

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Die Befreiungsvorschriften des
Kleinanlegerschutzgesetzes:
Eine Follow-up-Studie

*Christa Hainz, Lars Hornuf,
Lisa Nagel, Sarah Reiter und
Eliza Stenzhorn*

Schrumpfende Boomregionen
– ein Problemfall der
regionalen Entwicklung

*Hubertus Bardt und
Anja Katrin Orth*

DATEN UND PROGNOSEN

Mit den ifo-Umfragen
regionale Konjunktur
verstehen

*Robert Lehmann, Felix Leiss,
Simon Litsche, Stefan Sauer,
Michael Weber, Annette Wechsel-
berger und Klaus Wohlrabe*

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen
April 2019

Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Steuerliche Forschungsförderung: Wichtiger Impuls für FuE-Aktivitäten oder zu wenig zielgerichtet?

*Oliver Falck, Anita Fichtl und Tobias Lohse, Friederike Welter,
Heike Belitz, Cedric von der Hellen, Carsten Dreher und
Carsten Schwäbe, Dietmar Harhoff, Monika Schnitzer,
Uschi Backes-Gellner, Christoph Böhringer, Uwe Cantner und
Katharina Hölzle*



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

ZUR DISKUSSION GESTELLT**Steuerliche Forschungsförderung: Wichtiger Impuls für FuE-Aktivitäten oder zu wenig zielgerichtet?**

3

Forschung und Entwicklung von Unternehmen sollen künftig auch in Deutschland steuerlich gefördert werden. Ende Februar 2019 hat das Bundesfinanzministerium erstmals konkrete Vorschläge dazu veröffentlicht. Gibt es die Notwendigkeit einer steuerlichen Förderung von privater Forschung und Entwicklung, und eignet sie sich auch für kleine und mittlere Unternehmen? Oder ist die direkte Projektförderung ein effektiveres Instrument für mehr Innovationen und Wirtschaftswachstum?

Oliver Falck, Anita Fichtl und Tobias Lohse, ifo Institut, begrüßen grundsätzlich die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland. So wie sie in Eckpunkten in der geplanten Gesetzesvorlage umrissen werde, könne sie wichtige Impulse für die FuE-Aktivitäten in Deutschland liefern. Ein zentraler Vorteil der indirekten Förderung über das Steuersystem sei ihre Technologieoffenheit. Bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Regelung sollte aber die bereits bestehende Förderlandschaft in Deutschland beachtet werden. Zwei Maßnahmen seien besonders wichtig: Die Erstellung einer umfassenden Förderdatenbank schaffe Transparenz und wirke einer möglichen Doppelförderung entgegen. Eine Neuausrichtung direkter Förderprogramme auf Komplementarität vermeide Überschneidungen der Programme und vereinfache die unübersichtliche und komplizierte Forschungsförderlandschaft in Deutschland.

Friederike Welter, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, bezweifelt, ob der derzeitige Gesetzesentwurf für neue Forschungsaktivitäten in kleinen und mittleren Unternehmen Anreiz schafft. Es sei zu befürchten, dass vorrangig diejenigen im Mittelstand begünstigt werden, »die sowieso schon forschend unterwegs sind«. Es sei durchaus positiv zu sehen, wenn die Bundesregierung einen Fokus auf die Förderung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland lege. Aber nicht zuletzt vernachlässige eine ausschließlich auf Forschung und Entwicklung gerichtete Innovationspolitik beispielsweise Geschäftsmodellinnovationen, die im Zuge der Digitalisierung rasch an Bedeutung gewinnen. Allemal sinnvoll sei es deshalb, die steuerliche FuE-Förderung durch eine Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen zu ergänzen.

Nach Ansicht von *Heike Belitz*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, hat eine steuerliche Forschungsförderung eine geringe Lenkungswirkung und hohe Kosten. Eine breite steuerliche Forschungsförderung sei nicht notwendig und für viele kleine und mittelständische Unternehmen nicht geeignet. Im internationalen Vergleich gehöre Deutschland heute zu den Ländern mit den höchsten privaten Forschungsinvestitionen und biete gute Rahmenbedingungen dafür. Eine steuerliche Förderung könne weder auf risikoreiche Forschung und die Maximierung von möglichen Spillover-Effekten, noch auf Problemlösungen für gesellschaftliche Ziele ausgerichtet werden. Darauf müsse sich aber eine effiziente öffentliche FuE-Förderung konzentrieren.

Cedric von der Hellen, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., plädiert dagegen für eine sofortige Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung. Die steuerlichen Rahmenbedingungen seien bislang ein Innovationshemmnis. Es bestehe die Gefahr, dass Deutschland als attraktiver Standort für Investitionen und Innovation im internationalen Vergleich zurückfalle.

