

Diese Lageeinschätzung wird im Folgenden an Hand von Analysen zu den finanziellen, steuerlichen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen sowie zur Hightech-Strategie und zu den Wachstumspotenzialen der deutschen Wirtschaft vertieft.

C 2 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE FINANZIERUNG VON INNOVATIONEN

Eigenkapital unerlässlich für Innovationen

Unerlässliche Voraussetzung für Innovationen ist deren hinreichende Finanzierung. Dabei wird es sich in erster Linie um Eigenkapital handeln (Box 06). Deutsche Unternehmen haben allerdings aus verschiedenen Gründen relativ niedrige Eigenkapitalquoten von durchschnittlich 11,7 Prozent im Mittelstand und von 26,8 Prozent in Großunternehmen.¹⁰ Diese Finanzierungsstruktur wirkt sich als Innovationshemmnis aus.

BOX 06

Eigenkapital und Fremdkapital

Mit Eigenkapital werden jene Mittel bezeichnet, die von den Eigentümern des Unternehmens zur Finanzierung selbst aufgebracht oder als erwirtschafteter Gewinn im Unternehmen belassen werden. Die Eigenkapitalgeber (Eigentümer) des Unternehmens haben Anrecht auf die Überschüsse (Gewinne), die nach Zahlung aller Verpflichtungen an Arbeitnehmer, Fremdkapitalgeber und andere Schuldner des Unternehmens im Unternehmen verbleiben. Das Eigenkapital haftet – bei einem Scheitern des Unternehmens (Insolvenz) dient es dazu, Ansprüche der Gläubiger zu befriedigen. In diesem Sinne ist das Eigenkapital Träger des Risikos eines Unternehmens. Fremdkapital muss nach Ablauf einer Frist zurückgegeben werden und verlangt darüber hinaus Zinszahlungen. Um die Bedienung eines Kredites sicherzustellen, setzen Banken für die Vergabe von Fremdkapital eine hinreichende Vorausschaubarkeit der Unternehmensergebnisse oder aber die Stellung von Sicherheiten voraus. Deshalb können gerade junge, innovative Unternehmen häufig lediglich auf Eigenkapital zur Finanzierung zurückgreifen. Eigenkapital wird regelmäßig von den Gründern selbst oder – wichtiger noch – von Investoren (Beteiligungskapital) eingebracht.

Während der Markt für Beteiligungskapital hohe Bedeutung für die Innovationsfinanzierung in Deutschland hat, ist er im Vergleich zur Größe der Volkswirtschaft immer noch deutlich unterentwickelt.¹¹ Dabei ist nicht nur die absolute Höhe des investierten Kapitals geringer als in vergleichbaren europäischen Industrienationen¹² – auch die Anbieterstruktur am

Markt für Eigenkapitalbeteiligungen ist im internationalen Vergleich noch nicht ausreichend ausgebildet. So bestehen dauerhafte Angebotslücken bei der Finanzierung von jungen und kleinen Unternehmen.¹³

Angesichts der hohen Bedeutung von Eigenkapital für die Finanzierung von Innovationen sind die steuerlichen Rahmenbedingungen sowohl für die Unternehmen als auch für die sie finanzierenden Kapitalgeber von erheblicher Bedeutung – Steuerpolitik ist somit immer auch Innovationspolitik.

Unternehmenssteuerreform 2008

Mit dem Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 will die Bundesregierung mehr Steuergerechtigkeit, Rechtsformneutralität und die langfristige Sicherung der Einnahmen der Kommunen erreichen. Zentrale Elemente der Reform sind die Senkung der Tarifbelastung auf Ebene der Kapitalgesellschaften von etwa 40 Prozent auf etwa 30 Prozent und die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Einkünfte aus Kapitalvermögen zum 1. Januar 2009 mit einem Steuersatz von 25 Prozent. Die Reform ist von anderen Expertengremien verhalten beurteilt worden. Als positiv wird herausgestellt, dass die Steuerbelastung der Unternehmen sinkt und somit Mittel für Investitionen verfügbar gemacht werden. Allerdings sieht der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹⁴ insbesondere die mangelhafte Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungssteuer als problematisch an: Die schon bestehenden Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen zugunsten einer Fremdkapitalfinanzierung werden verstärkt. Innovationen können aber in vielen Fällen nicht durch Fremdkapital finanziert werden. Die gewünschten positiven Auswirkungen der Reform treten für innovative Unternehmen nicht in ausreichendem Umfang ein.

