
Thesen zu einer effizienten öffentlichen Innovationsfinanzierungslandschaft

Dr. Marianne Kulicke

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

EFRE-Forum „Innovationsfinanzierung“
Wagnis- und Beteiligungskapital, Dresden 29.10.2010

Dr. Marianne Kulicke

Tel. +49 721 6809-137

marianne.kulicke@isi.fraunhofer.de

Competence Center "Politik und Regionen"
Fraunhofer-Institut für System-
und Innovationsforschung ISI
Breslauer Str. 48
76139 Karlsruhe

Welche Punkte kennzeichnen eine effiziente öffentliche Innovationsfinanzierungslandschaft?

Bezogen auf die Unternehmen

- ⇒ Passfähigkeit zum Innovationsgeschehen in den KMU
- ⇒ Abdeckung vor- und nachgelagerter Schritte der FuE-Phase
- ⇒ Transparenz der Fördermöglichkeiten für Unternehmen
- ⇒ Selektivität der Förderung bzw. Breite abgedeckter Innovationsaktivitäten
- ⇒ Wahrnehmung des Förderangebots durch Unternehmen und Zugangshürden

Bezogen auf das Fördersystem

- ⇒ Ausschöpfen des Spektrums möglicher Förderinstrumente
- ⇒ Komplementarität in den Angeboten unterschiedlicher Förderebenen
- ⇒ Förderung aller relevanter Innovationsaktivitäten/keine Förderlücken
- ⇒ Erneuerung oder Ausweitung des Kreises innovativer KMU

Fachlicher Hintergrund

Primär:

- Evaluierung des Programmstarts und der Durchführung des „Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM)“
- Untersuchung der Wirksamkeit des Förderprogramms „PROogramm INNOvationskompetenz mittelständischer Unternehmen“ (PRO INNO)
- Wissenschaftliche Begleitforschung zu „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“
- Studie „Förderinstrumente zur Innovationsfinanzierung für KMU - ein internationaler Überblick“ für die KfW-Bankengruppe
- Studie „Neue Konzepte zur Verbesserung der Innovationsfinanzierung bei kleinen und mittleren Unternehmen“ für die IHK Region Stuttgart
- Jurytätigkeit für verschiedene Förderprogramme

THESE 1

Die Innovationsdefinition in Förderprogrammen muss die betriebliche Realität in Kleinst- und Kleinunternehmen ebenso abdecken wie die in intensiv oder regelmäßig FuE betreibenden Unternehmen.

-
- Bestehende Förderprogrammen bilden nur bedingt die Realität in Unternehmen bis 50 Mitarbeiter ab, die nur unregelmäßig oder nicht sehr intensiv Innovationsprojekte durchführen.
 - Sie gehen von einer Projektifizierbarkeit der Innovationsschritte aus, von deren Planbarkeit, einem klar definierten Anfang und Ende eines Innovationsvorhabens und vom Vorhandensein eines Projektmanagements.
 - Sie setzen sowohl strategisches Denken wie operative Detailkenntnisse bei den innovierenden Unternehmen voraus.
 - Innovationsförderung fußt auf dem Bild eines linearen Ablaufs des Innovationsprozesses mit klar abgegrenzten Phasenübergängen.
 - Unterstellt wird eine eindeutige Arbeitsteilung in den KMU zwischen Entwicklungsarbeiten, Produktion, Vertrieb, Verwaltung usw., was in der Praxis weder personell noch zeitlich gegeben ist.

THESE 2

Die Innovationsdefinition in Förderprogrammen für KMU sollte alle innovationsrelevanten Aufwendungen einbeziehen, auch die Themen Kompetenzaufbau im nicht-technischen Bereich und Marktausrichtung.

-
- Förderprogramme setzen den Rahmen innovationsrelevanter Aufwendungen zu eng. Förderung setzt erst ein, wenn Projekt bereits konzipiert und durchgeplant ist.
 - Bedarf der KMU in der vorgelagerten Konzeptionsphase ist oft nicht finanzieller Art, sondern liegt im Ausgleich fehlenden Know-hows zur Planungen eines Vorhabens, Spezifikation der Entwicklungsziele, Definition der anzustrebenden Leistungsmerkmale von den Kundenanforderungen her usw.
 - Auch in der geförderten FuE-Phase ist der Fokus tendenziell zu eng, die Entwicklung unternehmerischer Kompetenzen, Qualifizierung, Markenbildung und Design usw. sollte stärker integraler Teil der geförderten Projekte sein.
 - Bedarf der KMU in der nachgelagerten Verwertungsphase zielt auf die Marktreifung der Ergebnisse, die Geschäftsmodellentwicklung zur Marktdiffusion, Vertriebsstrategien usw.

THESE 3

Es muss eine gute Überschaubarkeit der Förderangebote für Unternehmen und Sicherheit zur Verfügbarkeit der Mittel bestehen. Deutschland hat ein schlankes Fördersystem zur Unterstützung von Innovationsprojekten in KMU.

- Auf Bundesebene gibt es nur eine begrenzte Anzahl klar gegeneinander abgegrenzter Förderprogramme. Vor allem die Zusammenlegung von 3 Programmen zur Finanzierung von Innovationsprojekten in KMU zum Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) hat das zahlenmäßige Förderangebot deutlich reduziert.
- Auch in den einzelnen Bundesländern ist das Förderangebot überschaubar.
- Förderfähig sind verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten: einzelbetriebliche Innovationsvorhaben und kooperative Vorhaben mit wenigen Partnern oder mit mehreren Partnern.
- Programme zielen auf unterschiedliche Typen von KMU ab: FuE-intensive KMU, sporadisch oder regelmäßig FuE-treibende KMU mit mittlerer Intensität, größere KMU, Neugründungen.