Carsten Dreher und Carsten Schwäbe, FU Berlin, sehen in den Innovationsmustern von kleinen und mittleren Unternehmen mehr als FuE. beispielweise die Neukombinierung bestehender Technologien und Lösungen bzw. deren Überführung in neue Anwendungsgebiete. Die Förderpolitik sollte daher das gesamte Spektrum an Innovationsaktivitäten in den Blick nehmen. Eine steuerliche Förderung von FuE sei zur Erreichung einer solchen zukunftsorientierten Innovationspolitik nicht zuträglich.

Die Expertenkommission Forschung und Innovation (*Dietmar Harhoff, Monika Schnitzer, Uschi Backes-Gellner, Christoph Böhringer, Uwe Cantner und Katharina Hölzle*) sieht den Referentenentwurf als einen Kompromiss, der einerseits wichtige grundlegende ökonomische Überlegungen aufgreife, andererseits aber auch die Ressortinteressen berücksichtige. Bei der weiteren Ausgestaltung seien jedoch noch viele Umsetzungsfragen zu klären.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Die Befreiungsvorschriften des Kleinanlegerschutzgesetzes: Eine Follow-up-Studie 26

Christa Hainz, Lars Hornuf, Lisa Nagel, Sarah Reiter und Eliza Stenzhorn

Das Kleinanlegerschutzgesetz aus dem Jahr 2015 soll durch eine stärkere Regulierung für mehr Transparenz für Anlegerinnen und Anleger auf dem »grauen Kapitalmarkt« sorgen. Das Gesetz beinhaltet jedoch auch Ausnahmeregelungen. Diese entbinden sowohl Unternehmen, die sich über eine Crowdfunding-Plattform finanzieren, als auch soziale, gemeinnützige und kirchliche Projekte von der Pflicht einer Prospekterstellung bei der Finanzierung über Vermögensanlagen. *Christa Hainz, Sarah Reiter, ifo Institut, Lars Hornuf, Lisa Nagel und Eliza Stenzhorn, Universität Bremen*, stellen die Regelungen des Kleinanlegerschutzgesetzes dar und analysieren die Auswirkungen der Ausnahmeregelungen rund drei Jahre nach Einführung des Gesetzes.

Schrumpfende Boomregionen – ein Problemfall der regionalen Entwicklung 38

Hubertus Bardt und Anja Katrin Orth

Während der demographische Wandel und die schlechteren wirtschaftlichen Perspektiven schrumpfender Regionen oftmals Hand in Hand gehen, fällt bei einigen Regionen eine besondere Entwicklung auf. Hier verbindet sich eine wachsende Beschäftigung mit einer sinkenden Bevölkerung. Die Region schrumpft, obwohl sich die wirtschaftlichen Aussichten vor Ort verbessert haben. Dort ist es für die florierenden Unternehmen schwer, die notwendigen Fachkräfte zu gewinnen, um das Wachstum des Unternehmens zu gewährleisten. Wenn sich diese Situation weiter verschlechtert, müssen Unternehmen möglicherweise einzelne Funktionen oder ganze Betriebe an andere inländische oder ausländische Standorte verlagern, die attraktiver für qualifizierte Mitarbeiter sind. *Hubertus Bardt und Anja Katrin Orth, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln*, ermitteln anhand der Entwicklung von Bevölkerung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die schrumpfenden Boomregionen in Deutschland. Die dabei identifizierten Problemregionen weisen eine überdurchschnittlich ausgeprägte Anspannung am Arbeitsmarkt auf. Den drohenden Abwärtstendenzen, die sich trotz positiver wirtschaftlicher Aussichten ergeben können, muss durch Anstrengungen der beteiligten Unternehmen und Kommunen begegnet werden. Gemeinsam müssen sie die Attraktivität der Städte besonders für mobile und gut qualifizierte Bevölkerungsgruppen stärken.

DATEN UND PROGNOSEN

Mit den ifo-Umfragen regionale Konjunktur verstehen 45

Robert Lehmann, Felix Leiss, Simon Litsche, Stefan Sauer, Michael Weber, Annette Weichselberger und Klaus Wohlrabe

Mit seinen monatlichen Konjunkturumfragen stellt das ifo Institut wertvolle Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung bereit – nicht nur für Deutschland, sondern auch für einzelne Bundesländer. Gegenwärtig werden die verschiedenen Indikatoren des ifo Geschäftsklimas Deutschland auch für die Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie Ostdeutschland insgesamt berechnet. Viele dieser Indikatoren entwickeln sich auf der regionalen Ebene kurzfristig anders als auf der nationalen Ebene. Nicht immer verbessert sich auch das regionale Geschäftsklima, wenn sich der entsprechende Bundesindikator aufhellt. Dies liegt an den unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie regionalspezifischen konjunkturellen Signalen. Die Regionalauswertungen wären angesichts der aktuellen Teilnehmerzahlen auch für Hessen und Niedersachsen möglich. Für andere Bundesländer kämen regionenübergreifende Auswertungen in Betracht, bis sich deren Teilnehmerzahlen dauerhaft erhöhen.

