der vorliegenden Studie ist eine umfassende Evaluierung des Seedfinancing-Förderungsprogramms und der für die Abwicklung verantwortlichen Instanzen. Dabei wurden unter der Leitung von FIWO folgende zentrale Bereiche einer detaillierten Analyse unterzogen: Die administrative Effektivität der Programmverwaltung, die möglichen Widerstandsverluste an den maßgeblichen Schnittstellen, ökonomische und arbeitsmarktbezogene Effekte und die Einbettung von Seedfinancing in die nationale und internationale Förderungslandschaft. Bei der Durchführung der Evaluation orientierte sich FIWO an den normativen Aussagen der deutschen Meta-Evaluation des vergangenen Jahres (Kuhlmann/Holland 1995). Daraus leitete sie insbesondere das Erfordernis ab, den Zielerreichungsgrad des Programmes sowie seine Selektivität unter Einsatz unterschiedlicher sozialwissenschaftlicher Methoden vorrangig zu behandeln.

Diese Conclusio stellt die wichtigsten Ergebnisse der Studie in komprimierter Form dar und präsentiert die aus der Sicht des Evaluator/inn/enteams vordringlichen Empfehlungen an die gesetzgebenden und vollziehenden Stellen. In der Informationspolitik ist es der Innovationsagentur teilweise sehr gut gelungen, effektive Kanäle zu Multiplikatoren aufzubauen, um ein möglichst breitgestreutes Wissen über das Seedfinancing-Programm zu generieren. Zudem war sie auch beim Networking mit relevanten institutionalisierten Ansprechpartnern für potentielle Unternehmensgründer auf Landes- wie kommunaler Ebene hoch aktiv. Das mögliche Spektrum der Informationsvermittlung wird in methodischer Hinsicht ausgeschöpft, wobei die Aufbereitung des Materials nach Aussagen der befragten Unternehmen und Experten sowie nach unserer Kenntnis der Erstinformationen zu Seedfinancing aktuellen Standards entspricht. Die einmal erfolgreich erzeugten Informationskanäle privilegieren allerdings einige der interessierenden Subpopulationen, was einer partiellen Reduktion des Adressatenkreises gleichkommt. *Die Herstellung breit gestreuter, und der Größe der einzelnen Länder, ihrer industriellen Prägung sowie ihrer Dichte an Hochtechnologie-Betrieben entsprechender Kontakte und Förderungen sollte in Zukunft Priorität aufweisen, um sicherzustellen, daß die Zielgruppe besser erfaßt wird.*

Im Bereich des Verhältnisses zu den betreuten Unternehmen tritt die hervorstechendste Stärke der Innovationsagentur zutage: Es zeigt sich ein hohes Maß an Übereinstimmung sowohl bei der Problembenennung als auch der Problemlösung. Auch läßt unsere Erhebung auf einen hohen Grad an sachorientiertem und in einem für beide Seiten ansprechenden Gesprächsklima stattfindenden Beratungsprozeß schließen. Dies wiegt umso schwerer, als die Innovationsagentur über einen längeren Zeitraum ein komplexes Bündel an Leistungen für die geförderten Unternehmen bereitstellt. Neben den finanziellen Ausschüttungen und Prüfungstätigkeiten ist es zunehmend zu einem Schwerpunkt der Agentur geworden, umfassende Beratungsleistungen anzubieten, was sowohl über interne als auch über externe Ressourcen wahrgenommen wird. Diese beiden Quellen werden jedoch substitutiv eingesetzt, was angesichts eher komplementärer fachlicher Qualifikationen zu tendenziell suboptimalen Ergebnissen führt. *Wünschenswert ist eine Spezialisierung der Projektmanager auf Kernkompetenzen hinsichtlich intermediärer Leistungen für die Unternehmen. Anstelle den Anspruch zu verfolgen, entstehende Probleme in Kooperation mit dem Unternehmen selbst zu lösen, sollte die Innovationsagentur über jeweils zu entwickelnde Beratungskonzepte den effektiven Einsatz externer Expert/inn/en anbahnen und qualitätssichernd begleiten. Mit dem Aufbau entsprechenden Know-hows gelänge es der Innovationsagentur zum einen, der Klientel spezifischen Zugang zu professioneller Beratung zu verschaffen und zum anderen, einen strategisch-kontinuierlichen Betreuungsprozeß zu sichern.* Dies wird auch durch den Befund bestätigt, daß die Performance der bisherigen Beratung dimensionenabhängig disparat ist: Während sie bezüglich Marketing, Finanzierungsmöglichkeiten wie auch der Gestaltung der Kapitalbesitzverhältnisse ausgesprochen gut abschneidet, ist die Beratung im Hinblick auf Internationalisierung, Wachstumsstrategie und Risikoattitüde unbefriedigend.