Förderprogramme des Bundes für innovative KMU (BMWi, BMBF) und der KfW-Bankengruppe

Programmbezeichnung	Förderinstrument	Zielgruppen	Technologiefokus
ZIM - Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand	■	●	◆
ERP-Innovationsprogramm	■	● ●	◆
(BMBF-Fachprogramme)	■	●	◆
KMU-innovativ	■	●	◆
High-Tech Gründerfonds			◆ ●
ERP-Startfonds			◆ ●
BMWi-Innovationsgutscheine	■		◆ ●
SIGNO Unternehmen	■	●	◆

Förderinstrument

- Steuervergünstigungen
- Zuschüsse
- Förderdarlehen
- Staatliche Nachfrage
- Beteiligungskapital

Zielgruppen

- Unternehmen insgesamt
- KMU nach EU-Definition
- Untergruppe von KMU
- Neugründungen

Technologiefokus

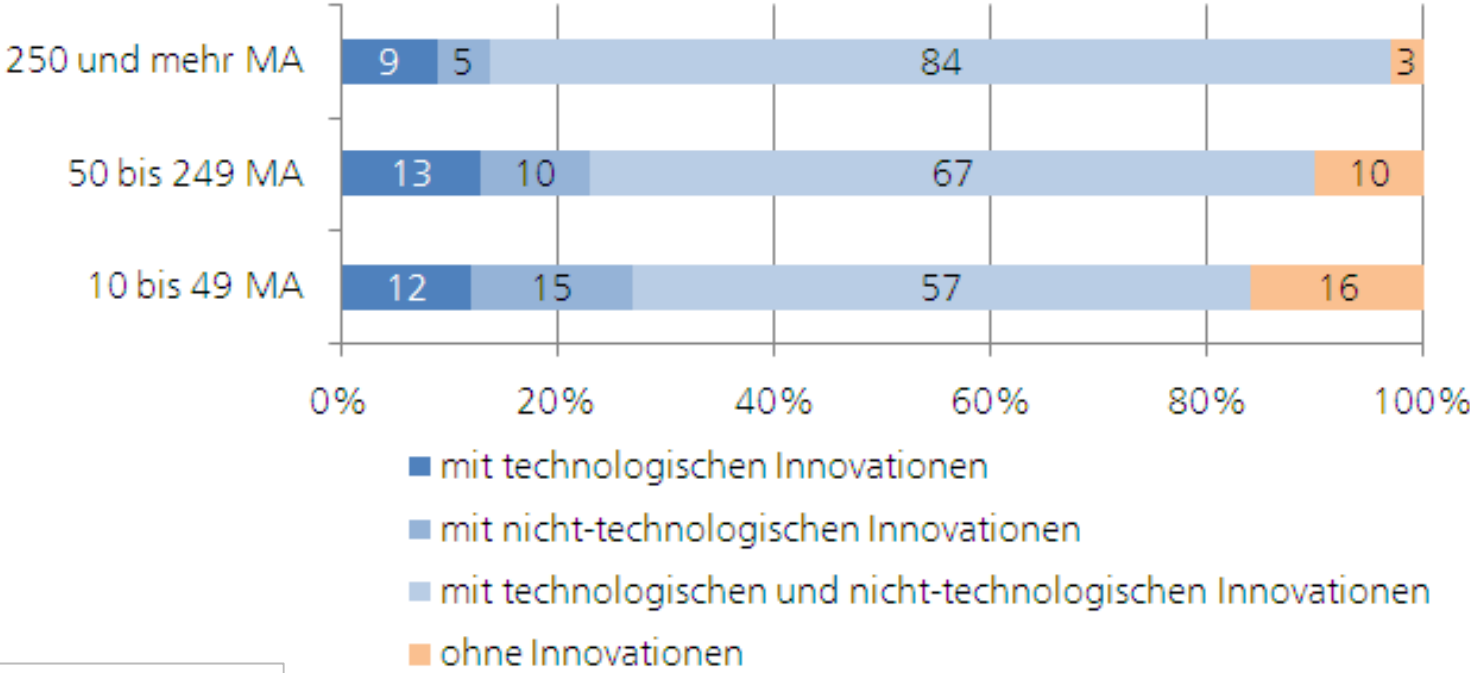
- ◆ technologieoffen
- ◆ technologiespezifisch

These 4

Die Innovationsförderung sollte nicht selektiv sein, sondern eine erkennbare Breite unterstützter Innovationsaktivitäten und Unternehmen aufweisen.

-
- Deutschland verfügt zwar über eine mittelstandsfreundliche Innovationspolitik, dies schlug sich im Vergleich zu Großbritannien oder Frankreich aber bis 2009 nicht in der Anzahl unterstützter Unternehmen nieder.
 - Dank der deutlichen Ausweitung des ZIM-Programmvolumens in 2009 und 2010 ist die Innovationsförderung von KMU nun nicht mehr selektiv, sondern hat eine erkennbare Breitenwirkung erreicht.

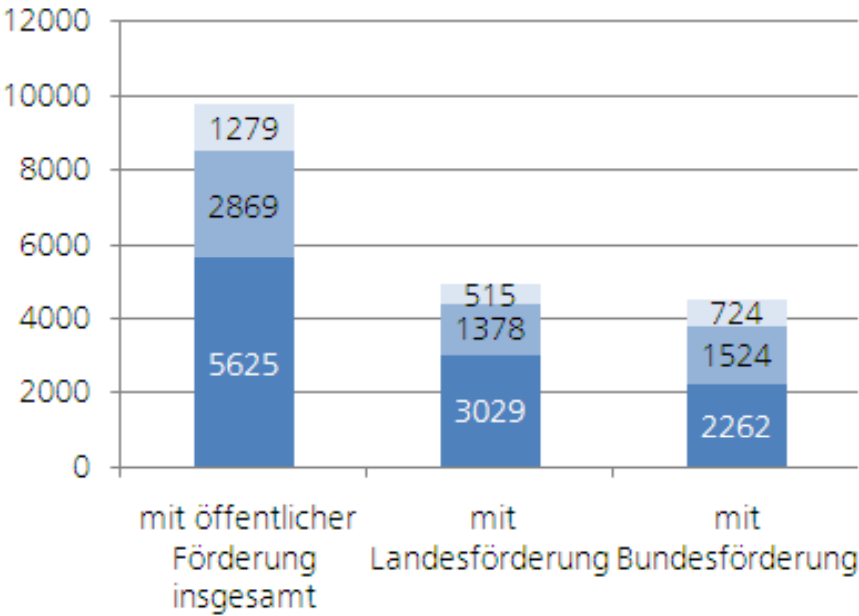
Stellenwert von Innovationen bei Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe