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen April 2019 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft verliert weiter an Kraft 50

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex Deutschland ist im April gesunken. Die Unternehmen sind weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Der leichte Optimismus vom März mit Blick auf die kommenden Monate ist wieder verfliegen. Die deutsche Wirtschaft verliert weiter an Kraft.

Steuerliche Forschungsförderung: Wichtiger Impuls für FuE-Aktivitäten oder zu wenig zielgerichtet?

Forschung und Entwicklung von Unternehmen sollen künftig auch in Deutschland steuerlich gefördert werden. Ende Februar 2019 hat das Bundesfinanzministerium erstmals konkrete Vorschläge dazu veröffentlicht. Gibt es die Notwendigkeit einer steuerlichen Förderung von privater Forschung und Entwicklung, und eignet sie sich auch für kleine und mittlere Unternehmen? Oder ist die direkte Projektförderung ein effektiveres Instrument für mehr Innovationen und Wirtschaftswachstum?

*Oliver Falck, Anita Fichtl und
Tobias Lohse**

Steuerliche Forschungsförderung kann wichtige Impulse für FuE-Aktivitäten liefern

Die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland hängt maßgeblich von seinen Innovationsleistungen ab.¹ Innovationen setzen Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) voraus, und in der politischen Debatte ist es eine wichtige Frage, mit welchen Rahmenbedingungen forschende Unternehmen bestmöglich unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang wird in Deutschland aktuell über die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung diskutiert, die neben den bereits bestehenden direkten Fördermöglichkeiten etabliert werden soll. Im komplexen deutschen FuE-Fördersystem ist die Einführung einer solchen indirekten FuE-Fördermöglichkeit über das Steuersystem grundsätzlich zu begrüßen, jedoch wird der Erfolg oder Misserfolg der Regelung maßgeblich von ihrer Ausgestaltung abhängen.

* Prof. Dr. Oliver Falck, Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Anita Fichtl, wissenschaftliche Referentin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien, Tobias Lohse, Doktorand am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.

¹ Der Beitrag basiert in großen Teilen auf der ifo-Studie „Einführung einer steuerlichen Förderung für Forschung und Entwicklung“ im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_INT/2018/proj-int-Einfuehrung-einer-steuerlichen-Foerderung.html.

ÖKONOMISCHE GRÜNDE FÜR FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Aus ökonomischer Sicht gibt es gute Gründe, warum der Staat privatwirtschaftliche Investitionen in FuE (direkt oder indirekt) unterstützen sollte. Einerseits haben Investitionen in FuE (bzw. die Generierung neuen Wissens allgemein) den Charakter eines öffentlichen Gutes, da nicht alle neuen Erkenntnisse patentierbar sind oder sich ohne weiteres vor der Konkurrenz verbergen lassen. Das heißt, von privatwirtschaftlicher FuE gehen positive Externalitäten für die Gesellschaft aus, da der durch FuE-Aktivitäten getriebene technologische Fortschritt Vielen zugutekommt. Dieser gesellschaftliche Nutzen wird den Unternehmen aber nicht in der gesamten Höhe kompensiert, so dass der Umfang an FuE insgesamt geringer ausfällt, als dies volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Staatliche Förderung von FuE-Investitionen bietet die Möglichkeit, dieses Marktversagen zu korrigieren und damit näher an das gesellschaftlich optimale Level von FuE-Ausgaben heranzureichen.

FORSCHUNGSFÖRDERUNG IN DEUTSCHLAND

Die Politik in Deutschland erkennt die große Bedeutung der Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung und den Wohlstand von morgen an. Dementsprechend pointiert hält der Koalitionsvertrag der laufenden Legislaturperiode hierzu fest: »Deutschland muss ein Innovationsland bleiben.« Der Bund verständigte sich mit den Ländern und der Wirtschaft darauf, die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben für FuE von derzeit rund 3% bis 2025 auf mindestens 3,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu steigern. Zu den gesamtwirtschaftlichen Ausgaben zählen sowohl öffentliche Gelder als auch privatwirtschaftliche Investitionen.



Oliver Falck



Anita Fichtl



Tobias Lohse

Der Staat selbst investiert über die Finanzierung von Hochschulen und anderen Institutionen im Bildungssektor etwa 0,94% des BIP in FuE. Die privatwirtschaftlichen Investitionen liegen bei 1,82% des BIP und machen damit zwei Drittel der Gesamtaufwendungen für FuE in Deutschland aus (Zahlen für 2015, Fuest et al. 2018). Der Staat hat also Interesse, die Unternehmen in ihren Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten zu unterstützen.