Auch die Wirkungen der monetären Förderung müssen als ungenügend bezeichnet werden. Es ergeben sich insgesamt negative Zusammenhänge zwischen Förderhöhe einerseits und Rentabilität, Eigenkapital sowie Effektivität des Vermögenseinsatzes andererseits. Positiv korreliert die Förderleistung nur mit dem Umsatzwachstum und dem gesamten Finanzierungsvolumen. Hinsichtlich des Beschäftigungsniveaus sind keine signifikanten Unterschiede zwischen SF-II-, SF-I- und nicht-geförderten Unternehmen feststellbar, doch

setzen die erstgenannten überdurchschnittlich hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein. Als ausgesprochen kontraproduktiv müssen die nachweisbaren Sickereffekte bei der Förderung konstatiert werden. *Unter anderem daraus ist eine stärkere förderungspolitische Hinwendung zu Instrumenten der Expansionsfinanzierung sowie ein höheres finanzielles Engagement je Einzelfall wie auch eine stärkere Nähe zum Eigenkapital des Unternehmens, etwa nach hier behandelten deutschen und finnischen Vorbildern, zu empfehlen.*

Die exorbitant hohe Fluktuation der Mitarbeiter steht im Widerspruch zur behaupteten Priorisierung von Humankapital seitens der Innovationsagentur. Das häufige Abwandern von Mitarbeitern bedingt eine fast permanente, mit hohen Transaktionskosten verbundene und für die Organisation nicht rentierliche Investition in Humankapital. Dies wirkt sich umso schwerwiegender aus, als das persönliche Networking eine der Core functions der Innovationsagentur darstellt. *Um die Reibungsverluste möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich, systematisierte Einstellungsverfahren auszuarbeiten und im besonderen Maße auf eine systematische Erstellung und Anwendung von Personalentwicklungsplänen hinzuwirken.* Die einzelnen Funktionsbereiche der Innovationsagentur hinsichtlich Seedfinancing werden mittels "Bearbeitungs- und Entscheidungsgrundlagen" (BEG) geregelt. Das FIWO zugängliche Material zeigt allerdings deutliche Mängel hinsichtlich ihrer Systematik. Zudem ist der Status dieser Normen, was den Grad ihrer Verbindlichkeit betrifft, nicht geklärt. *Beides verhindert die prinzipiell mögliche Lukrierung von Synergieeffekten und sollte bereinigt werden.* Aus den Akten der Innovationsagentur wird ersichtlich, daß zu dem von FIWO als wesentlich erachteten Funktionsbereich der Herstellung internationaler Kontakte im Venture-Capital-Bereich als auch der Abstimmung mit europäischen Fördereinrichtungen keine personellen Ressourcen abgestellt sind. *Das Evaluator/inn/enteam empfiehlt die Verankerung dieses Tätigkeitsbereichs in den BEGs sowie eine entsprechende Budgetierung.*

Die aus einer mit August 1996 datierten BEG hervorgehende Neustrukturierung der Tätigkeitsbereiche der Projektmanager entlang von Technologiefeldern wird von FIWO im Hinblick auf die Inhomogenität und hohe Spezifität dieser Nischenmärkte als sinnvoll erachtet. *Der rasche Aufbau von Spezialwissen durch die Projektmanager entlang dieser Dimension sollte forciert werden. Darüber hinaus wird empfohlen, der prozentualen Aufteilung des Bereiches "Mikroelektronik und Informationstechnologie" eine kategoriale hinzuzufügen sowie die Geschäftsfeldaufteilung auf die gesamte Dauer des Kontaktes zu dem einzelnen Unternehmen, also von der Akquisition bis zum Ausscheiden aus dem Portfolio, auszudehnen. Zudem würde die Ausarbeitung eines interne wie externe Schnittstellen berücksichtigenden EDV-Konzepts einen verbesserten Einsatz computerunterstützter Datenerfassung und -weiterverarbeitung ebenso wie die zur Qualitätssicherung notwendige Aufbereitung von Daten begünstigen, die bisher durch die teilweise inkompatible Hard- und Software-Ausstattung der Innovationsagentur behindert werden.*