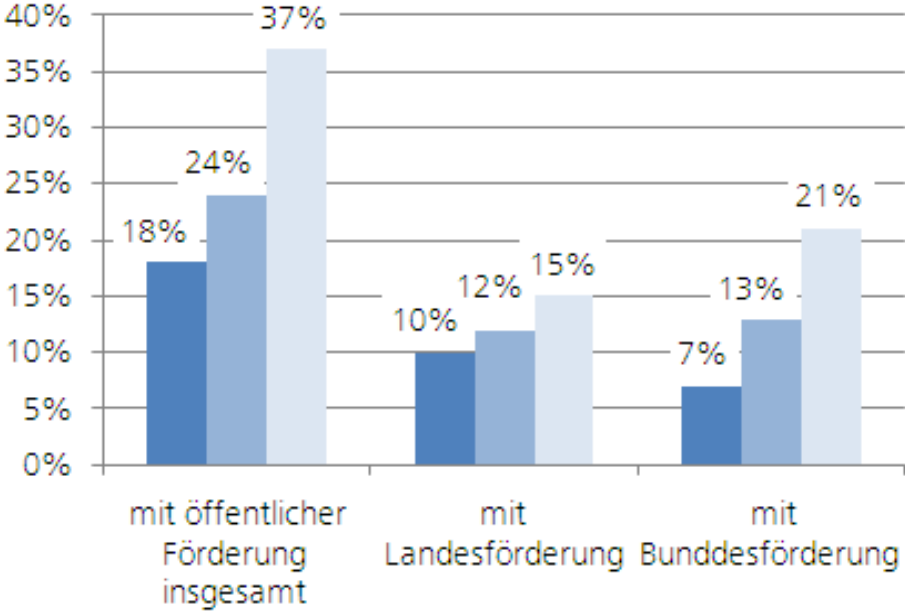
Quelle: CIS 2008

Innovative Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und Anteile öffentlicher Förderung

Anzahl innovativer Unternehmen



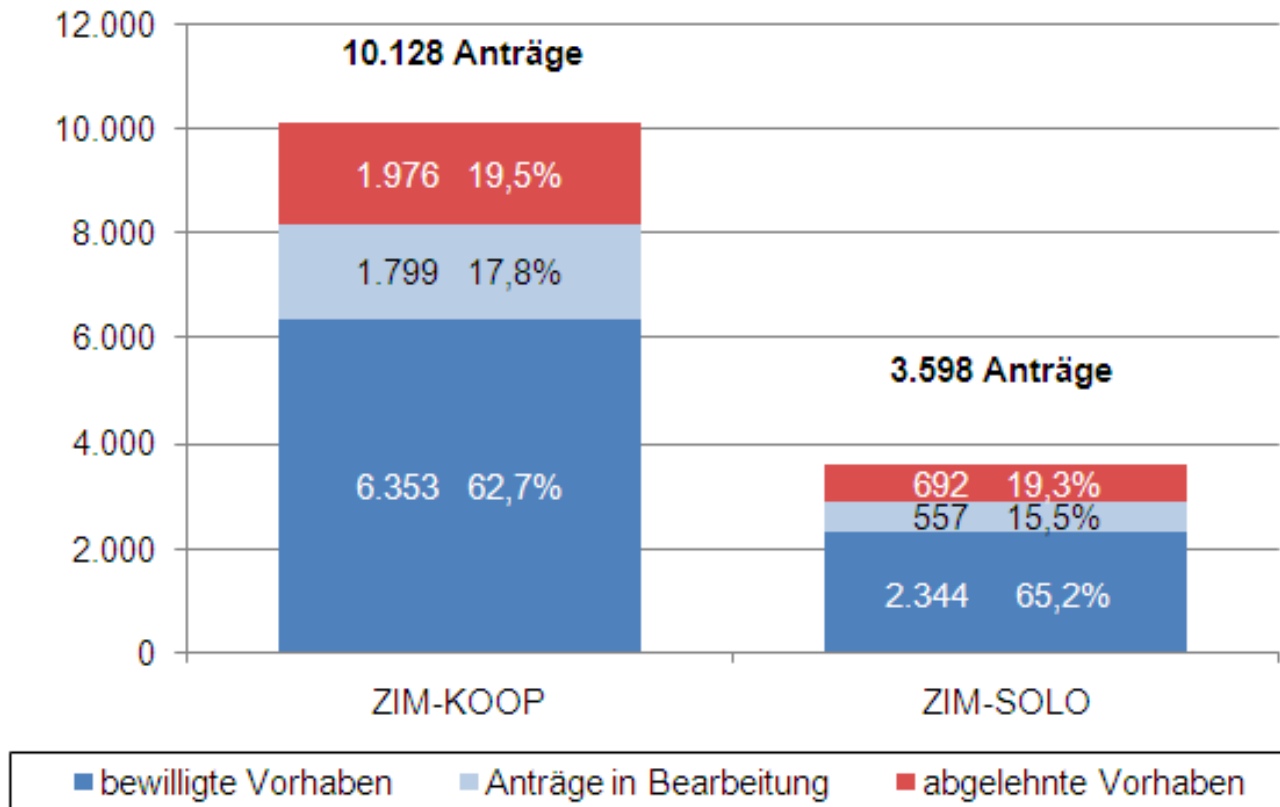
Anteil innovativer Unternehmen mit öffentlicher Förderung



■ 10 bis 49 MA ■ 50 bis 249 MA ■ 250 und mehr MA ■ 10 bis 49 MA ■ 50 bis 249 MA ■ 250 und mehr MA