Forschungsförderung durch den Staat kann auf dem Wege einer direkten oder indirekten Förderung erfolgen. Deutschland wie auch die Schweiz zählen zu den wenigen Ländern, die private FuE-Aufwendungen derzeit ausschließlich direkt fördern. Im Zuge des Bekenntnisses zum 3,5%-Ziel verabredeten die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag auch die Einführung einer indirekten steuerlichen Forschungsförderung. Medienberichten zufolge arbeitet die Bundesregierung derzeit an einem entsprechenden Gesetz. Es ist geplant, dass alle Unternehmen (ohne Größenbegrenzung) 25% der förderfähigen Löhne und Gehälter des in FuE tätigen Personals vom Staat als Zulage (nicht als erlassene Steuerschuld) erhalten. Diese FuE-Personalkosten bilden die Bemessungsgrundlage, die bei 2 Mio. Euro jährlich gedeckelt wird. Das heißt, die maximale Fördersumme je Unternehmen und Jahr liegt bei 500 000 Euro. Die Politikmaßnahme soll entgegen früherer Verlautbarungen nicht auf vier Jahre befristet werden, sondern unbefristet gelten, und zum 1. Januar 2020 in Kraft treten. Über Einzelheiten beraten die drei hauptsächlich beteiligten Ministerien Finanzen, Bildung und Wirtschaft noch (Stand: 9. April 2019).

Mit dem Gesetz würde Deutschland nun neben der direkten auch den Weg der indirekten Forschungsförderung beschreiten. Ein zentraler Vorteil der indirekten Förderung über das Steuersystem besteht für Unternehmen darin, dass diese technologieoffen ist. Damit obliegt es nur den Unternehmen zu entscheiden, in welchen Technologien sie investieren wollen. Darüber hinaus ist die steuerliche Förderung nicht wie die direkte Projektförderung an oft starre Vorgaben gebunden, ermöglicht Planungssicherheit für die Unternehmen und erfordert keine gesonderte Antragstellung, die insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) mit vergleichsweise hohen administrativen Kosten verbunden sein kann.

STEUERLICHE FÖRDERUNG STIMULIERT PRIVATE FUE-AUSGABEN, WIRKUNGEN AUF PATENTE, INNOVATIONEN, BESCHÄFTIGUNG UND PRODUKTIVITÄT WENIGER KLAR

Was sagt die empirische Forschung zu den Auswirkungen der Einführung bzw. des Vorhandenseins von steuerlichen FuE-Fördermaßnahmen auf die Höhe der privaten FuE-Aufwendungen, auf Patentanmeldungen, marktfähige Innovationen, Beschäftigungs-

und Produktivitätsentwicklung? Die in diesem Beitrag berichteten Ergebnisse basieren auf einer Auswertung von 25 empirischen Studien (vgl. WWC 2015 und die darin diskutierten Studien; Bøler 2015; Corrado et al. 2015; Guceri 2018; Moretti und Wilson 2017). Das Gesamtbild der Studienergebnisse aus anderen Ländern legt nahe, dass die steuerliche FuE-Förderung zu mehr Ausgaben für FuE in den Unternehmen führt. Die positiven Wirkungen auf die FuE-Ausgaben in den Unternehmen sind dabei modellunabhängig, und die betrachteten Studien finden positive Effekte sowohl volumenbasierter als auch inkrementeller Modelle.² Bei der Übertragbarkeit der empirischen Befunde auf Deutschland muss man berücksichtigen, dass die untersuchten Studien hauptsächlich Länder untersuchen, in denen die direkte FuE-Förderung eine untergeordnete Rolle spielt. In Deutschland wird die geplante steuerliche Forschungsförderung aber additiv zum bestehenden dominanten direkten Fördersystem eingeführt, und es ist nicht klar, ob bei einem derartigen Nebeneinander die steuerliche FuE-Förderung ähnlich positive Wirkungen erzielen wird.

Auf Grundlage des aktuellen Stands der empirischen Forschung ist unklar, ob die Unternehmen durch diese Mehrausgaben für Forschung und Entwicklung auch mehr Patente anmelden, mehr marktfähige Innovationen hervorbringen und ihre Beschäftigung oder Produktivität steigern. Zwei Erklärungen lassen sich hierfür anführen. Erstens könnten die erhöhten FuE-Ausgaben zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass Ausgaben umdeklariert werden, indem der Umfang desjenigen Personals, das mit FuE beschäftigt ist, großzügiger ausgelegt wird. Dadurch kann die Bemessungsgrundlage, beruhend auf den Personalkosten für FuE, nach oben getrieben werden. Eine bloße Umdeklarierung von Personalkosten führt faktisch nicht zu mehr FuE in den Unternehmen. Zweitens lassen sich die nachgelagerten Wirkungen entlang des langen Innovationsprozesses nur schwer messen, weshalb es auch nur wenige Studien versuchen.