Von den in der Selektion der Projekte verwendeten Kriterien erscheinen einige reformbedürftig bzw. prinzipiell obsolet. Als besonders wesentlich für die Förderungszusage stellte sich die "Unternehmerpersönlichkeit" heraus. Bisher blieb die Operationalisierung dieses Begriffs der monokratischen Beurteilung der einzelnen Projektmanager vorbehalten. *Ein unter Beteiligung von Board und Innovationsagentur diskursiv erstellter sowie nachvollziehbarer Kriterienkatalog zum Topos der Unternehmerpersönlichkeit wäre ebenso wünschenswert wie die Präzisierung und Spezifikation von "technologisch herausragendem Produkt- und Verfahrens-Know-how".* Abgesehen von der ungenügenden Determinierung einzelner Passagen der Richtlinien, gibt es auch Diskrepanzen zwischen der formalen Festschreibung und tatsächlichen Umsetzung. Dies betrifft die Schwerpunktverschiebung von "F&E" zu "Innovation", jene von "Technologie" zu "Markt" und jene von "Expansion" zu "langsamem" respektive "risikominderndem" Wachstum bei der effektiven Vergabe bzw. Betreuung. *In diesen Fällen ist entweder eine Anpassung der Richtlinien vorzunehmen, oder die Praxis zu revidieren.* Außerdem erscheinen hinsichtlich der immer wieder betonten und zunehmenden Wichtigkeit von Kooperationen einige Restriktionen des Punktes 4.3 der SF-Richtlinien zu streng. *Anstatt kooperative Vertriebswege als Ausschlußkriterium zu*

*definieren, sollte der Terminus "Kooperationsbereitschaft" als ein Definiens der Unternehmerpersönlichkeit etabliert werden. Auch ist daran zu denken, das in der Phase I vorgesehene Unternehmensgründungskonzept um die Aufnahme der expliziten Ausarbeitung eines Kooperationsplans zu ergänzen.*

Die für die Zusammenarbeit mit dem Board zur Verfügung gestellten Unterlagen wurden insbesondere, was die vorselektierten Antragsteller sowie die periodische Berichterlegung über die Entwicklung der einzelnen Förderfälle im Portefeuille und die frühzeitige Darstellung problematischer Tendenzen anlangt, als unzureichend eingestuft. *FIWO empfiehlt hier die Reduktion des Detailliertheitsgrades der Meilensteinbestimmungen bei strafferem Vollzug, die Abkehr von der "Plus-Minus-Berichterlegung", zumal diese an nicht neuerlich erläuterten Planrechnungen der Projektstartphase anknüpft, eine Verschiebung zu betriebs- wie volkswirtschaftlich aussagekräftigeren Variablen und Verfahren sowie eine Mindestinformierung des Boards bezüglich der bereits durch die Innovationsagentur abgelehnten Fälle.*

Wie die ausführliche Einzel- und Aggregatanalyse, in erster Linie der Phase-II-Unternehmen, ergeben hat, ist die Zahl der "Highflyers" geringer als jene der Projektabbrüche; auch ist bei letzteren ein Auftreten von Managementfehlern festzustellen, welche die dem Venture-Capital-Segment ansonsten annähernd angemessene Konkursquote zu einem erheblichen Teil erklären. Daraus sowie aus einer Vielzahl von Dokumenten geht hervor, daß im Seedfinancing-Prüfverfahren ein zu hohes Maß an Risikoaversion vorherrscht. Unter diesen Voraussetzungen würden die an dieser Stelle vorgeschlagenen Spezifikationen bei den Prüfkriterien die gegebene Risikoattitüde möglicherweise vertiefen. *Kompensatorisch wird daher - aber auch, um den von der Programmadministration formulierten Wunsch nach Teilhabe am VC-Segment Rechnung zu tragen - vorgeschlagen, neben der Erhöhung der Gesamtdotation eine Erhöhung der Fördersumme je Einzelfall vorzunehmen.*

Diese Vorgangsweise impliziert eine eindeutige Verschiebung der Position der Innovationsagentur weg von einer Institution der Gründungsförderung, hin zu einem dem

Handeln von VC-Gesellschaften ähnlichen Status. Derzeit ist Seedfinancing entlang der meisten der in Tabelle 72 angeführten Dimensionen der mittlere Merkmalsträger.

Tabelle 72: Positionierung von Seedfinancing zwischen klassischer Subvention und Venturer

DIMENSION	klassische Subvention	Seedfinancing	Venturer
ZINSSATZ BZW. GEWINNERWARTUNG	nicht gegeben bzw. niedrig	mittel	hoch
AKQUISITION	keine	mittel	hoch
RELATION PRÜFUNG ZU BERATUNG	niedrig	mittel <sup>126</sup>	hoch
EXPANSIONSFINANZIERUNG BZW. -BERATUNG	nicht gegeben	im Ansatz <sup>127</sup>	gegeben resp. Ausstieg
HAFTUNG	nein	nein	ja
EINFLUSS AUF GESCHÄFTSFÜHRUNG	niedrig	mittel	hoch
ENTSCHEIDUNG DURCH HÖHERES ORGAN	ja	formell ja, faktisch nein <sup>128</sup>	nein <sup>129</sup>
KONZENTRATION AUF BRANCHEN	nein	tendenziell ja	ja
VARIABLE GESTALTUNG DER BEDINGUNGEN <sup>130</sup>	niedrig	mittel	hoch
INZIDENZGEFAHR <sup>131</sup>	niedrig	niedrig bis mittel	niedrig