Steuergesetzgebung diskriminiert Eigenkapital

Die deutsche Steuerpolitik behandelt Eigenkapital schlechter als Fremdkapital. Bei der Aufnahme von Fremdkapital zur Investitionsfinanzierung sind Zinsen für die Unternehmen als Betriebsausgaben prinzipiell abzugsfähig und reduzieren so den zu versteuernden Gewinn und damit die Steuerlast. Auf die Zinserträge müssen die privaten Fremdkapitalgeber ab 2009 lediglich eine Abgeltungssteuer von grundsätzlich 25 Prozent leisten. Bei einer Finanzierung

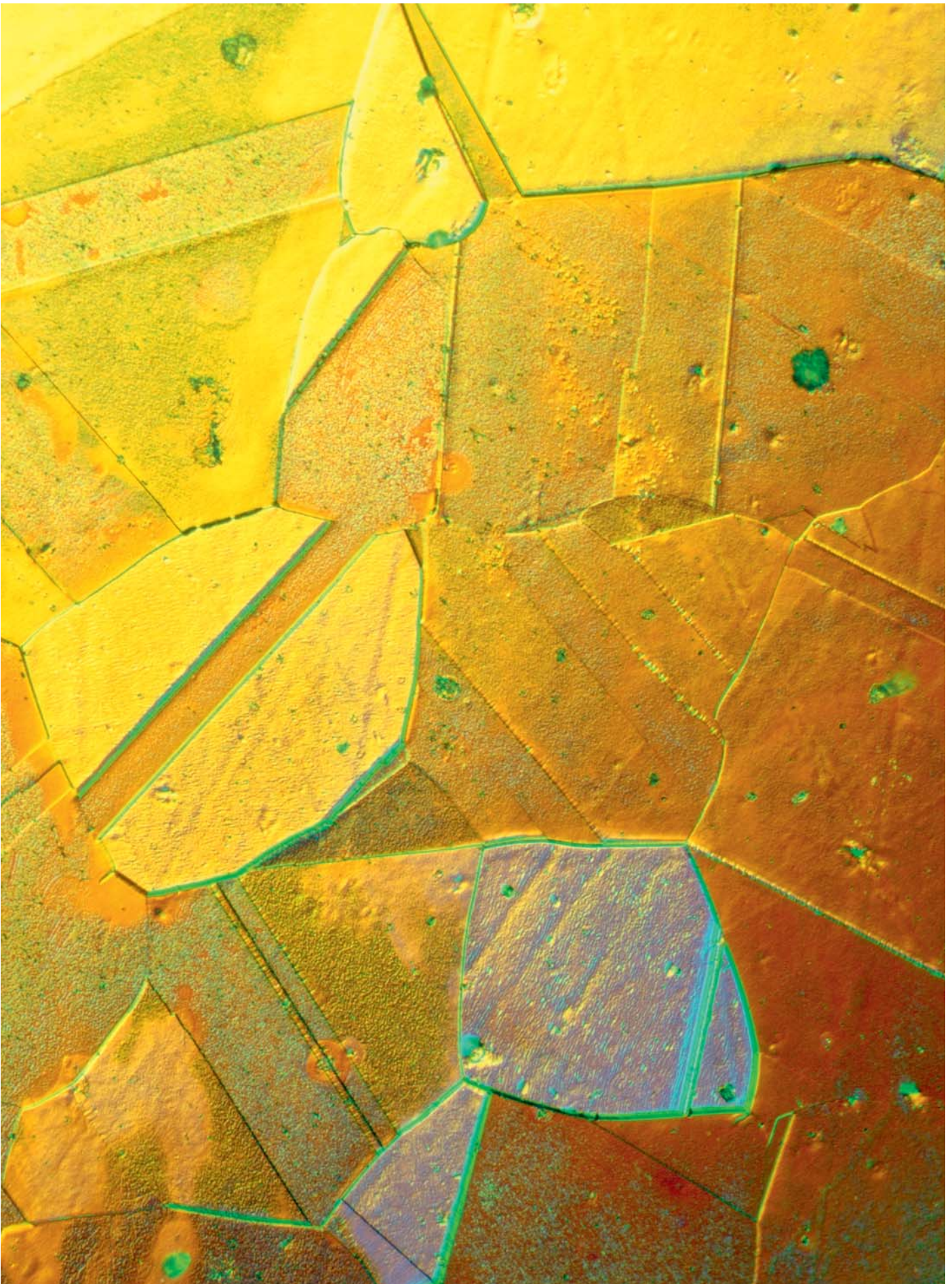


FOTO 01

Mikroskopische Aufnahme einer Metalllegierung
© Astrid & Hans Frieder Michler/SPL/Agentur Focus



