



Botschaft 2018-DEE-32

2. Oktober 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit zur Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase für die Jahre 2019 bis 2022

Wir unterbreiten Ihnen einen Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Jahre 2019 bis 2022 zur Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase nach Artikel 25c des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1).

Das vorliegende Dekret, das im Rahmen der oben erwähnten Gesetzesrevision angekündigt wurde, betrifft die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel für die Jahre 2019 bis 2022 zur Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase gemäss dem neuen Artikel 25c WFG. Diese Unterstützung besteht aus Seed-Darlehen und Risikokapital.

1. Einleitung

Am 24. Mai 2018 hat der Grosse Rat das Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) verabschiedet. Diese Änderung des WFG legt das Gewicht auf die Anpassung der Finanzhilfen für Unternehmen in den folgenden drei Bereichen:

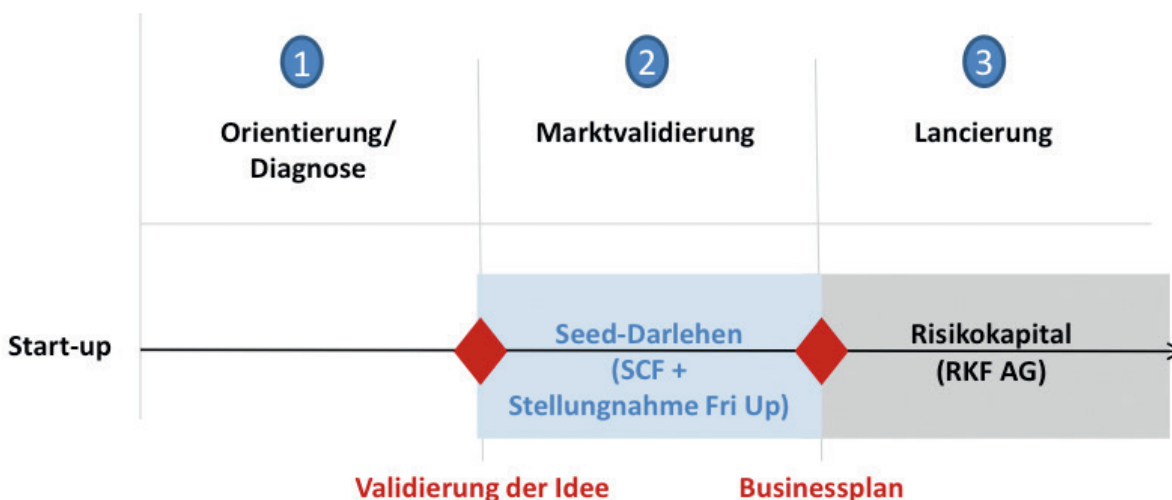
- > Förderung der Innovation: Neuausrichtung und Verstärkung der A-fonds-perdu-Beiträge zur Unterstützung der Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Märkte;
- > Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase: Festigung und Neufinanzierung der Seed-Darlehen und des Risikokapitals für Start-ups;
- > Förderung von Investitionen in die Industrie: Schaffung eines kantonalen Bürgschaftsinstruments zur Unterstützung der Unternehmen und insbesondere der KMU, die Entwicklungsprojekte lancieren, mit denen sie sich auf dem Markt dauerhaft (neu) positionieren möchten, aber nicht über ausreichend Eigenkapital dafür verfügen.

2. Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase

2.1. Finanzierung der Seed-Darlehen

Unterstützung der Anfangsphase der Unternehmensgründung

Der Staat unterstützt mit Seed-Darlehen die Anfangsphase der Unternehmensgründung, das heisst, während sich das Unternehmensprojekt in der Phase der Marktvalidierung befindet (Entwicklung eines Prototypen, Marktstudie, Homologierung, Vorbereitung und Validierung des Businessplans, Beschaffung von Eigenmitteln, Aufbau eines Teams usw.). In dieser Phase entwickelt sich das Projekt von einer Idee hin zu einem Businessplan, der das Unternehmensprojekt strukturiert. Die Seed-Darlehen bezwecken, die Phase der Marktvalidierung zu beschleunigen, damit das Unternehmen zügig gegründet werden kann. Danach kann es Risikokapital beantragen (vgl. Grafik).



Bei der Revision des WFG und seines Reglements wurde der Rahmen für die Nutzung von Seed-Darlehen neu definiert. Die für ein Projekt gewährten Beträge sind tiefer als bisher (Höchstbetrag grundsätzlich 100 000 Franken statt 200 000 Franken sowie Möglichkeit, den Betrag in mehreren Tranchen auszuzahlen), damit eine grössere Zahl von Projekten in der Anfangsphase finanziert werden kann. Die Seed-Darlehen und das Risikokapital werden klar auf unterschiedliche Entwicklungsphasen ausgerichtet, wodurch sie an Effizienz und Komplementarität gewinnen.

