

## B KERNTHEMEN 2009

### B 1 INNOVATIONSFINANZIERUNG

#### **Weiterhin unzureichende Finanzierung von Innovationen**

Bereits im Gutachten 2008 war die Expertenkommission Forschung und Innovation näher darauf eingegangen, dass Innovationen ohne eine adäquate Finanzierung – in der Regel durch Eigenkapital – nicht möglich sind. Sie hatte hervorgehoben, dass Deutschland an dieser Stelle aufgrund der relativ mäßigen Eigenkapitalausstattung der kleinen und mittelgroßen deutschen Unternehmen eine Achillesferse aufweist. Diese Schwäche tritt angesichts der derzeitigen Krise immer deutlicher zutage. Die steuerlichen Rahmenbedingungen, vor allem die Diskriminierung von Eigenkapital im Vergleich zum steuerlich abzugsfähigen Fremdkapital, sind innovationsfeindlich. Steuerpolitik ist in diesem Sinne immer auch Innovationspolitik. Zudem unterliegt der noch verhältnismäßig schwach ausgebildete Markt für Wagniskapital in Deutschland rechtlichen Regeln, die die Finanzierung von Unternehmen mit hohem Wachstumspotenzial unnötig erschweren.

Der Gesetzgeber hatte 2008 versucht, an dieser Stelle mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungsgesellschaften (MoRaKG) einzugreifen. Der Bundesfinanzminister hatte zu Recht konstatiert, dass die mangelnde Bereitstellung von Wagniskapital an junge, nicht börsennotierte Unternehmen eine bedenkliche Schwächung des Standortes Deutschland darstellt und das beschäftigungsfördernde Wachstumspotenzial beträchtlich reduziert. Das MoRaKG schaffte daher die neue Rechtsform der Wagniskapitalbe-

teiligungsgesellschaft und wollte hierdurch gezielt Kapitalbeteiligungen an jungen (und mittelständischen) Unternehmen fördern. Es setzt dabei an den zwei entscheidenden Hebeln an: der Einordnung der unter das Gesetz fallenden Fonds als vermögensverwaltend und der sachgemäßen Nutzung von Verlustvorträgen.

Die Gültigkeit wesentlicher Regelungen zur Wagniskapitalbeteiligungsgesellschaft bedarf jedoch noch der beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission, deren Erteilung nicht sicher ist.<sup>1</sup> Sollte die Genehmigung ausbleiben, wäre keinerlei Verbesserung in diesem kritischen Bereich erzielt worden. Das hätte, vor allem nach der Länge der vorhergehenden Debatte, eine erhebliche Signalwirkung – auch bei internationalen Investoren. Dies gilt trotz der Tatsache, dass die Wirkungen des Gesetzes, falls es in dieser Form angenommen wird, ohnehin sehr limitiert sein werden.

So wird die Schlagkraft des Gesetzes, dessen Stoßrichtung grundsätzlich richtig ist, durch die Eingrenzung auf den Bereich der Frühphasenfinanzierung unnötig abgeschwächt.<sup>2</sup> Zudem enthält das Gesetz sehr restriktive Vorgaben hinsichtlich des Investitionsverhaltens der neu zu gründenden Wagniskapitalbeteiligungsgesellschaften. Aufgrund dessen vermutet die Expertenkommission, dass sich nur wenige Gesellschaften dafür entscheiden werden, diesen Weg zu beschreiten.