FOTO 02

Goldfolie

© Ton Kinsbergen/SPL/Agentur Focus

durch Eigenkapital kommt es hingegen zu einer doppelten Besteuerung – so kann das Unternehmen die Kapitalerträge, die es Eigenkapitalgebern zahlt, nicht vom zu versteuernden Gewinn abziehen, sondern muss sie aus dem versteuerten Gewinn entnehmen. Nachdem die Gewinne damit auf Unternehmensseite schon versteuert wurden, müssen sie zudem auf der Seite des Eigenkapitalgebers noch einmal versteuert werden. In der Summe beträgt dann die steuerliche Gesamtbelastung bei einer Finanzierung durch Eigenkapital fast 50 Prozent.

Diese Asymmetrie bei der steuerlichen Behandlung von Fremd- und Eigenkapital wird von führenden Gremien, so auch dem Sachverständigenrat¹⁵ und dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie¹⁶, schon lange kritisiert. Die Expertenkommission Forschung und Innovation schließt sich dieser Kritik an. Zwar existiert auch in anderen Ländern die asymmetrische Behandlung von Eigen- und Fremdkapital – allerdings wirkt sie sich dort in der Regel weniger stark aus, weil die Steuersätze geringer sind.

Asymmetrische Berücksichtigung von Gewinnen und Verlusten

Zudem unterstreicht die Kommission eine wichtige Asymmetrie bei der Behandlung von Gewinnen und Verlusten innovativer Unternehmen. Während der Staat mit seinen Steuereinnahmen proportional an allen Gewinnen teilhat, dürfen die hierfür notwendigen Anlaufverluste nur teilweise berücksichtigt werden. Dies wirkt sich besonders negativ auf kleinere innovative Unternehmen aus, weil deren Projekte häufig langfristig angelegt sind, hohe Anlaufverluste mit sich bringen und – anders als bei Großunternehmen – eine Quersubventionierung mit Gewinnen aus anderen Projekten nicht stattfinden kann.

Die 2004 eingeführte Regelung zur Mindestgewinnbesteuerung bewirkt, dass Unternehmen in den ersten Jahren, in denen sie Gewinne erwirtschaften, diese nicht voll mit eventuell noch bestehenden Verlustvorträgen verrechnen können. Sie müssen vielmehr nach Abzug eines Sockelbetrages von einer Million Euro mindestens 40 Prozent des Gewinns versteuern. Da viele Zukunftsindustrien sehr kapitalintensiv und die aufgelaufenen Verluste dadurch teilweise bedeutend größer als dieser Sockelbetrag sind, ist diese Regelung in solchen Fällen besonders schädlich. Im Ergeb-

nis verteuert der Steuergesetzgeber gerade die Finanzierung jener Unternehmen, die den Mut haben, über mehrere Jahre hohe Investitionen zu tätigen und so Verluste riskieren, um spätere Gewinne zu erzielen.

Gründungen

Innovation geht häufig mit der Gründung neuer Unternehmen einher. Bevorzugt treten innovative Gründungen dann auf, wenn eine Neuerung in den Organisationskontext eines etablierten Unternehmens nicht „hineinpasst“ oder nicht in einem Unternehmen, sondern ursprünglich in einer Hochschule oder einem Forschungsinstitut entstanden ist. Wenn die Verwertung der Idee die intensive Mitwirkung des Forschers oder Erfinders voraussetzt, kann eine Unternehmensgründung eine besonders sinnvolle Vorgehensweise darstellen. Da die Gründer von einer positiven Entwicklung des Unternehmens besonders stark profitieren, ist eine Gründung vor allem bei einem hohen Ertragspotenzial der Innovation zu erwarten.