Rückblick und Bilanz über den Zeitraum 2010 bis 2015

Mit dem Dekret vom 18. Juni 2009 über den kantonalen Plan zur Stützung der Wirtschaft und zur Krisenbewältigung im Kanton Freiburg hat der Grosse Rat die Gewährung von 2 Millionen Franken für die Errichtung einer Struktur genehmigt, die dazu bestimmt ist, Unternehmen oder zukünftige Unternehmen in wissenschaftlichen oder technologischen Bereichen mit hoher Wertschöpfung finanziell zu unterstützen. Die Stiftung Seed Capital Freiburg (SCF) wurde 2010 gegründet und hat diesen Betrag als Kapital erhalten. Zwischen 2010 und 2015 hat sie zwölf Projekte mit einem Betrag von insgesamt 1,853 Millionen Franken finanziert. Von diesem Betrag wurden bis am 31.12.2017 insgesamt 438 000 Franken von den Empfängern der Finanzhilfe zurückerstattet, 200 000 Franken mussten als Verlust abgeschrieben werden (1 Projekt) und 1 215 000 Franken waren noch in 9 Projekten gebunden, für die Rückstellungen in der Höhe von 498 000 Franken für den Verlustfall aufgebaut worden sind.

Massnahmen für die Jahre 2017 und 2018

Die im Jahr 2010 bereitgestellten Mittel wurden 2015 aufgebraucht. Damit wieder Projekte finanziell unterstützt werden können, bis das WFG revidiert ist und die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die langfristige Finanzierung des Instruments eingeführt sind, hat der Staatsrat in den Jahren 2017 und 2018 erlaubt, jeweils einen Betrag von 500 000 Franken aus dem jährlichen Voranschlag der Wirtschaftsförderung für die Finanzierung von Seed-Darlehen bereitzustellen. Der Mangel an finanziellen Mitteln während knapp zwei Jahren hat jedoch zum Verlust von Projekten geführt (10 von 12 angekündigten Projekten gingen verloren) und es dauerte mehrere Monate, bis die Nachfrage nach Finanzhilfen wieder angelaufen war. Seither hat die Stiftung SCF zwischen September 2017 und September 2018 Seed-Darlehen für 7 Projekte in der Höhe von insgesamt 720 000 Franken gewährt. Die Stiftung SCF stützt sich beim Entscheid über die Gewährung von Darlehen auf sehr selektive Kriterien, um die Qualität der Projekte zu gewährleisten: Seit dem 1. Juli, dem Datum, an dem Fri Up das Chefsekretariat der Stiftung SCF übernommen hat, wurden 25 Projekte

vom Chefsekretariat herausgefiltert oder abgelehnt und von den 9 Projekten, die dem Stiftungsrat vorgelegt worden sind, wurden zwei abgelehnt.

Mehrjähriger Verpflichtungskredit (2019–2022)

Die Revision des WFG ist inzwischen abgeschlossen. Der Staatsrat schlägt deshalb vor, einen mehrjährigen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Seed-Darlehen für die Jahre 2019 bis 2022 (4 Jahre) zu eröffnen. Die jährlich für die Finanzierung der Seed-Darlehen benötigten Mittel werden auf 600 000 Franken geschätzt. Da der Staatsrat bereits einen Betrag von 500 000 Franken in den Voranschlagsentwurf 2019 aufgenommen hat, wird ein Verpflichtungskredit von **2,3 Millionen Franken** vorgeschlagen.

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass mit Seed-Darlehen die riskanteste Phase der Unternehmensgründung unterstützt wird, für die es sehr schwierig ist, Drittmittel zu finden. Im Bewusstsein, dass bei dieser Art von Finanzierungsinstrumenten mit Verlusten gerechnet werden muss, hat der Grosse Rat beschlossen, dieses Instrument auf Dauer einzuführen, damit es in Ergänzung des Risikokapitals dazu beiträgt, die Dynamik von Unternehmensgründungen anzukurbeln, die im Interesse der kantonalen Wirtschaft sind.