Gleichzeitig hatte das Gesetz die Rahmenbedingungen für *Business Angels* verbessern wollen. *Business Angels* sind unternehmerisch erfahrene Personen, die vor allem technologieorientierten Gründern Kapital und wertvolle Expertise zur Verfügung stellen. Dafür

erhalten sie in der Regel eine Beteiligung an dem jungen Unternehmen, die sie später veräußern können. Die Möglichkeit der Finanzierung neu gegründeter Unternehmen durch *Business Angels* wird in Deutschland, wie eine Studie jüngst wieder bestätigt, im internationalen Vergleich noch viel zu wenig genutzt.<sup>3</sup> So wird die Zahl der aktiven *Business Angels* in Deutschland auf 2 700 bis 3 400 Personen geschätzt – in den USA sind dies 258 200. Bezogen auf eine Million Einwohner wird der Unterschied noch deutlicher: Deutschland erreicht hier eine Größenordnung von 33 bis 41, die USA von 850 *Business Angels* pro eine Million Einwohner. Potenzial besteht jedoch nicht nur bei der Anzahl der *Business Angels*, sondern auch bei dem durchschnittlich eingesetzten Finanzierungsvolumen. Während in Deutschland pro Unternehmen durchschnittlich zwischen 100 000 und 200 000 Euro zur Verfügung gestellt werden, liegt dieser Betrag in den USA bei 332 000 Euro.

Um die im internationalen Vergleich geringe Zahl der *Business Angels* in Deutschland und ihr geringes Investitionsvolumen zu erhöhen, wurden durch das MoRaKG Steuervorteile definiert. Hiervon erwartet das *Business Angels* Netzwerk Deutschland (BAND) vor allem, dass Personen ermuntert werden, erstmalig als *Business Angel* zu agieren – damit diese Form der Finanzierung mehr Verbreitung findet und die Zahl möglicher Kapitalgeber in Deutschland steigt. Dies ist grundsätzlich eine sehr gute und wichtige Maßnahme.

Auch hier sieht das Gesetz allerdings wieder zu restriktive Bedingungen vor, die seine Wirksamkeit unterminieren. Gleichzeitig sind die Regelungen – unabhängig von ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Richtigkeit – schlichtweg so komplex, dass anzuzweifeln ist, dass die Verbesserung auch im möglichen Umfang angenommen wird. Box 01 veranschaulicht dies anhand eines Rechenbeispiels, zur Verfügung gestellt vom *Business Angels* Netzwerk Deutschland e. V.

Die Expertenkommission setzt sich dafür ein, dass steuerliche und andere Maßnahmen, die auf eine verbesserte Situation der Unternehmensgründer und Unternehmen ausgerichtet sind, möglichst klar konzipiert und verfasst werden. Sie sollten keine unnötige steuerrechtliche Beratung erfordern oder Unsicherheit mit sich bringen. Gut gemeinte Maßnahmen verlie-

#### **Business-Angels-Besteuerung verbessert** Rechenbeispiel<sup>4</sup> zum § 20 WKBG

BOX 01

Beispiel: Ein *Business Angel* hat eine offene Beteiligung an einer GmbH, die die Voraussetzungen als Zielgesellschaft erfüllt, in Höhe von 20 Prozent für 100 000 Euro erworben. Nach sechs Jahren veräußert er diesen Anteil für 180 000 Euro. Sein maximaler Freibetrag beläuft sich auf 20 Prozent von 200 000 Euro, also 40 000 Euro. Die Abschmelzungsgrenze beginnt bei 20 Prozent von 800 000 Euro, also 160 000 Euro. Ihm verbleibt damit ein Freibetrag von 180 000 Euro minus 160 000 Euro, also 20 000 Euro. Das Beispiel macht deutlich, dass der Freibetrag eher schwierig verlaufende Beteiligungen, bei denen letztlich doch noch ein kleiner Veräußerungsgewinn herausgesprungen ist, ein wenig versüßt, als dass wirklich entscheidende Investitionsanreize geschaffen worden wären.