WIRKSAMKEIT STEUERLICHER FUE-FÖRDERUNG IN KMU GRÖßER

Die Wirkung steuerlicher FuE-Fördersysteme kann sich nach Firmengröße unterscheiden. Die empirische Forschung kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere finanziell restringierte kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Start-ups von steu-

² Im Allgemeinen wird zwischen volumenbasierten und inkrementellen Modellen, bzw. nach Mischformen beider, unterschieden. Volumenbasierte Modelle sind dadurch gekennzeichnet, dass grundsätzlich alle begünstigten FuE-Aufwendungen in die Steuergutschrift bzw. die Reduktion der Bemessungsgrundlage einbezogen werden können. Inkrementelle Modelle fördern nur den Teil der FuE-Aufwendungen, der über einen zuvor festgelegten Referenzwert hinausgeht (bspw. die Ausgaben im letzten Bezugsjahr oder den Durchschnitt der letzten drei Jahre). Mischformen vereinen einzelne Aspekte beider Varianten.

erlichen FuE-Fördermaßnahmen profitieren. Ihnen fehlt ohne finanzielle Unterstützung oft die Kraft aus (bahnbrechenden) Erfindungen marktfähige Produkte zu entwickeln. In der Tat zeigen die Daten des Stifterverbands (2017, Tab. 3.1.3), dass in kleinen Unternehmen viele FuE-Projekte durch direkte Projektförderung vom Staat unterstützt werden. Gleichzeitig sind KMU häufig nicht in der Lage, ohne externe Unterstützung an aufwendigen Bewerbungsverfahren für direkte Projektzuschüsse teilzunehmen, und es hat sich ein breiter Markt für Beratungsleistungen für Projektanträge etabliert. Ferner profitieren KMU in besonderem Maße von der erhöhten Planungssicherheit, die mit der indirekten Förderung verbunden ist. Eine Umorientierung der staatlichen FuE-Förderung in Deutschland von direkter zu indirekter FuE-Förderung scheint daher insbesondere für KMU sinnvoll. Bei einem Nebeneinander von direkter und indirekter FuE-Förderung ist aber nicht klar, ob die steuerliche FuE-Förderung ähnlich positive Wirkungen auf die FuE-Aktivitäten in KMU erreicht werden können, wie diese für Länder mit einem starken Fokus auf indirekte FuE-Förderung nachgewiesen wurden.

Auf Basis der empirisch untersuchten Erfahrungen aus anderen Ländern und je nach Ausgestaltung des Fördersystems müssen bei großen Unternehmen tendenziell Mitnahmeeffekte befürchtet werden. Nach derzeitigem Stand ist die geplante Forschungsförderung so ausgestaltet, dass sie allen Unternehmen ohne Größenbegrenzung offensteht. Durch die Deckelung der geplanten Forschungszulage auf maximal 500 000 Euro pro Unternehmen und Jahr werden KMU und Start-ups relativ zu den Großunternehmen bevorzugt. Außerdem bewirkt die gedeckelte Bemessungsgrundlage von jährlich 2 Mio. Euro, dass die Forschungszulage von 25% faktisch ab 2 Mio. Euro an FuE-Personalkosten degressiv wirkt. Die Grenze der Bemessungsgrundlage ist mit 2 Mio. Euro relativ großzügig angesetzt. Die Degressivität dürfte erst bei großen Mittelständlern und Großkonzernen einsetzen, so dass der Gesamtumfang möglicher Mitnahmeeffekte im deutschen Kontext zumindest etwas begrenzt ist. Befürworter halten den Einbezug großer Konzerne in die geplante Forschungsförderung für dringend notwendig, um das anvisierte Ziel, die Gesamtaufwendungen für FuE bis 2025 auf 3,5% des BIP zu steigern, zu erreichen.

STEUERLICHE ANREIZE UND STANDORTWETTBEWERB

Ein weiteres Argument für den Einbezug großer Unternehmen in die steuerliche Forschungsförderung zielt auf die Attraktivität Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb. Die generelle Attraktivität der steuerlichen FuE-Förderung spiegelt sich darin wider, dass ein Großteil der OECD-

Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren ähnliche Regelungen eingeführt hat. Kritiker der derzeitigen direkten Förderlandschaft in Deutschland sehen darin einen möglichen Standortnachteil für Deutschland. Die steuerliche FuE-Förderung hat Einfluss darauf, wo Unternehmen ihre FuE-Aktivitäten ansiedeln. Dies gilt vor allem für international tätige Großunternehmen, die leichter von einem internationalen steuerlichen Standortwettbewerb profitieren können. Die empirische Forschung zu grenzüberschreitenden FuE-Standortwettbewerb warnt allerdings vor einem »Nullsummenspiel«. Die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung kann zwar für einzelne Regionen bzw. Länder vorteilhaft (und damit rational) sein, überregional bzw. international aber auch in einem »Nullsummenspiel« enden. Es gibt Evidenz im US-amerikanischen und europäischen Kontext, dass eine Einführung bzw. Ausdehnung einer steuerlichen FuE-Förderung durch eine FuE-Ausgabenreduzierung in den umliegenden Regionen erklärt werden kann. Aber auch wenn es ein »Nullsummenspiel« ist, kann sich Deutschland dem internationalen Steuerwettbewerb wohl nicht entziehen. Vor dem Hintergrund des internationalen Steuerwettbewerbs scheint auch die Einbeziehung von großen Unternehmen in die steuerliche FuE-Förderung gerechtfertigt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland, so wie sie in Eckpunkten in der geplanten Gesetzesvorlage umrissen wird, kann wichtige Impulse für die FuE-Aktivitäten in Deutschland liefern, auch wenn man die Gefahr einer Umdeklarierung von Personalmitteln in FuE-Personalmittel nicht gänzlich ausschließen kann. Die Begünstigung von KMU relativ zu Großkonzernen durch eine gedeckelte Förderzulage scheint unabhängig von der Frage der Finanzierbarkeit sinnvoll. Bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Regelung sollte in jedem Falle die bereits bestehende Förderlandschaft in Deutschland sowie konkrete Evidenz aus der empirischen ökonomischen Literatur beachtet werden. Bei der Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung sind zwei Maßnahmen besonders wichtig. Erstens sollte eine umfassende Förderdatenbank erstellt und eingeführt werden. Die Förderdatenbank sollte die Empfänger aller FuE-Projektförderungen aus den unterschiedlichen Töpfen des Bundes, der Länder, anderer inländischer Gebietskörperschaften sowie der EU beinhalten. Damit wird Transparenz geschaffen und einer möglichen Doppelförderung entgegengewirkt. Ein positiver Nebeneffekt einer solchen Datenbank besteht außerdem darin, dass damit die notwendige Datengrundlage für eine bessere Evaluation innovationspolitischer Maßnahmen geschaffen werden würde (vgl. Falck et al. 2015). Zweitens sollte man im Zuge der Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung eine Neuausrichtung direkter För-

derprogramme auf Komplementarität angehen. Technologieoffene Programme wie das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM, ohne den Förderast ZIM-KOOP) sind in ihrem Ansatz sehr ähnlich zu einer steuerlichen Förderung. Wenn man, wie jetzt geplant, eine indirekte steuerliche Forschungsförderung einführt, die per se technologieoffen und branchenunabhängig ist, braucht man solche offenen Programme wie das ZIM nicht mehr. Dadurch ersparen sich Unternehmen auch hohe Antragskosten. Direkte Förderlinien sollten nur noch für eng begrenzte spezifische Programme bestehen bleiben, die bspw. verstärkt bestimmte Regionen, Technologien oder Kooperationen im FuE-Prozess unterstützen. Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung sollte dringend zum Anlass genommen werden, mit diesen beiden Maßnahmen – Erstellen einer FuE-Förderdatenbank und Neuausrichtung direkter Förderprogramme auf Komplementarität – die unübersichtliche und komplizierte Forschungsförderlandschaft in Deutschland zu vereinfachen und dadurch die Unternehmen zielgerichteter in ihren FuE-Aktivitäten zu unterstützen.

LITERATUR

- Böler, E. A. (2015), »Technology-skill complementarity in a globalized world«, Working Paper, 1–61.
- Corrado, C., J. Haskel, C. Jona-Lasinio und B. Nassim (2015), »Is International R&D Tax Competition A Zero-Sum Game? Evidence from the EU«, NBER Working Paper, 1–8.
- Falck, O., J. Koenen und T. Lohse (2015), »Die Bedeutung von Programmevaluation in der deutschen Innovationspolitik«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 52–55.
- Falck, O. und T. Lohse (2018), *Einführung einer steuerlichen Förderung für Forschung und Entwicklung*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.
- Fuest, C., L. Immel, F. Neumeier und D. Stöhlker (2018), *Steuerliche Forschungsförderung und das 3.5-Prozent-Ziel für Deutschland*, ifo Studie im Auftrag der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw), München.
- Guceri, I. (2018), »Will the real R&D employees please stand up? Effects of tax breaks on firm level outcomes«, *International Tax and Public Finance*, 25(1), 1–63.
- Moretti, E. und D. Wilson (2017), »The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists«, *American Economic Review* 107(7), 1858–1903.
- Stifterverband (2017), »Zahlenwerk 2017 – Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 2015«, SV Wissenschaftsstatistik GmbH, Essen.
- WWC – What Works Centre for Local Economic Growth (2015), *Innovation: R&D tax credits*, Evidence Review 9, verfügbar unter: https://whatworksgrowth.org/public/files/Policy_Reviews/15-10-20-Innovation-Tax-Credits-Report.pdf.

Friederike Welter*

Fokus auf FuE vernachlässigt Innovationsleistung im Mittelstand

Innovatives unternehmerisches Verhalten ist eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Gerade der Mittelstand setzt hierbei aufgrund seiner Anpassungsfähigkeit, Marktnähe und Erneuerungskraft wichtige Impulse für die permanente Erneuerung und Modernisierung der Wirtschaft.

Bislang können in Deutschland FuE-Aufwendungen lediglich als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden. Seit langem wird auch hierzulande über eine steuerliche Forschungsförderung diskutiert. Andere Länder haben damit durchaus gemischte Erfahrungen gemacht (vgl. Dreher 2016, S. 1).