Die Bilanz über den Zeitraum 2010–2015 kann nicht ohne weiteres herangezogen werden, um zu beurteilen, wieviel Mittel in den kommenden Jahren benötigt werden:

- > Der Kontext, in dem Unternehmensgründungen im Kanton Freiburg stattfinden, hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Dank einer günstigen Innovationsdynamik durch die Neuausrichtung von Fri Up allein auf die Start-ups wird eine steigende Zahl von Projekten mit klareren Zielen eingereicht. Mehrere der im Jahr 2017 unterstützten Projekte sind diesen vorteilhaften Bedingungen zu verdanken, ohne die sie gar nicht entstanden wären oder sich in einem anderen Kanton niedergelassen hätten. Zu diesen Bedingungen zählen die Zusammenarbeit mit den Hochschulen (HTA-FR und Adolphe Merkle Institut AMI) und den Technologieplattformen auf dem blueFACTORY-Gelände (Smart Living Lab SLL und Swiss Integrative Center for Human Health SICHH), das Raumangebot und die Nähe zu anderen Start-ups auf dem Gelände sowie die finanzielle Unterstützung. Die unternehmerische Dynamik entwickelt sich im Kanton Freiburg erfreulich – sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht.
- > Die Seed-Darlehen wurden bei der Revision des WFG auf ein neues Ziel ausgerichtet. Die Verfahren und Bedingungen der Darlehen wurden im neuen WFR präzisiert. Das Instrument der Seed-Darlehen wurde besser positioniert und stärker vom Einsatzgebiet von Risikokapital abgegrenzt. Dadurch sollte es an Effizienz

und Leistungsstärke gewinnen. So beträgt der Zinssatz der Darlehen 0 %, solange das Projekt keinen Umsatz generiert, längstens jedoch während drei Jahren. Nach Ablauf dieser Frist oder sobald das Projekt einen Umsatz generiert, wird der Zinssatz auf 5 % festgelegt. Sobald das Projekt über ein Kapital von über einer Million Franken verfügt, wird grundsätzlich die Rückzahlung des Darlehens fällig und der Zinssatz wird auf 10 % festgelegt. Die Projektträgerin oder der Projektträger oder die künftige Firma muss im Kanton Freiburg niedergelassen sein oder die wirtschaftliche Haupttätigkeit im Kanton Freiburg spätestens innerhalb von 12 Monaten ab der Gewährung des Darlehens ausüben und darf den Kanton nicht verlassen, sonst muss der verbleibende Rückerstattungsbetrag mit einem rückwirkenden Zins von 10 % und einem auflaufenden Zins von 10 % ab Eintreten des Rückerstattungsgrunds sofort zurückerstattet werden. Zudem müssen 50 % des Darlehens durch eine natürliche Person verbürgt werden, was dazu beitragen sollte, dass mehr Mittel zurückerstattet werden.

Die für diese Aufgabe bereitgestellten Mittel müssen also für die kommenden Jahre im Hinblick auf diese neuen Ziele und aufgrund der neuen Erkenntnisse aus dem letzten Jahr (Unterstützung der Projekte in der Höhe von 720 000 Franken) festgelegt werden. Eine Unterschätzung des Mittelbedarfs wäre im Übrigen schädlich, wie sich 2015 gezeigt hat, als angekündigte Projekte verloren gingen und es einige Zeit brauchte, bis wieder neue Unterstützungsanträge gestellt wurden. Eine allfällige Überschätzung des Mittelbedarfs könnte hingegen dadurch aufgefangen werden, dass der Zeitraum für die Nutzung des Verpflichtungskredits um ein Jahr verlängert wird.

Buchhalterische Aspekte

Die Beiträge des Staats werden der Stiftung in bedarfsabhängigen Tranchen in Form einer Kapitalausstattung ausgezahlt. Die Stiftung hat den Auftrag, über die Gewährung und Rückerstattung der Darlehen für Start-ups zu entscheiden. Sie kann die Bearbeitung und Kontrolle der Dossiers ganz oder teilweise dem Verein Fri Up übertragen. Sie unterbreitet der Wirtschaftsförderung jeweils Ende Januar eine Liste mit dem Stand der gewährten Darlehen sowie eine Beurteilung der Erfolgchancen der Projekte und legt der Direktion jeweils Ende Mai ihren Jahresbericht vor. Je nach den Einnahmen aus den Darlehen prüft der Staatsrat jährlich, welcher Betrag in den Staatsvoranschlag aufgenommen werden muss.