Auslegungsschwierigkeiten bereitet die Voraussetzung in § 20 WKBG, dass der *Business Angel* zum Zeitpunkt der Veräußerung innerhalb der letzten fünf Jahre unmittelbar zu mindestens 3 Prozent, höchstens jedoch zu 25 Prozent und für längstens 10 Jahre an der Zielgesellschaft beteiligt sein darf. Dies könnte im Sinne einer Mindesthaltefrist von fünf Jahren verstanden werden, was nicht praxisnah wäre. Gemeint ist wohl, dass innerhalb der letzten fünf Jahre die Spanne zwischen 3 Prozent und 25 Prozent eingehalten worden sein muss, nicht aber, dass die Beteiligung fünf Jahre gehalten werden musste. Hat also der Anteil innerhalb der Spanne gelegen und war die Beteiligung bereits nach drei Jahren verkauft worden, dürfte die Freibetragsregelung dennoch zum Zuge kommen.

ren ansonsten ihre Wirksamkeit wegen mangelnder Verständlichkeit und Praktikabilität.

#### **Innovationen durch Finanzkrise und konjunkturellen Abschwung zusätzlich gefährdet**

Für die Finanzierung von Innovationen in jungen und mittelständischen Unternehmen in Deutschland gibt es Nachholbedarf. Diese Finanzierung ist wichtig, um die Zukunft der Volkswirtschaft in der Wissens- und Technologiesgesellschaft von heute zu sichern. Die einschneidende Krise der Finanzmärkte, deren Ende bei Weitem noch nicht in Sicht ist, hat

die Innovationsfinanzierung weltweit und damit auch in Deutschland vor zusätzliche erhebliche Herausforderungen gestellt. Besonders betroffen sind junge und mittelständische Unternehmen.

In einer Abschwungphase spielt das Verhalten der Unternehmen bezüglich Forschung und Innovation eine wesentliche Rolle.<sup>5</sup> Unternehmen erhöhen ihren FuE-Aufwand und führen häufiger neue Produkte und Prozesse ein, wenn positive konjunkturelle Rahmenbedingungen vorliegen. Gemäß den Ergebnissen einer jüngeren empirischen Studie<sup>6</sup> ist dabei der Einfluss der Konjunktur auf Forschung und Entwicklung in Deutschland geringer als in anderen Ländern. Dies ist insofern bemerkenswert, als größere Industrieländer in der Tendenz eine stärkere Konjunkturabhängigkeit zeigen als kleine.

Der Einfluss der Konjunktur auf Innovationsaktivitäten ist stärker als der Einfluss auf Forschungsaktivitäten.<sup>7</sup> So sind für die erfolgreiche Einführung einer Produktinnovation vor allem die konjunkturellen Rahmenbedingungen im jeweiligen Produktmarkt maßgeblich. Die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Marktakzeptanz neuer Produkte ist in Zeiten expansiver Nachfrage deutlich höher.

Aus den Ergebnissen der oben genannten Studie geht hervor, dass Umsatzrückgänge von 10 Prozent nur einen Rückgang der FuE-Aufwendungen von etwa 2 Prozent nach sich ziehen, langfristig allerdings von 3,5 Prozent. Kleine und mittlere Unternehmen reagieren jedoch stärker auf Veränderungen der konjunkturellen Bedingungen. In konjunkturellen Schwächephasen ist mangelndes Eigenkapital das entscheidende Hindernis für FuE-Aktivitäten.

Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen verläuft weniger kontinuierlich und korreliert stärker mit dem Konjunkturverlauf als Forschung und Entwicklung in Großunternehmen. Gleiches gilt auch für die Innovationstätigkeit. Diese Aussage bezieht sich sowohl auf den Übergang vom Status des Nicht-Innovators in jenen des Innovators als auch umgekehrt. In „guten Zeiten“ gehen KMU schneller dazu über, Innovationsaktivitäten zu betreiben; in schlechten Zeiten stellen sie diese als Erste wieder ein. Dieser Tatbestand steht vermutlich unmittelbar mit den Finanzierungsbedingungen für Innovationen im Mittelstand in Verbindung steht.