Quelle: CIS 2008

ZIM-Programmstatistik zum 30.6.2010



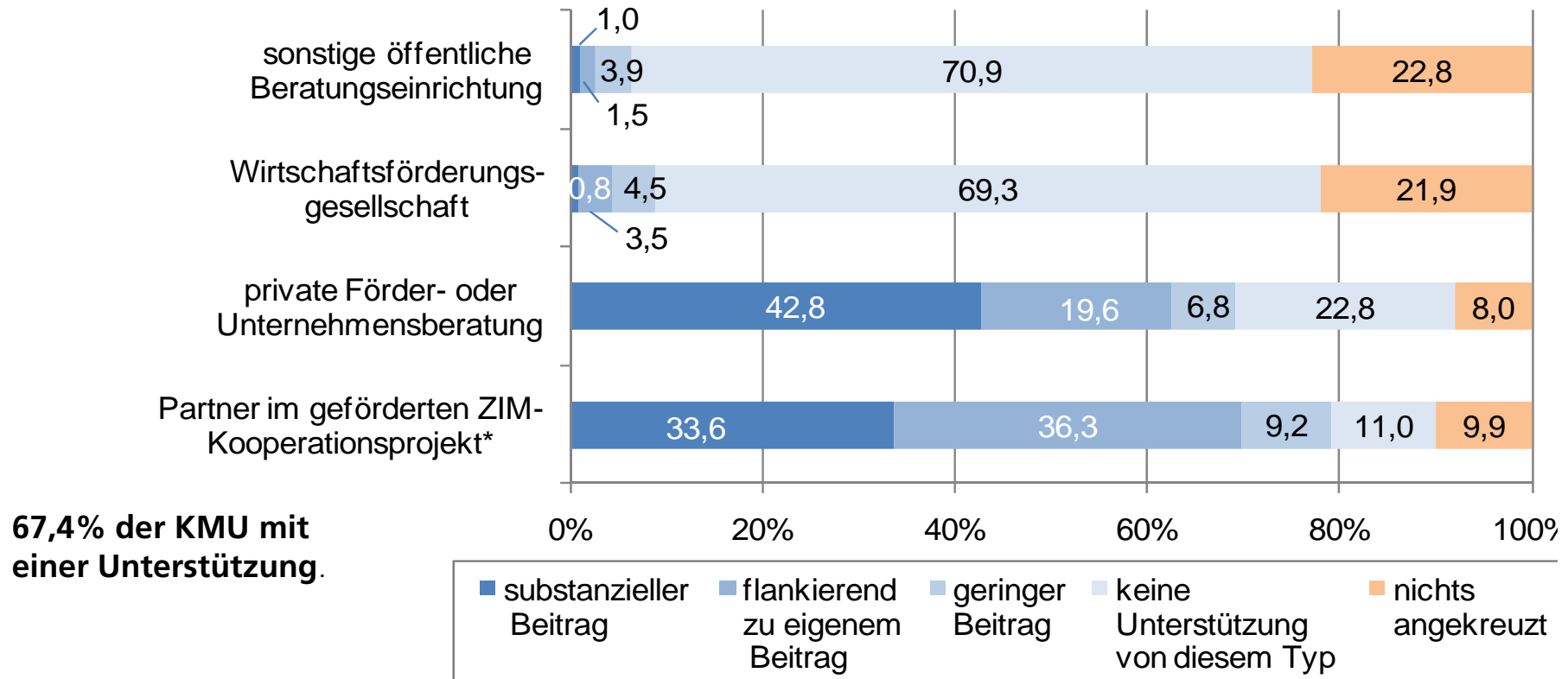
Prognose des BMWi: 12.000 Vorhaben mit 3,0 Mrd. FuE-Aufwand und 1,4 Mrd. € Fördermitteln für 2009 bis 2011 bewilligt.

THESE 5

**Es sollte zum gesamten Förderangebot für KMU
Transparenz herrschen, damit die Fördermöglichkeiten
von den Zielgruppen richtig wahrgenommen und
genutzt werden können.**

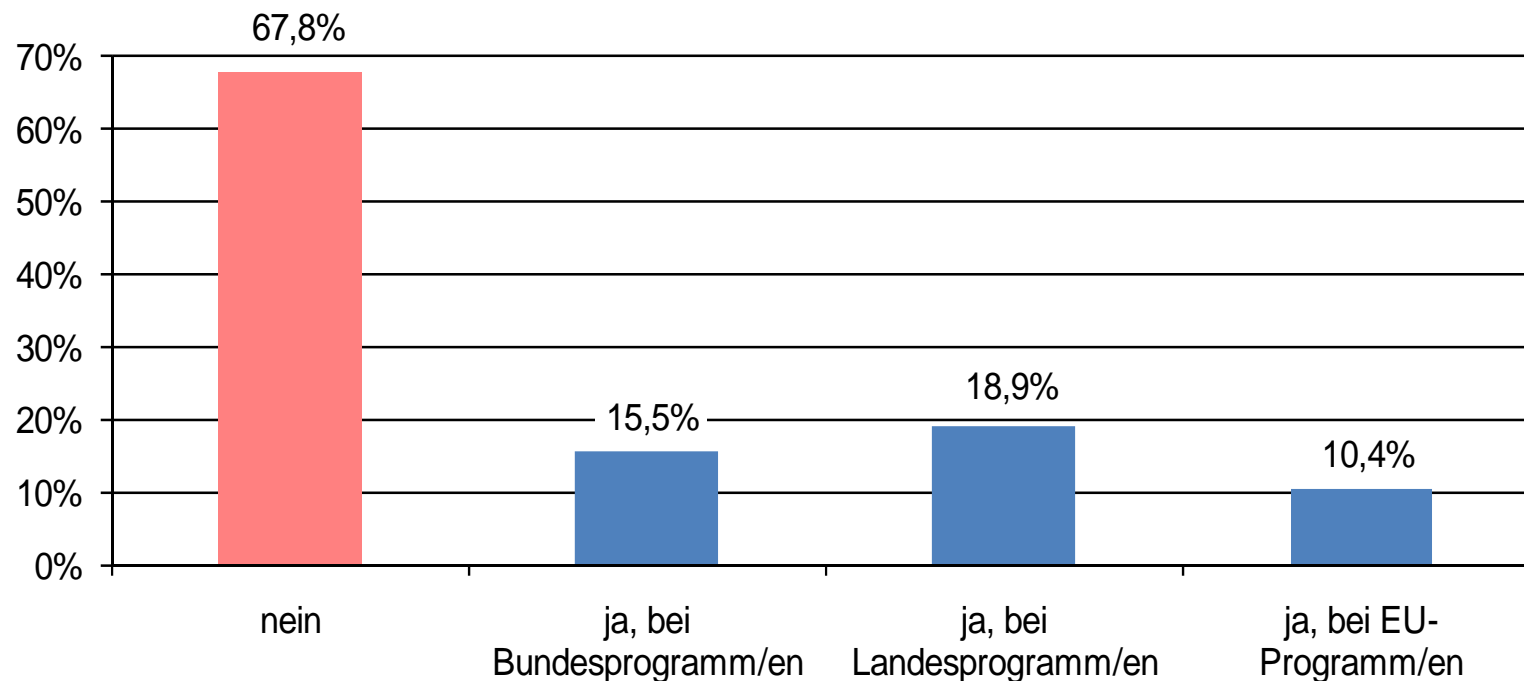
- Es herrscht noch eine zu große Intransparenz, was zu einer verzerrten Wahrnehmung der Förderangebote bei den Zielgruppen führt.
- Die Sichtweise „Förderdschungel“ ist weit verbreitet, aber nicht zutreffend. Sie resultiert aus der verbesserungsbedürftigen Kommunikation der Angebote gegenüber der Zielgruppe und der Vielzahl an Beratungs-, Vernetzungs- und Qualifizierungsangeboten, die innovationsunterstützend sind, aber meist keine Finanzierung unternehmensinterner Aktivitäten umfassen.
- Häufig Einsatz privater Förderberatungen, um öffentliche Mittel zu erlangen. Kritisch wegen Kosten und fehlender Lerneffekte für Antragsteller.
- Gerade kleine Unternehmen finanzieren ihre Innovationsanstrengungen über Eigenmittel oder teure Bankkredite (suboptimal).

Mitwirkung Dritter bei der Erstellung des ZIM-Förderantrags bei KMU



Datenbasis: Antworten von 1.035 der 1.536 KMU, die in ZIM gefördert wurden und eine Unterstützung durch Dritte erhielten, Befragung im Herbst 2009

Wurde in Ihrem Unternehmen erwogen, alternativ zum ZIM bei anderen Förderprogrammen einen Antrag zu stellen?