Unsere Forschungsergebnisse über den industriellen Mittelstand sprechen dafür, dass eine steuerliche FuE-Förderung durchaus Anreize für eigene Forschungsanstrengungen setzen könnte. So gaben 2012 bei einer Befragung von mittelständischen Industrieunternehmen jeglicher Größe zwei von zehn Unternehmen ohne FuE-Tätigkeit an, dass sie bei einer entsprechenden steuerlichen Förderung aktiv werden würden. Zudem wollten zwei Drittel der bereits forschenden Unternehmen ihre Anstrengungen – teilweise erheblich – ausweiten (vgl. Brink et al. 2012, S. 19).

Innerhalb des Mittelstands investieren allerdings die großen Familienunternehmen bereits überdurchschnittlich viel in FuE: Im Durchschnitt lagen die Ausgaben hierfür allein 2015 bei mehr als 3% des Jahresumsatzes – fast jedes dritte befragte Unternehmen wies sogar eine FuE-Quote von über 4% auf (vgl. Löher et al. 2016, Chartbook I, S. 8). Für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) stellen Forschung und Entwicklung hingegen ein deutlich höheres Investitionsrisiko dar: Führt die Zielsetzung nicht zum gewünschten Erfolg – oder gelingt es Mitbewerbern, eine ähnliche Innovation früher auf den Markt zu bringen, hat dies unter Umständen hohe wirtschaftliche Konsequenzen für die KMU. Im schlimmsten Fall führt es zur Insolvenz.

DAS INNOVATIONSGESCHEHEN IM MITTELSTAND – EINE BESTANDSAUFNAHME

Die Indikatoren der aktuellen Forschungs- und Innovationsberichterstattung machen immer wieder eine geringere FuE-Aktivität und eine zunehmende Innovationslücke unter den KMU aus (vgl. Rammer

* Prof. Dr. Friederike Welter ist Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn und hat eine Professur an der Universität Siegen inne.

2019, S. 1 f.; EFI-Gutachten 2017, S. 22 f.). Das überrascht nicht, werden doch in der Regel die Ausgaben für Forschung und Entwicklung gemessen und als Maßstab für das betriebliche Innovationsgeschehen genommen. Nach Daten des Stifterverbands entfielen so im Jahr 2015 lediglich knapp 12% der gesamten FuE-Aufwendungen auf Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten (www.ifm-bonn.org, Forschung und Entwicklung).

Das Innovationsgeschehen im Mittelstand ist jedoch vielfältiger, als es diese Zahlen vermitteln (vgl. Welter 2018). Anhand des Community Innovation Surveys (CIS) zeigen Maaß und May-Strobl (2016) auf, dass gerade nichttechnologische Innovationen einen vergleichsweise hohen Stellenwert im Innovationsgeschehen der KMU besitzen: Rund 32% der KMU bringen solche Neuerungen hervor und nur 20% von ihnen technologische Innovationen. Allerdings sind beide Innovationsarten eng miteinander verknüpft: Nicht technologische Innovationen dienen häufig zur Vorbereitung von technologischen Produktinnovationen. 47% der KMU setzen daher sowohl nicht technologische als auch technologische Innovationen um. Gleichwohl lässt sich prinzipiell festhalten, dass nicht technologische Innovationen unter den KMU weiter verbreitet sind als technologische Innovationen. Wenn man den Blick nur auf letztere fokussiert, führt dies daher zu einem unvollständigen Bild von der Innovationstätigkeit mittelständischer Unternehmen.

FuE-Aktivitäten stellen zudem weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für Innovationen dar: Tatsächlich gibt es eine kleine Anzahl an FuE-aktiven Unternehmen im Mittelstand, die keine Innovationen hervorbringen (3,1%). Zugleich gibt es aber auch viele innovative Unternehmen ohne eigene FuE-Aktivitäten. Drei Viertel der mittelständischen Unternehmen, die keine eigene Forschung und Entwicklung betreiben, generieren dennoch Innovationen (vgl. Abb. 1). Insbesondere kleinste, kleine und mittlere Unternehmen wählen Innovationsstrate-

gien abseits von FuE (vgl. Welter 2018). Sie fokussieren sich beispielsweise auf die Verbesserung bestehender Produkte oder Dienstleistungen, auf Prozessinnovationen, Marketing- oder Organisationsinnovationen. Mit Erfolg! Zwischen 2014 und 2016 ist der Anteil der KMU, die ihre technologischen Prozesse durch Innovationen verbessert haben, gestiegen: Während 2014 rund 22% der KMU ihre unternehmensinternen technologischen Abläufe optimierten, waren es zwei Jahre später bereits knapp 26% (vgl. IfM Bonn, Innovationen). Der Grund für diese Entwicklung dürfte in den Digitalisierungsmöglichkeiten liegen, mit deren Hilfe insbesondere die KMU im Produzierenden Gewerbe ihre Produktionsabläufe auf »Industrie 4.0« trimmen. Dies scheint aber einen Großteil der personellen und finanziellen Ressourcen zu binden, die KMU ansonsten für Innovationsaktivitäten einsetzen können.