Eine Feinsteuerung von Forschung und Entwicklung gegen Konjunkturlinien ist nicht möglich und auch nicht ratsam. Eine prozyklische Förderung ist jedoch auch zu vermeiden. Vielmehr sollte die FuE-Förderung durch den Staat langfristig und kontinuierlich betrieben werden. Dabei verdienen kleine und mittelgroße Unternehmen aus den genannten Gründen besondere Aufmerksamkeit. Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Persistenz von FuE- und Innovationsaktivitäten in KMU auch in konjunkturell schwachen Phasen liegen vor allem im Finanzierungsbereich. Gerade in Abschwungphasen ist daher ein eigenkapitalfreundliches und innovationsstützendes Steuersystem hilfreich.

#### **Auch die Situation auf dem Beteiligungskapitalmarkt hat sich verschärft**

Betrachtet man die aktuelle Finanzkrise, so hat diese offensichtlich einschneidende Folgen für die Unternehmen und ihre Finanzierung. Während das Innenfinanzierungspotenzial durch Umsatzrückgänge eingeschränkt ist, droht die Situation der Banken zu einer eingeschränkten Fremdkapitalvergabe, wenn nicht sogar zu einer Kreditklemme, zu führen. Aber auch die Märkte für Eigenkapital, auf die es im Zusammenhang mit Forschung und Innovation besonders ankommt, sind erheblich von der globalen Finanzkrise betroffen.

Aufgrund des schwierigen Marktumfelds gab es in Deutschland 2008 nur zwei Börsengänge im regulierten Markt (*Prime Standard* und *General Standard*). In den drei Vorjahren waren es immerhin insgesamt 72.<sup>8</sup> Dies macht den drastischen Abfall deutlich. Der Zugang zu den öffentlichen Kapitalmärkten ist derzeit kaum realistisch.

Außerdem ist der Markt für Wagniskapital erheblich von der Finanzkrise betroffen. Dieser ist vor allem für junge und mittelständische Unternehmen – also die Gruppe der Unternehmen, deren Innovationstätigkeit ohnehin besonders unter konjunkturellen Einflüssen leidet – bedeutend. So sehen sich die bestehenden Fonds und ihre Portfoliounternehmen der Situation gegenüber, dass sich der Ausstieg aus den Beteiligungen zunehmend schwieriger gestaltet. Die Haltedauern verlängern sich und der Ausstieg über die Börse wird immer problematischer, wenn nicht gar zeitweise unmöglich. Angesichts der geschilder-

ten Probleme bei der Innen- und Fremdfinanzierung sind viele Fonds gezwungen, ihre bestehenden Portfoliounternehmen weiter mit Eigenkapital zu unterstützen. Dies geschieht offensichtlich auf Kosten neuer Engagements. Vorausgesetzt, dass die Investoren ihre Zusagen gegenüber den Fonds einhalten, sinkt zwar nicht das gesamte Anlagevolumen (da dies schon zur Verfügung steht), es verteilt sich allerdings auf weniger und dabei insbesondere auf die bestehenden Unternehmen – zu Lasten neuer. Gleichzeitig kommt es zu einer schärferen Selektion hinsichtlich der Überlebensfähigkeit der Unternehmen. Dies ist ein Wirkungsmechanismus, der schon in der sogenannten *Dot-com*-Krise zu beobachten war. Er führt dazu, dass die Folgen einer derartigen Finanzierungs Krise lang anhaltend und strukturell sind. In der gegenwärtigen Krise dürften sich diese Effekte jedoch noch stärker bemerkbar machen, da nicht nur ein einzelnes Segment, sondern das gesamte Finanzsystem betroffen ist.

Im Bereich der etablierten Unternehmen kommt es aufgrund der Situation auf den Fremdkapitalmärkten zu weniger Transaktionen, in denen sich Eigenkapitalgeber an Unternehmen beteiligen. In der Regel werden bei derartigen Beteiligungen auch umfangreich Kredite genutzt, um die Transaktion möglich zu machen. Diese stehen allerdings derzeit nur sehr eingeschränkt zur Verfügung – mit der Folge, dass auch das Volumen der externen Beteiligungskapitalfinanzierung nachzulassen droht.