Datenbasis: Antworten von 1.536 KMU, die in ZIM gefördert wurden, Befragung im Herbst 2009

Gründe, weshalb statt dem ZIM keine anderen Förderangebote genutzt wurden

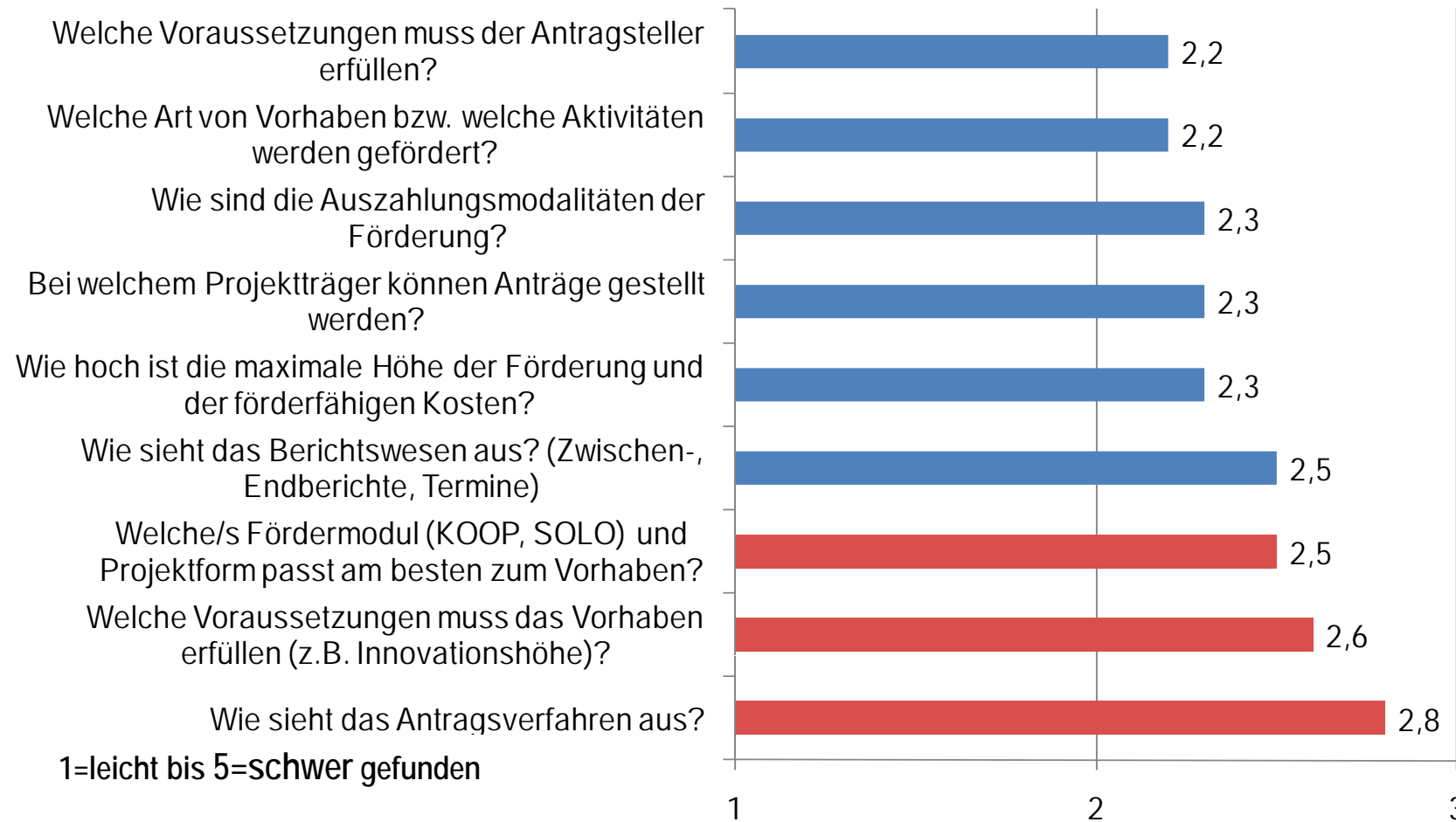
- Vorrangig waren Aspekte im Vorfeld der Förderung ausschlaggebend, warum keine Antragstellung bei Bundes- oder Landesprogrammen erfolgte, weniger die Programmbedingungen
- Nennungsreihenfolge in Ostdeutschland: Beantragungsaufwand, Zusagewahrscheinlichkeit und Aufwand für Abwicklung der Förderung und Berichtspflichten
- Nennungsreihenfolge in Westdeutschland: Zusagewahrscheinlichkeit, Beantragungsaufwand, Zeitspanne bis Förderbescheid

THESE 6

Darstellung der Förderprogramme sollte den Such- und Bewertungskriterien der KMU entsprechen und nicht die Perspektive des Fördergebers wiedergeben.

-
- Die Beschreibung der Förderangebote im Internet erfolgt ausschließlich aus Sicht des Fördergebers nach einem auf Bundes- und Länderebene weitgehend einheitlichen Schema in der Sprache der Programmabwicklung.
 - Beispiel: Förderdatenbank des BMWi
 - Es fehlt dagegen eine Beschreibung aus Sicht eines Unternehmens, das die Passfähigkeit des Programms für das eigene Vorhaben prüft.
 - Wenige Kenntnisse vorhanden, welche Informationen ein Unternehmen tatsächlich benötigt und wie es einzelne Punkte gegenüber anderen bewertet.

Wie leicht fiel es geförderten KMU im ZIM, Antworten auf Fragen vor Beantragung zu finden?



THESE 7

Die öffentliche Innovationsfinanzierungslandschaft umfasst ein breites Spektrum an Ansatzpunkten und Instrumenten. Dazu zählt die staatliche Nachfrage nach innovativen Gütern oder eine steuerliche Förderung.