BOX 07

Einen noch gravierenderen Effekt hat die ab Januar 2008 geänderte Handhabung von Verlustvorträgen. So werden Unternehmen bei der Finanzierung mittels Eigenkapital durch die restriktiven Vorgaben des neuen § 8c KStG, welcher die Nutzung von Verlustvorträgen regelt, im internationalen Vergleich stark benachteiligt. Hiernach gehen die aufgelaufenen Verlustvorträge komplett verloren, wenn mehr als die Hälfte der Unternehmensanteile innerhalb von fünf Jahren von einem Erwerber – auch im Wege einer Kapitalerhöhung – übernommen werden. Bei einer Beteiligung mit mehr als 25 Prozent und weniger als 50 Prozent am innovativen Unternehmen gehen die aufgelaufenen Verlustvorträge anteilig verloren. Die Finanzierung von innovativen Unternehmensgründungen stellt ebenso wie eine mögliche spätere Übernahme solcher Unternehmen durch strategische Käufer einen wichtigen Mechanismus für den Technologietransfer dar. Die Hoffnung auf eine spätere, profitable Übernahme einer Gründung liefert Kapitalgebern oft erst die Motivation für eine Investition in ein solches Unternehmen. Insbesondere in zukunftssträchtigen, innovationsstarken Branchen mit langjährigen Anlaufinvestitionen führt die neue Regelung daher zu erheblichen Nachteilen für den Standort Deutschland. Das Steuersystem wird hier zu einem massiven Hemmnis für innovative Projekte und Unternehmen.

So häufen beispielsweise Unternehmen im Bereich der Biotechnologie in der Regel in den ersten 10 bis

15 Jahren ihrer Geschäftstätigkeit Verlustvorträge in Höhe zweistelliger Millionenbeträge an und werden häufig mit externem Beteiligungskapital über mehrere Runden hinweg finanziert. Letzteres trifft heute schon auf mehr als ein Viertel aller Unternehmen in dieser Branche zu. Über zwei Drittel planen zudem, innerhalb der nächsten zwei Jahre externes Beteiligungskapital aufzunehmen.¹⁷ Im Durchschnitt absolvieren Biotechnologie-Unternehmen alle 2,4 Jahre eine Finanzierungsrunde, um sich neues Kapital zu beschaffen. Im Rahmen solcher Transaktionen erwerben Investoren häufig mehr als 25 Prozent des Unternehmens bei der Ausgabe neuer Geschäftsanteile. Obwohl das Unternehmen in seiner rechtlichen Identität bestehen bleibt, führt dies somit zu einem – partiellen oder totalen – Wegfall angelaufener Verlustvorträge.¹⁸

Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers, einen missbräuchlichen Handel mit steuerlich nutzbaren Verlustvorträgen zu unterbinden, war verständlich. Die neue Ausgestaltung, bei der die am Beispiel der Biotechnologieunternehmen beschriebene Situation als „Missbrauch“ behandelt wird, geht allerdings zu weit. Dabei zeigt nicht nur der Blick ins Ausland, sondern schon in die bisherige Rechtslage, dass eine angemessene Abgrenzung von Fällen des Missbrauchs gegenüber förderwürdigen Sachverhalten möglich ist. In der jetzt aus fiskalpolitischen Gründen gewählten Regelung zeigt sich wieder, dass der Gesetzgeber steuerlich an den Gewinnen der Unternehmen partizipiert, gleichzeitig die beim Unternehmensaufbau anfallenden Verluste größtenteils ignoriert.

Die derzeitige Handhabung der Verlustabzüge entbehrt im Innovationskontext jeglicher Logik, hemmt die risikoreiche Innovationstätigkeit insbesondere von jungen und mittelständischen Unternehmen und verringert die Attraktivität des Investitionsstandortes Deutschlands nachhaltig. Die Expertenkommission empfiehlt dringend, dass die Behinderung von Forschung und Innovation durch die Steuerpolitik des Bundes abgebaut wird. Sie plädiert für die Schaffung einer Ausnahme für die Erhaltung von steuerlichen Verlustvorträgen bei innovativen Unternehmen mit einer zu definierenden FuE-Quote – ähnlich dem bisherigen Sanierungsprivileg des § 8 Abs. 4 Satz 3 KStG.

Problematische Rahmenbedingungen für Eigenkapitalgeber

Innovationshemmnisse sind nicht nur auf der Seite der Unternehmen, sondern auch bei den Kapitalgebern auszumachen. So sind die Rahmenbedingungen für die Beteiligungskapitalgeber in Deutschland im internationalen Vergleich seit Jahren schlecht. Ein zentrales Problem dabei ist die rechtliche Unsicherheit, ob Kapitalbeteiligungsgesellschaften als vermögensverwaltend oder als gewerblich tätig eingestuft werden. Im Fall einer vermögensverwaltenden Tätigkeit erfolgt die Besteuerung nur auf der Ebene des Anlegers in Beteiligungsgesellschaften, nicht aber auch bei den Gesellschaften selbst. Viele Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die sich auch an deutsche Investoren richten und insbesondere deutsche Unternehmen mit Eigenkapital finanzieren wollen, sind inzwischen im Ausland errichtet worden, weil keine langfristig verlässliche Abgrenzung zwischen vermögensverwaltender oder gewerblicher Tätigkeit vorliegt.