Stärker noch als auf die bestehenden Fonds und ihre Portfoliounternehmen wird sich die aktuelle Situation auf die Neuzufüsse von Kapital in die Wagniskapitalfonds auswirken. Noch spiegelt sich dies weder in Deutschland noch in den USA in den Zahlen für das *Fundraising* wider, denn sie liegen bislang nur für das erste Halbjahr 2008 vor. Es gibt jedoch erste Anzeichen dafür. Das aktuell äußerst passive Verhalten institutioneller Investoren lässt diese Annahme sehr wahrscheinlich erscheinen.

Die deutschen institutionellen Investoren sind im internationalen Vergleich ohnehin sehr zurückhaltend bezüglich der Anlagen in Wagniskapital – insbesondere in jenes, das auf neugegründete Unternehmen fokussiert ist. Dies hat u. a. psychologische Gründe. Außerdem ist ihr Kapital durch die Krise abgeschmolzen, wodurch sich auch die für privates Beteiligungskapital zur Verfügung stehende Summe verringert. Zudem ist davon auszugehen, dass die

Verunsicherung, die mit der Krise einhergeht, bestehende psychologische Hemmschwellen gegenüber dieser Anlageform weiter erhöht.

Gleichzeitig verliert ein Argument für die Anlage in privates Beteiligungskapital immer mehr an Gewicht – die niedrige Korrelation mit den öffentlichen Märkten. Die von den Rechnungslegungsnormen forcierte Ausbreitung des Marktwertprinzips reduziert einen strukturellen Unterschied zwischen den privaten und öffentlichen Märkten. Wenn Unternehmen ihre Beteiligungen nicht mehr, wie lange üblich, auf der Basis der Anschaffungskosten in der Bilanz halten, sondern sie vielmehr die Werte berücksichtigen müssen, zu denen diese zum jeweiligen Zeitpunkt vermutlich am Markt verkäuflich sind, dann werden für die Preisfindung auf den privaten Märkten automatisch die Preise der öffentlichen Märkte zugrunde gelegt. Dies hat zur Folge, dass die privaten Märkte die Preisbewegungen der öffentlichen Märkte in wachsendem Maße mitmachen und an Attraktivität für potentielle Investoren einbüßen.

Schließlich werden Investoren in Beteiligungskapitalfonds in absehbarer Zukunft vor der Situation stehen, zwischen Neuzusage und Übernahme von Anteilen an bestehenden Risikokapitalfonds entscheiden zu können. Aufgrund der kritischen Lage bei den Ausstiegen aus den Beteiligungen bei gleichzeitiger Pflicht, die Zusagen gegenüber den Fonds einzuhalten, haben zahlreiche Investoren Liquiditätsschwierigkeiten. Dies kurbelt den Markt für sekundäre Aufkäufe von Unternehmensbeteiligungen an – zu Lasten des Geschäfts mit neuen Beteiligungen.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die derzeitige Finanzkrise dazu führt, dass das allgemein von Investoren zur Verfügung gestellte private Eigenkapital spürbar abnehmen wird. Dabei werden sich diese Tendenzen vom Beteiligungskapitalmarkt rückwirkend auch auf den *Business-Angel*-Markt auswirken.

Dies sind Besorgnis erregende Aussichten – sowohl für KMU als auch für Unternehmensgründungen, insbesondere im Bereich der zukunftssträchtigen Technologien, wie z. B. der nachhaltigen Energieversorgung. Der von der Expertenkommission im Gutachten 2008 empfohlenen Strategie der Identifikation und des Ausbaus von Leitmärkten werden damit große Hindernisse in den Weg gelegt.