- Deutschland hat eine KMU-freundliche Innovationsförderung, nutzt aber nur einen Teil der Förderinstrumente, die andere Industrieländer einsetzen. Unsere Innovationspolitik ist diffusionsorientiert, die Technologien mit großem kommerziellem Potenzial zum Durchbruch verhelfen will und technologieoffen möglichst vielen Akteure zur Anwendung und Erforschung der Technologien befähigen will.
 - Die staatliche Nachfrage zur Innovationsförderung oder steuerliche FuE-Förderung werden nicht eingesetzt.
 - 2006: Jährliches Volumen der öffentlichen Auftragsvergabe für Produkte und Dienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland wird auf rund 247 Mrd. € geschätzt.
 - Steuerliche FuE-Förderung hat in der Wahrnehmung vieler KMU keine hohe Attraktivität.
-

Beispiele staatlicher Nachfrageprogramme zur Innovationsförderung im Ausland

1.Small Business Research Initiative (SBRI) – Großbritannien: Öffnet vornehmlich KMU den Zugang zu den FuE-relevanten Beschaffungen von Regierungseinrichtungen. Die öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen betragen insgesamt £160 Mrd. pro Jahr, davon sollen KMU mit einigen Prozentpunkten profitieren. **£47,7 Mio.** im Fiskaljahr 2007/08 für FuE-Verträge im zivilen Bereich an KMU.

2.Small Business Act (à la française) – Frankreich: Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens für die Stimulierung von Innovationen zur Erleichterung von Unternehmensgründungen, Stärkung des Wettbewerbs, Erhöhung der Attraktivität von Regionen und Verbesserung der Unternehmensfinanzierung

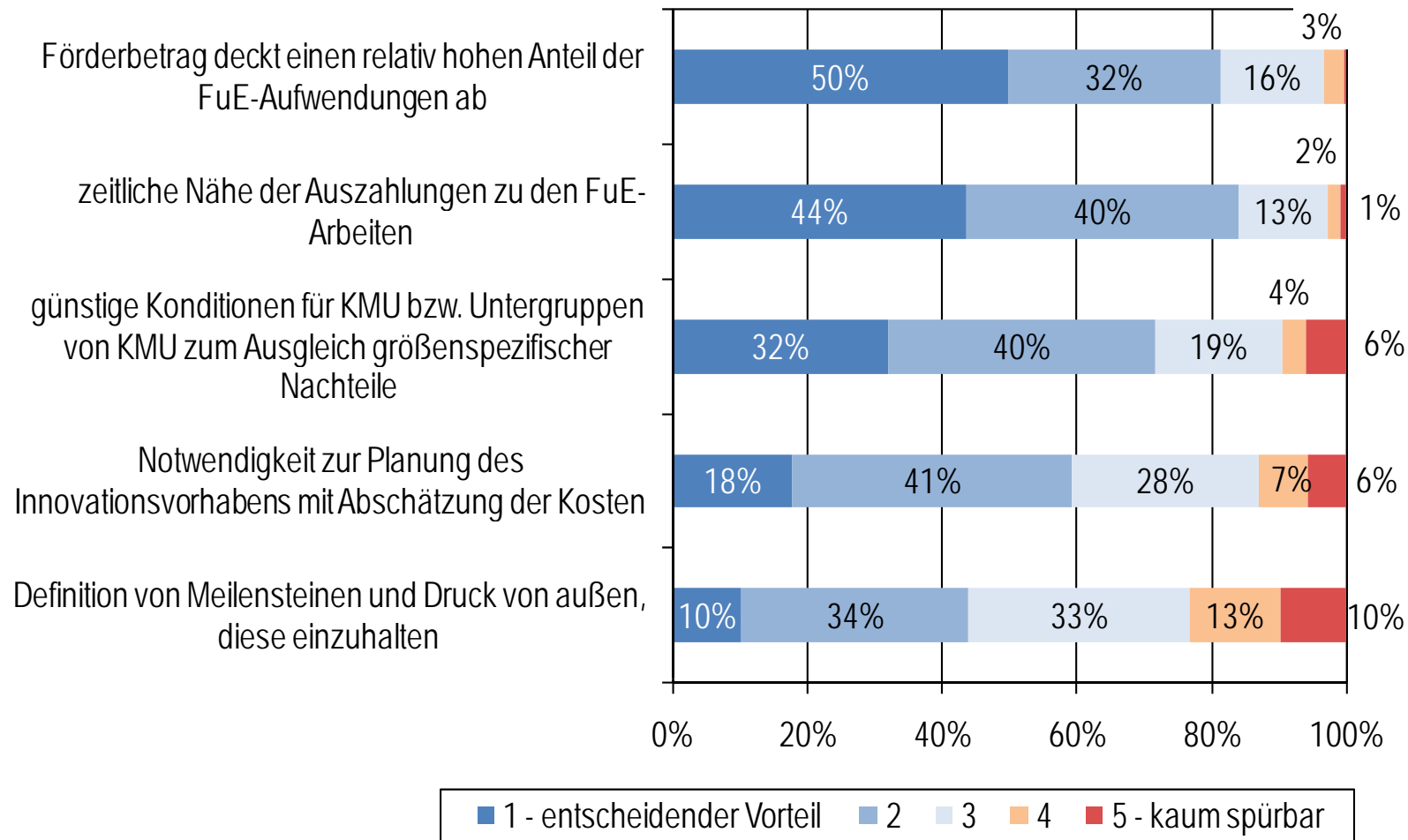
3.Small Business Innovation Research Program (SBIR) und Small Business Technology Transfer Program (STTR) – USA: SBIR = zentrales Förderinstrument für Innovationen in KMU und Vorbild ähnlicher Programme in anderen Staaten weltweit. Bestimmte Anteile der externen FuE-Ausgaben von Bundesbehörden werden für KMU reserviert. STTR = Unterstützung von FuE-Projekte von KMU und gemeinnützigen Forschungseinrichtungen; Programmvolumen 2009 bis 2011: STTR: **752 Mio. \$**; SBIR: **6,6 Mrd. \$**