Dies ist nicht nur nachteilig für die Steuereinnahmen des Staats, sondern auch für die nach einer Finanzierung suchenden jungen und kleinen Unternehmen. Neue Fonds für Beteiligungen werden kaum noch in Deutschland aufgelegt. Dies hat negative Konsequenzen für das Kapitalangebot für deutsche KMU und Gründungen, weil die geographische Nähe zwischen einer Beteiligungsgesellschaft und ihren Beteiligungen von Bedeutung ist, um vor Ort unkompliziert und kostengünstig unterstützen und agieren zu können. Diese negative Entwicklung trifft gerade jenen Teil des Beteiligungsmarktes, der ohnehin unzureichend entwickelt ist, nämlich den Bereich der Frühphasenfinanzierungen und der relativ kleinen

Investitionsvolumina. Die Expertenkommission setzt sich daher dafür ein, dass die Kriterien für die Annahme des Status eines vermögensverwaltenden Fonds langfristig an internationale Standards angepasst werden.

Wagniskapitalbeteiligungsgesetz 2008 bringt kaum Verbesserungen

Im Jahr 2008 wird aller Voraussicht nach das so genannte Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG) in Kraft treten, das die Finanzierung von Unternehmen mit Wagniskapital verbessern soll. Das Gesetz geht zwar in die richtige Richtung, ist aber derart restriktiv, dass es nur einen Bruchteil des Marktes erfasst. Es führt Vorgaben für Wagniskapitalgeber ein, die vor allem eine Einordnung dieser Fonds als vermögensverwaltend und eine sachgemäße Nutzung von Verlustvorträgen erlauben sollen.

Diese Regelung ist aber nur für solche Wagniskapitalgeber vorgesehen, die in junge, nicht börsennotierte Gesellschaften investieren, welche einen ganzen Katalog sehr restriktiver Vorgaben erfüllen müssen. So dürfen die finanzierten Unternehmen zum Zeitpunkt des Anteilserwerbs höchstens ein Alter von zehn Jahren erreicht, sich nicht an älteren Unternehmen beteiligt haben und mit einem Netto-Eigenkapital von maximal 20 Millionen Euro ausgestattet sein.

Exakte Daten, wie viele Unternehmen von der Regelung erfasst würden, liegen nicht vor. Eine Abschätzung ist aber möglich. Jüngere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass rund 50 Prozent der wagniskapitalfinanzierten Unternehmen mehr als die vorgeschriebenen maximal 20 Millionen Euro Eigenkapital haben.¹⁹ Es ist davon auszugehen, dass gerade Fonds, die auf die kapitalintensiven Zukunftsindustrien fokussiert sind, häufig in Unternehmen oberhalb der Schwellengrenze investieren und damit nicht von der Neuregelung profitieren können.

Gleichzeitig ist die zu erfüllende geographische Bedingung – finanzierte Gesellschaften müssen ihren Sitz im europäischen Wirtschaftsraum haben – sehr restriktiv. Damit schränkt der Gesetzgeber Mobilität erheblich ein. Um die gesetzgeberisch gewollte Privilegierung zu erhalten, dürfen nicht mehr als 30 Prozent des Fondsvolumens in nicht gesetzeskonforme Beteiligungen geflossen sein. Ansonsten wird der Investor unmittelbar oder auch rückwirkend von der Privilegierung ausgeschlossen. Die Erfahrung zeigt aber, dass es sowohl konjunkturbedingt zu Sitzverlegungen kommen kann als auch zum Erwerb bzw. Zusammengehen mit anderen Unternehmen im Rahmen einer Konsolidierung.

Es ist unwahrscheinlich, dass die neue Form der Wagniskapitalbeteiligungsgesellschaft häufig genutzt wird. Die Expertenkommission empfiehlt daher, den derzeit vorgesehenen, sehr restriktiven Anwendungsbereich des Gesetzes noch vor seiner Verabschiedung zu ändern, um eine wirksame und international wettbewerbsfähige Förderung von Eigenkapitalbeteiligungen bei nicht börsennotierten KMU – besonders solchen mit hohen FuE-Aufwendungen – zu erreichen. Dazu gehört eine Erhöhung des Mindesteigenkapitalbetrags von 20 auf 50 Millionen Euro ebenso wie eine Streichung der regionalen Begrenzungen und der Anforderung, dass sich die finanzierten Unternehmen nicht an älteren Unternehmen beteiligen dürfen.