BOX 02

### Eckpunkte für ein innovationsfreundliches Steuersystem

Die Expertenkommission empfiehlt, bei der Planung von Steuerreformen die Auswirkungen auf Forschung und Innovation stärker zu berücksichtigen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Steuerpolitik ist Innovationspolitik – und das derzeitige Steuersystem hat sich als innovationshemmend erwiesen.<sup>9</sup> Die Expertenkommission schlägt die folgenden Eckpunkte für ein innovationsfreundliches Steuersystem vor:

- Beseitigung der Beschränkung von Verlustvorträgen beim Anteilskauf („Mantelkauf“),
- Unbeschränkte Verrechnung von Verlusten mit zukünftigen Gewinnen,
- Aufhebung der Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs von Zinsaufwendungen durch die Zinsschranke,
- Vermeidung von Fehlanreizen für Forschung und Innovation durch die Besteuerung von Funktionsverlagerungen ins Ausland,
- Beseitigung der Koordinationsmängel zwischen Abgeltungssteuer und Unternehmenssteuer,
- Einführung einer FuE-Förderung im Steuersystem, z. B. durch *Tax Credits* für Forschung und Entwicklung.

### Ausrichtung der Steuerpolitik im Hinblick auf Innovationen dringend zu überdenken

Die im Vergleich zum Vorjahr erheblich verschlechterte Situation bei der für Innovationen so wichtigen Finanzierung lässt die Forderung nach einer steuerlichen Innovationsförderung, wie sie in diesem Gutachten erneut empfohlen wird, noch dringlicher erscheinen.

Gleichzeitig betont die Expertenkommission, dass das deutsche Steuersystem nachhaltig innovationsfördernd ausgestaltet werden muss. Box 02 gibt einen Überblick über einige Instrumente, die hier zur Verfügung stehen. So ist insbesondere die restriktive Behandlung der Verlustvorträge nach § 8c Körperschaftsteuergesetz (KStG) bei technologiebasierten Unternehmensgründungen zu überdenken.

Zudem sollten die Rahmenbedingungen für die Risikokapitalbranche auf verlässliche und international konkurrenzfähige Beine gestellt werden – zum Nut-

zen der hiesigen Wirtschaft und ihrer Innovationskraft. Dies gilt umso mehr, als auch andere Staaten sich weiter vorwärts bewegen. So ist Deutschland in der jährlich erscheinenden Benchmark-Studie des europäischen Branchenverbandes der Beteiligungskapitalgesellschaften, der *European Private Equity & Venture Capital Association (EVCA)*,<sup>10</sup> in 2008 zurückgefallen. Auf der Rangliste der 27 untersuchten Länder ist die Bundesrepublik nunmehr mit Platz 22 um weitere zwei Plätze schlechter positioniert als im Vorjahr.

Das Steuersystem muss stärker daraufhin ausgerichtet werden, den Unternehmen in Deutschland wettbewerbsfähige Bedingungen für Forschung und Innovation zu bieten. Falls das nicht geschieht, konterkariert das Steuersystem die Bemühungen der direkten und indirekten Förderung und führt zu einer Verschwendung von Mitteln.

## ARBEITSMARKT WISSENSCHAFT

B 2

### Vergebene Chancen durch zu geringe Investitionen in Forschung und Entwicklung

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz: Investitionen in Forschung und Innovation zahlen sich aus. Dies gilt auch für die Entwicklung ganzer Regionen, wie am Beispiel der Technischen Universität Berlin gezeigt werden kann (Box 03). Deren hohe Bedeutung für den Berliner Raum beruht auf zahlreichen Effekten: Als Lehrinstitution trägt sie zur Bildung von Humankapital in der Region bei. Humankapital ist wiederum wichtig für Unternehmen in der Region – sei es für Neugründungen, Ansiedlungen oder die Entwicklung ansässiger Unternehmen. Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind auch Nachfrager von Gütern, Dienstleistungen und Arbeitskräften und stärken so das Wachstum. Schwerer zu messen, aber nicht minder wichtig, sind die „weichen“ Standortfaktoren, die durch den Image-Effekt von Hochschulen und Forschungseinrichtungen entstehen. Durch die Debatte um die *Creative Class* (Box 04) ist deutlich geworden, wie bedeutsam ein „kreatives Klima“ für die Niederlassung von „Talenten“ ist. Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind somit außerordentlich wichtig für die wissenschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung von Regionen und Ländern.