Beispiele steuerlicher FuE-Förderung im Ausland

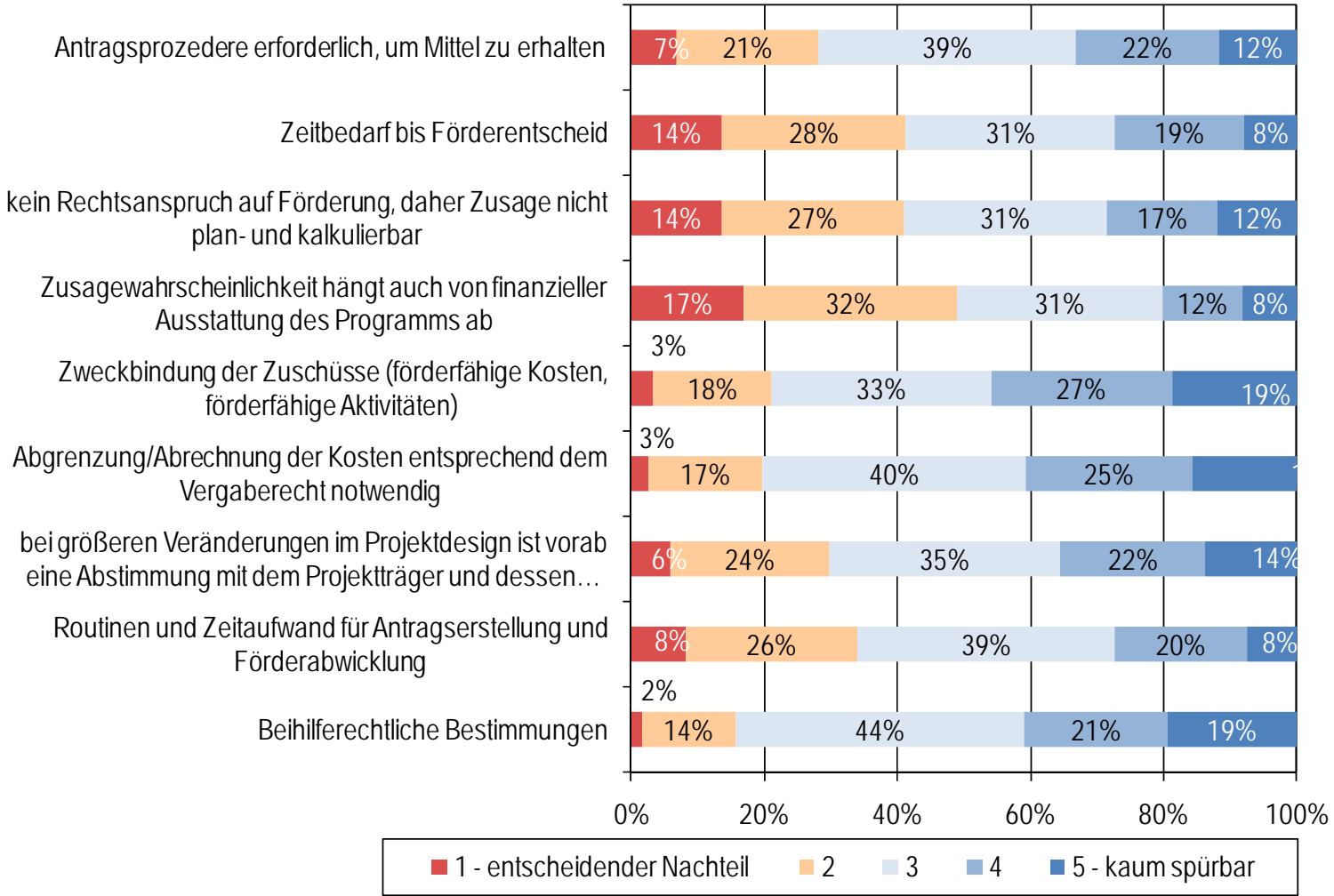
1. Crédit d'impôt Recherche - CIR in Frankreich: zentrales Instrument, um sektorübergreifend FuE-Projekte aller Arten von Unternehmen zu fördern; Beinahe sämtliche FuE-bezogenen Kosten sind förderfähig (Personal und Ausstattung, Patentierung, FuE-Unteraufträge, Marktbeobachtung); 2002-2007 rund **4 Mrd. €** aufgewendet.

2. R&D tax credits for SMEs - Großbritannien : umfangreichste finanzielle Fördermaßnahme, bis zu 175% der anrechnungsfähigen FuE-Ausgaben können bei der Berechnung des zu versteuernden Gewinns abgesetzt werden; Steuervergünstigungen von KMU im Fiskaljahr: 2007/8: **£250 Mio.**, Anträge von KMU: 5.930.

Vorteile einer Zuschussförderung aus Sicht der im ZIM-geförderten KMU



Nachteile einer Zuschussförderung aus Sicht der im ZIM-geförderten KMU



THESE 8

Bei mehreren Förderebenen in der öffentlichen Innovationsfinanzierungslandschaft sind Komplementarität und Vermeiden von Überschneidungen erforderlich. Die untere Ebene sollte regionalspezifische Akzente setzen und Lücken der oberen Ebene schließen.

- Aufgrund des KMU-Beihilferahmens der EU fand eine Angleichung der Förderkonditionen von Bundes- und Länderprogrammen statt.
- Zwischen Bundes- und Länderprogramme gibt es gegenwärtig zu wenig Komplementarität in Instrumentarium und Fördertatbeständen. Die Länder sollten stärker die Möglichkeiten, auf die im Land ansässigen KMU zugeschnittene Angebote zu entwickeln und ihre Nähe zur Klientel nutzen.
- Die Attraktivität aus Zielgruppensicht bestimmt sich primär aus dem Procedere für die Mittelbeantragung und -abwicklung

THESE 9

Ein effizientes Fördersystem deckt alle relevanten Innovationsaktivitäten in etablierten, regelmäßig oder sporadisch FuE-treibenden KMU ab, es bestehen keine Förderlücken.

-
- Für etablierte, regelmäßig oder sporadisch FuE-treibende KMU bestehen derzeit keine nennenswerten Lücken im Förderangebot für Innovationsvorhaben.
 - Förderprogramme für solche KMU sind meist technologieoffen konzipiert, eine inhaltlich Eingrenzung der Fördertatbestände findet kaum statt.
 - Der Vergleich des deutschen Förderangebots mit dem in anderen Industriestaaten zeigt keine Lücken im Förderangebot nach den abgedeckten der Fördertatbeständen für solche KMU.

THESE 10

Eine effiziente Innovationsförderung führt zu einer stetigen Erneuerung des Kreises Innovationen durchführender KMU oder zu dessen Erweiterung.

-
- Die Anzahl FuE-treibender KMU weist tendenziell einen abnehmenden Trend auf ohne Indizien, dass die Intensität der FuE-Tätigkeit dafür gestiegen ist.
 - Obgleich die Anzahl nicht FuE-treibender Innovatoren unter KMU relativ groß ist, gibt es weder bei Programmen der direkten finanziellen Förderung von Innovationsvorhaben noch über Beratungs- und Netzwerkprogramme wirksame Angebote, mehr KMU für FuE-Arbeiten zu stimulieren.
 - ZIM schließt diese Ausweitung aber nicht aus, das neue Programm BMWi-Innovationsgutscheine geht in diese Richtung.
 - Die Incentives und Signale sind aber noch zu schwach ausgeprägt.

THESE 11

Zur Erneuerung des Kreises innovativer Unternehmen tragen in besonderem Maße technologieorientierte, wissensbasierte Neugründungen bei. Ihr Unterstützungsbedarf unterscheidet sich von etablierten Unternehmen.