2.2. Finanzierung von Risikokapital

Unterstützung der zweiten Phase der Unternehmensgründung

Die Unterstützung von Start-ups durch Risikokapital erfolgt in der nächsten Gründungsphase, sobald das Unternehmen als juristische Person auftritt und über ein Management und gegebenenfalls über einen Businessplan verfügt. Sobald diese innovativen und/oder hochtechnologischen Unternehmen in den ersten Wachstumsphasen stehen, kommen in der Regel grosse Investitionen für die Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen auf sie zu. Zwar bieten auch Finanzinstitute auf dem freien Markt derartige Mittel an, es ist aber kein Geheimnis, dass Jungunternehmen während den ersten Wachstumsphasen auf dem Markt nur sehr schwer an diese Mittel kommen. Professionelle Risikokapital-Fonds treten erst ab einem Betrag von einer oder mehreren Millionen Franken in Aktion, das heisst, wenn das anfängliche Unternehmensrisiko bereits etwas gesunken ist. Unter einer Million Franken gibt es nur wenige aktive Finanzinstitute. Der Staat tritt folglich in dieser Phase in Aktion, weil der Markt nicht ausreichend Finanzierungsmöglichkeiten bietet.

Risikokapital Freiburg AG

Die Risikokapital Freiburg AG (RKF AG) ist eine Einrichtung, die auf diese Art von Investitionen spezialisiert ist. Sie wurde 1998 als Aktiengesellschaft mit einem Startkapital von 7,5 Millionen Franken gegründet. Ihre Aktionäre sind der Staat Freiburg (Hauptaktionär, aber nicht Mehrheitsaktionär), die Freiburger Kantonalbank, die Groupe E und die Pensionskasse des Staatspersonals. Die RKF AG beteiligt sich an Freiburger Jungunternehmen bis zu einem Höchstbetrag von 750 000 Franken. Die Gesetzesgrundlagen für die Beteiligung des Staats an der RKF AG stützen sich auf den Konjunkturplan aus dem Jahr 1997 (Dekret 42/A vom 21. November 1997 über die Bereitstellung von Risikokapital) sowie auf das revidierte WFG. Die RKF AG ist oft die erste institutionelle Investorin, die Freiburger Jungunternehmen mit hohem Potenzial unterstützt. Sie tritt auch in Finanzierungsrunden für höhere Beträge (mehrere Millionen Franken) in Aktion, indem sie die Rolle des Auslösers übernimmt, der weitere Investoren von ausserhalb des Kantons anzieht.

Bilanz über die aktuellen Beteiligungen (Zeitraum 1998–2017)

Seit ihrer Gründung hat die RKF AG für einen Gesamtbeitrag von rund 13,6 Millionen Franken in 23 Start-ups investiert. Von den 23 finanzierten Unternehmen sind 17 heute noch aktiv im Kanton Freiburg und die RKF AG hält immer noch Beteiligungen an 12 Unternehmen. Die Entscheidung für die Aufnahme einer Beteiligung durch die RKF AG stützt sich auf sehr selektive Kriterien: Im Jahr 2017 wurden

z.B. nur 3 von 24 Anträgen angenommen. Die Tätigkeit der RKF AG zielt klar auf die aussichtsreichsten Firmen mit hohem Wachstumspotenzial ab. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Laufe der Jahre die Qualität und die Ambitionen der Freiburger Start-ups gesamthaft zugenommen haben. Im Jahr 2011 haben die Aktionäre der RKF AG nach 16-jähriger Tätigkeit das Kapital der Gesellschaft um 3,6 Millionen Franken aufgestockt. Im Zeitraum 2012–2017 hat die RKF AG 5,1 Millionen Franken in 9 neue Unternehmen investiert. Diese Investitionen weisen eine Hebelwirkung mit einem Faktor von 3,8 auf (ein von der RKF AG investierter Franken ermöglichte es, im Durchschnitt eine Investition von 3.80 Franken durch andere Investoren zu erhalten).

Seit 2010 musste keine von der RKF AG finanzierte Firma Konkurs anmelden. Mehrere der Firmen werden sich voraussichtlich in den nächsten Jahren stark entwickeln. Im Jahr 2017 kamen zwei Verkäufe zustande: Bei einem Unternehmen wurde die gesamte Beteiligung verkauft (Mehrwert von 19%) und bei einem anderen Unternehmen wurde ein grosser Teil der Aktien verkauft (Mehrwert von 345%). Die Qualität des aktuellen Aktienportfolios der RKF AG kann folglich als gut bewertet werden.