<sup>126</sup> Meilensteinkontrolle und damit Abhängigkeit der Auszahlungen von Kontrolle der ökonomischen Zielerreichung bzw. anderer Auflagen

<sup>127</sup> durch Beratungsleistung und/oder Suche nach neuen firmenspezifischen Förderungsformen

<sup>128</sup> mehrstufiges und letztlich verbindliches Verfahren der Vorselektion (einzelne Projektmanager und Projektmanager im Team), sh. Punkt 2.3 der vorliegenden Analyse.

<sup>129</sup> jedenfalls bei den hier üblicherweise zur Disposition stehenden Fördersummen (max. 5 Mio. öS)

<sup>130</sup> etwa Disposition über Zinssätze, Meilensteine etc.

<sup>131</sup> in dem Sinn, daß die mit der Abwicklung betraute Bank resp. die Hausbank des Unternehmens die Förderung ganz oder teilweise abschöpft.

Wenn Seedfinancing in der derzeitigen Form tatsächlich eine mittlere Option zwischen "etatistischer" und "liberalistischer" Variante realisiert, dann ist am Ende der Evaluation grosso modo der Schluß zu ziehen, daß weniger die *Vorteile lukriert* als die Nachteile der beiden "Extremvarianten" tendenziell *vereinigt* wurden. Der etatistische Ausweg hätte den Vorteil für die öffentliche Hand, daß vergleichsweise sehr leicht handhabbare harte Kriterien<sup>132</sup> und ein straffer Vollzug der Fördervereinbarungen realistisch wären. Im Fall der liberalistischen Option ist zunächst die etwas größere Marktnähe wie auch EU-Konformität ins Treffen zu führen bzw. eine höhere Affinität zum langfristig gewandelten wirtschaftspolitischen "Leitbild". Aber auch bei der Realisierung dieser Option ergäben sich faktisch erhöhte Handlungsspielräume der Innovationsagentur bei der Wahrnehmung von Kontroll- und Steuerungsfunktionen als *Kapitalvertreter* und - ebenso wie bei der ersten Variante - voraussichtlich bessere Durchgriffsmöglichkeiten des Bundesministeriums gegenüber der abwickelnden Stelle. Gerade in Anbetracht der hohen Sockereffekte und der geringen Effektivität in der Mittelverwendung der Seedfinancing-Finanzierung sind ein tendenzieller Umstieg auf Einmalzuschüsse, eine strengere Meilenstein-Kontrolle sowie ein stärkerer Eigenkapitalcharakter, wenn auch zusammengenommen nicht unbedingt kompatibel, der derzeitigen Konstruktion und Praxis vorzuziehen. *Die von einer überwiegenden Mehrzahl der Expert/inn/en diagnostizierte Unterdotierung des Seedfinancing-Programms in Relation zur Bedeutung des bearbeiteten Segments legt eine substantielle Erhöhung der bereitstehenden Mittel nahe. Dies sollte allerdings mit einer signifikanten Effizienzsteigerung einhergehen.*

Die bisher unzureichend konzentrierten Zielsetzungen der österreichischen Industrie- und Technologiepolitik führen auch im Bereich der österreichischen Förderungslandschaft im allgemeinen und bei Seedfinancing im besonderen zu einem zwar inhaltlich breit gestreuten, doch wenig akzentuierten Vorgehen. Eine entsprechende Schwerpunktsetzung auf Technologiefelder, in denen Österreich bereits vielversprechendes Know-how akkumulieren

---

<sup>132</sup> etwa das Erreichen zumindest der gesamtwirtschaftlichen Exportquote im Dreijahresdurchschnitt (letzteres um die negativen Auswirkungen selektiv technologieorientierte Klein- und Mittelbetriebe betreffender weltwirtschaftlicher Konjunkturschwankungen abzufedern).

konnte, sollte angestrebt werden. Dies würde eine konzertierte Abstimmung mit den Forschungs- und Förderschwerpunkten der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen. Mit der Akzentuierung von Technologiefeldern kann auch eine entsprechende Konzentration der derzeit außerordentlich zersplitterten Förderungsinstitutionen einhergehen.

→ Mag.

NEUKANTH