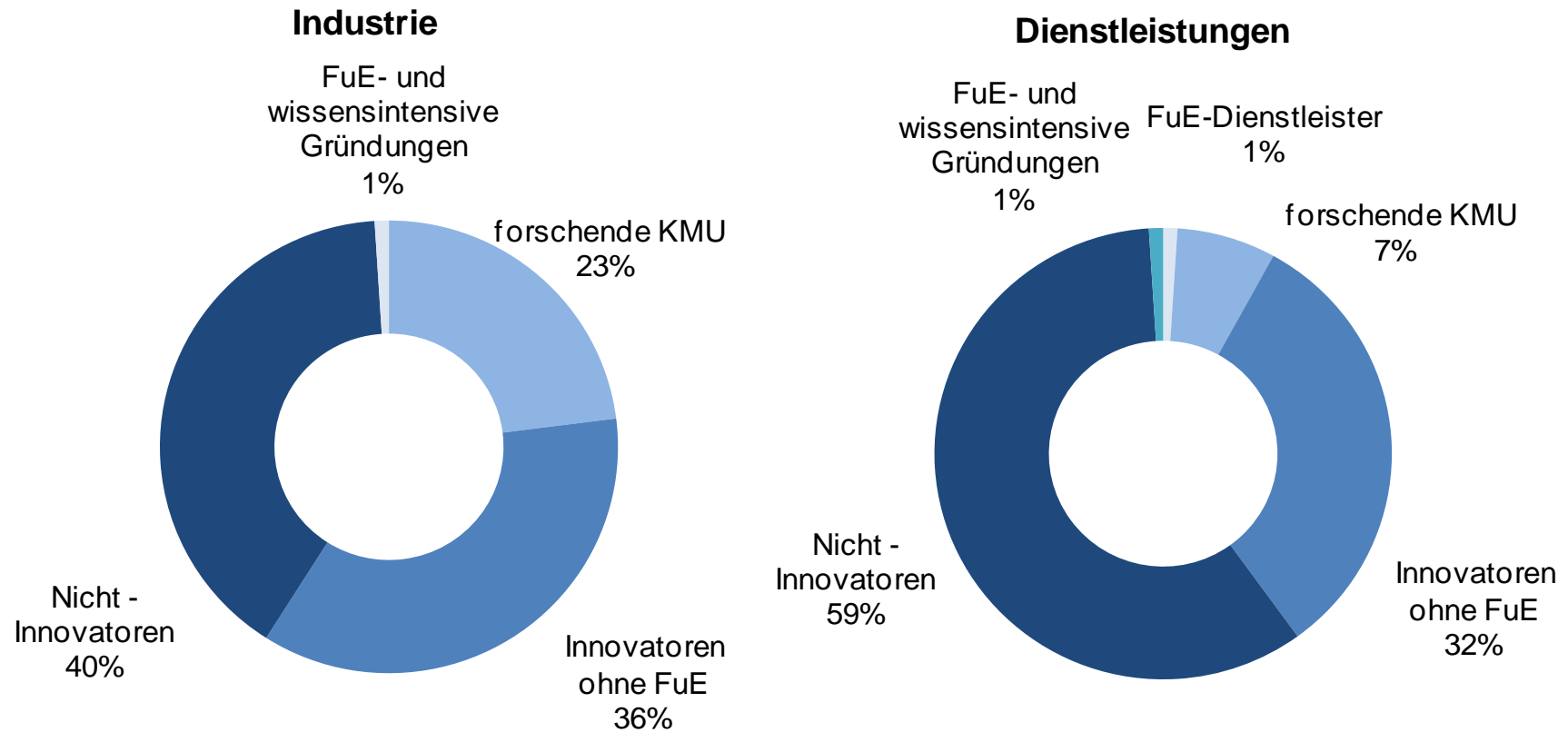
- Für wachstumsorientierte TOU in Hightech-Feldern bietet der High-Tech Gründerfonds und für innovative kleine Technologieunternehmen der ERP-Startfonds risikotragendes Kapital.
- Es besteht jedoch kein Finanzierungsangebot mehr für TOU mit begrenztem Wachstumspotenzial, die kein Beteiligungskapital aufnehmen wollen oder die für renditeorientierte Beteiligungskapitalgeber unattraktiv sind.
- TOU und jungen oder kleine Technologieunternehmen benötigen eine breiter angelegte Unternehmensförderung statt bloßer Projektförderung.
- Finanzielle Anreize für renditeorientierte Beteiligungskapitalgeber erhöhen nicht das Finanzierungsangebot für risikoreiche Innovationsprojekte von KMU. Staatliche Finanzierungsangebote müssen Lücken schließen.

THESE 12

Nur ein Teil der KMU betreibt eigene FuE, viele profitieren von Innovationsleistungen Dritter. Auf diese Unternehmen zugeschnitten sollte es ebenfalls passende Fördermaßnahmen geben.

- Es ist allerdings nicht bekannt, ob innovative KMU ohne eigene FuE überhaupt einen nennenswerten Förderbedarf haben und wie dieser aussehen könnte (Höhe, Ausgestaltung der Förderung usw.).
- Mikrofinanzierungen, d.h. spezielle Angebote für Innovationsprojekte in einer Größenordnung von 50.000 bis 80.000 €, sind kaum vorhanden. Derartige Projekte wären allerdings auch prinzipiell über ZIM förderbar.

Anteile verschiedener Typen von KMU an der Gesamtzahl der KMU nach Sektor



Quelle: Mannheimer Innovationspanel 2008. Berechnungen des ZEW und des Fraunhofer ISI, zitiert nach Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2009: 48)

Fazit

- Es gibt eine ganze Reihe von Ansatzpunkten auf dem Weg zu einer effizienten öffentlichen Innovationsfinanzierungslandschaft, die nicht primär zu einer Ausweitung des Fördervolumens führen müssen.
- Optimierungsoptionen liegen in der Kommunikation der Fördermöglichkeiten gegenüber den Zielgruppen, der Nutzung staatlicher Nachfrage, der Abstimmung zwischen den Förderebenen und dem Setzen regionalspezifischer Akzente auf Länderebene.
- Ein Bedarf an „innovativen“ Maßnahmen der Innovationsförderung besteht bei der bedarfsadäquaten Unterstützung innovativer, nicht FuE-treibender KMU, in der Stimulierung neuer FuE-treibender Unternehmen, primär Neugründungen und der Anpassung der Innovationsdefinition an die betrieblichen Gegebenheiten von Kleinst- und Kleinunternehmen.
- Im Vergleich zu anderen Industriestaaten verfügt Deutschland aber bereits über eine recht KMU-freundliche Innovationspolitik.