Notwendigkeit einer Kapitalerhöhung

Die finanziellen Mittel der RKF AG könnten langfristig ausreichen, um die Selbstfinanzierung zu erreichen, denn die Gewinne der ersten über den Fonds finanzierten Unternehmen speisen diesen von neuem. Dies ist zurzeit nicht der Fall: Am 30. Juni 2018 verfügte die RKF AG nur noch über 1,2 Millionen Franken für die Finanzierung neuer Unternehmen. Die RKF AG muss folglich mit neuem Kapital ausgestattet werden. Ohne zusätzliches Kapital besteht das Risiko, dass die Gesellschaft ziemlich rasch keine neuen Anträge mehr bearbeiten kann und abwarten muss, bis sie aus dem Verkauf von Beteiligungen wieder über ausreichend Mittel verfügt. Dies wäre schädlich für die Freiburger Wirtschaft, insbesondere zu einem Zeitpunkt, da die Entwicklung von innovativen Tätigkeiten mit hohem Wachstumspotenzial für die Schaffung neuer Arbeitsplätze besonders nötig ist. Die Unterstützung von in Gründung begriffenen Unternehmen mit Risikokapital stellt jedoch einen wichtigen Pfeiler der kantonalen Strategie im Bereich der Wirtschaftsförderung und der Schaffung von Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung dar.

Vorschlag einer Beteiligung des Staats an der Kapitalerhöhung

Die benötigte Kapitalerhöhung der RKF AG wird für die nächsten vier Jahre auf etwa 5,6 Millionen Franken geschätzt (etwa 1 bis 1,5 Millionen Franken pro Jahr). Gestützt auf die Grundsatzvereinbarung mit den anderen

Aktionären schlägt der Staatsrat vor, dass das Aktienkapital der Gesellschaft, das zurzeit 7 500 000 Franken beträgt, auf 6 397 248 Franken herabgesetzt wird, um den Verlustvortrag zu absorbieren (1 102 752 Franken, die anteilmässig auf die vier Aktionäre aufgeteilt werden; zulasten des Staats gehen somit 496 238 Franken), bevor das Aktienkapital auf 12 000 000 Franken erhöht wird. Diese Erhöhung des Aktienkapitals um 5 602 752 Franken wird durch den Staat, die Freiburger Kantonalbank und die Groupe E im Verhältnis zu ihrem aktuellen Kapitalanteil finanziert (Staat: 45%). Da die Pensionskasse des Staatspersonals beschlossen hat, sich aufgrund ihrer Investitionsstrategie nicht an der Kapitalerhöhung zu beteiligen wird ihr Anteil an der Kapitalerhöhung ebenfalls anteilmässig auf die übrigen drei Aktionäre aufgeteilt.

Somit wird vorgeschlagen, dass sich der Staat mit einem Betrag von **2 801 376 Franken** an der vorgesehenen Erhöhung des Kapitals der Risikokapital Freiburg AG um 5 602 752 Franken beteiligt. Die Erhöhung des Anteils des Staats am Aktienkapital der RKF AG unterliegt der Bedingung, dass die beiden anderen Aktionäre, das heisst die FKB und die Groupe E sich ebenfalls an der geplanten Kapitalerhöhung beteiligen. Beide Aktionäre haben ihre Beteiligung bereits formell bestätigt. Nach erfolgter Kapitalerhöhung wird der Staat mit insgesamt 5 680 138 Franken am Kapital der Risikokapital Freiburg AG beteiligt sein, was einem Anteil von 47% entspricht. Der Staat bleibt der Hauptaktionär, ohne jedoch die Mehrheit der Aktien zu halten. Der Staatsrat hat die erforderlichen Beträge in den Voranschlagsentwurf 2019 aufgenommen.

3. Schluss

Der Verpflichtungskredit zur Unterstützung von Unternehmen in der Gründungsphase für die Jahre 2019 bis 2022 beläuft sich auf **insgesamt 5 101 376 Franken**. Dies stellt einen Grenzbetrag dar; die Mittel werden nach Bedarf schrittweise ausgezahlt. Um über die nötige Flexibilität bei der Verwaltung dieser Mittel zu verfügen, schlägt der Staatsrat ferner vor, dass die Frist für die Nutzung des Verpflichtungskredits um ein Jahr verlängert werden kann, falls der Finanzierungsbedarf bis Ende 2022 tiefer als erwartet ausfällt.

Da es sich um eine wiederkehrende Bruttoausgabe handelt, die über der gesetzlichen Grenze liegt, muss die Vorlage gemäss Artikel 97 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates genehmigt werden.

Das Dekret untersteht angesichts der Höhe des vorgeschlagenen Verpflichtungskredits nicht dem Finanzreferendum (aktuelle Grenze für das fakultative Finanzreferendum: 9 172 696 Franken, Verordnung vom 23.05.2018, SGF 612.21).

Der vorliegende Entwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und ist europaverträglich.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.