In der Frühphase werden technologieorientierte Gründungen häufig durch Business Angels finanziert. Dies sind erfahrene Personen, die den Gründern Kapital und wertvolle Expertise zur Verfügung stellen und im Gegenzug Geschäftsanteile erwerben. Im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern liegt Deutschland bei der Zahl der Business Angels und dem Investitionsvolumen weit zurück.²⁰ Für diesen Tatbestand gibt es eine ganze Reihe von Ur-

sachen. Ein wichtiger Grund ist sicherlich, dass es in Deutschland – im Gegensatz zu Großbritannien, den USA und Frankreich – auch nach Inkrafttreten des MoRaKG keine effektive steuerliche Privilegierung dieser Investitionen gibt.²¹ Die Expertenkommission empfiehlt, für Business Angels Steuervorteile zu definieren, die deren Investitionen in junge Wachstumsunternehmen fördern.

Wagniskapital und das Drei-Prozent-Ziel

Vor dem Hintergrund des Drei-Prozent-Ziels der Bundesregierung ist es wichtig, den möglichen Beitrag der Wagniskapitalindustrie zu betrachten. Wagniskapital wird wachstumsstarken Unternehmen zur Verfügung gestellt. Diese zeichnen sich häufig durch eine hohe Forschungsintensität aus. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben pro Mitarbeiter in mit Wagniskapital finanzierten Unternehmen liegen weit über dem durchschnittlichen Wert der 500 Unternehmen mit den höchsten Forschungsausgaben in den 25 EU-Mitgliedsstaaten.²² Wagniskapital könnte also einen Beitrag zum Erreichen des Drei-Prozent-Ziels leisten. Dieser Zusammenhang ist in der politischen Diskussion bisher nicht ausreichend gewürdigt worden.

Besonders interessant erscheint ein Szenario, bei dem es gelingt, die deutschen Rahmenbedingungen für Wagniskapital für ausländische Investoren attraktiv zu machen. Vereinfachend gesprochen würde in diesem Fall das Erreichen des Drei-Prozent-Ziels von ausländischen institutionellen Kapitalgebern teilweise finanziert werden. Selbst wenn es aber „nur“ gelingen würde, deutsche institutionelle Investoren zu einer stärkeren Berücksichtigung des Wagniskapitalmarktes in Deutschland anzuregen, würden Mittel für die Finanzierung von Forschung und Entwicklung mobilisiert, die derzeit nicht zur Verfügung stehen.

C3 FUE-FÖRDERUNG IM STEUERSYSTEM

FuE-Förderung im Steuersystem in EU- und OECD-Ländern

Während in Deutschland das Steuerrecht in wichtigen Bereichen Innovationsaktivitäten hemmt, betreibt die Mehrheit der OECD- und der EU-Mitgliedsstaaten eine explizite steuerliche Unterstützung von Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft. Dabei setzen Länder auf Steuergutschriften oder Steuerfreibeträge, deren Bemessung an die Höhe der FuE-Aufwendungen gekoppelt ist. KMU werden durch diese Maßnahmen oft bevorzugt gefördert, in manchen Ländern zielt die Förderung ausschließlich auf KMU.

Deutschland macht von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Steuerliche Förderinstrumente für Forschung und Entwicklung sind in den 1970er und 1980er Jahren erstmals in OECD-Ländern mit gemischtem Erfolg erprobt worden. Inzwischen haben 20 der 30 OECD-Staaten und 15 der 27 EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen implementiert, um Forschung und Entwicklung durch steuerliche Erleichterungen zu fördern. Etliche Evaluationsergebnisse und Bewertungen liegen vor. Die anfänglichen Probleme der verschiedenen Maßnahmen scheinen mittlerweile beherrschbar zu sein.²³ Mit den beschriebenen steuerlichen Förderinstrumenten werden die FuE-Kosten in vielen dieser Länder erheblich gesenkt.²⁴

Varianten der steuerlichen FuE-Förderung

Die von den verschiedenen Staaten eingesetzten Systeme unterscheiden sich stark, sowohl im Hinblick auf die Höhe als auch die Art der Förderung. Bei Steuergutschriften werden Abzüge von der Steuerschuld gestattet; diese Form der Förderung wird u. a. in den USA, Korea, Frankreich, Niederlande und Kanada eingesetzt. Bei Steuerfreibeträgen wird eine