Gerade die nicht technologischen Innovationen werden im Zuge der digitalen Transformation weiter an Bedeutung gewinnen: So ist zu erwarten, dass auch in Deutschland immer mehr KMU Big Data nutzen, wenn sie nicht von (branchenfremden) Mitbewerbern vom Markt verdrängt werden wollen. Der Umgang mit den ungeheuren Datenmengen setzt jedoch speziell geschulte Mitarbeiter voraus.

Zwischenfazit: Wenn also das Innovationsgeschehen nur durch den Filter »FuE« wahrgenommen und die Innovationspolitik vorrangig eine Förderung von Forschung und Entwicklungsaufwendungen ist, letztere sich also auf KMU und Branchen mit hoher FuE-Aktivität fokussiert, klammert man einen Großteil innovierender Unternehmen im Mittelstand per se aus. Allerdings ist eine Evaluierung von nichttechnologischen Innovationen auch sehr viel schwieriger als die Messung von FuE-Aktivitäten.

IM TREND: FUE-KOOPERATIONEN

Unstreitig ist, dass kleine und mittlere Unternehmen trotz niedrigerer FuE-Aktivitäten in Deutschland wettbewerbsfähig sind. Häufig kompensieren sie die fehlenden eigenen Kapazitäten durch überbetriebliche Zusammenschlüsse. Durch solche Kooperationen sparen sie sich nicht nur den finanziellen und personellen Aufwand, sondern sie erhalten auch Zugang zu neuem Wissen. Zugleich lässt sich so das Risiko auf mehrere Schultern verteilen.

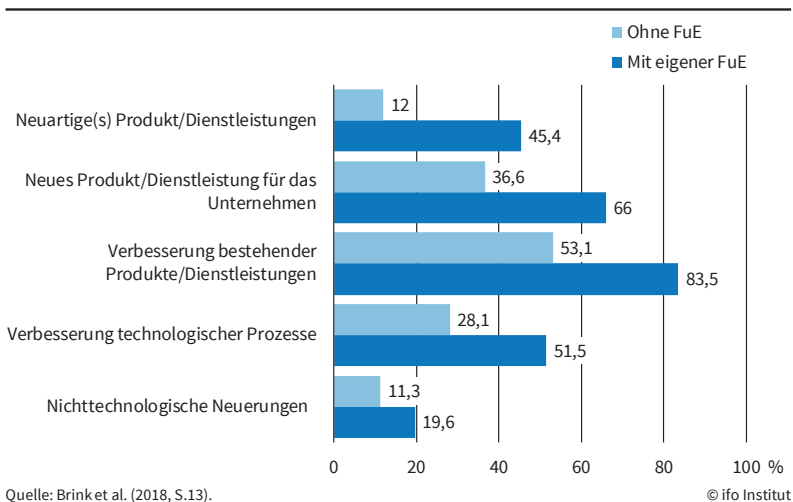
Allerdings bedeutet eine Kooperation auch, dass der Abstimmungsaufwand höher ist, als wenn Forschung und Entwicklung unternehmens-



Friederike Welter

Abb. 1

Innovationsarten mittelständischer Unternehmen



intern stattfindet. Hinzu kommt, dass unter Umständen die Verwertung der Ergebnisse nicht ausschließlich einem Unternehmen zur Verfügung steht. Aus diesem Grund finden sich viele Kooperationen entlang von Wertschöpfungsketten (vgl. Brink et al. 2012, S. 14 f.).

Im Zuge der digitalen Transformation entdecken etablierte mittelständische Unternehmen allmählich auch junge innovative Start-ups (vgl. Löher 2017, S. 1 f.): Abhängig von der jeweiligen Kooperationsform profitieren sowohl die etablierten Unternehmen als auch die Start-ups von einer solchen Zusammenarbeit: Der Wissenstransfer wird gefördert. Skalen- und Verbundeffekte sorgen dafür, dass die Unternehmen trotz begrenzter Kapazitäten ihr Produktangebot und ihre Verfahren sukzessive erneuern. Die Kosten und Risiken verteilen sich, Innovationen können in deutlich kürzerer Zeit entwickelt und zur Marktreife gebracht werden. Beide Seiten können idealerweise ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken und die Innovationsfähigkeit ausbauen.

So zeigen Maaß und May-Strobl (2016, S. 20 f.), dass bei KMU, die einem Verbund oder Konzern zugehören, der Anteil nichttechnologischer Innovationen höher ist als bei unabhängig und auf eigene Rechnung wirtschaftenden KMU. Gehören kleine und mittlere Unternehmen zu einem Verbund oder Konzern, profitieren sie also automatisch von den gemeinsamen Innovationsimpulsen. Auch dies spricht dafür, für alle mittelständischen Unternehmen Anreize für Innovationskooperation mit anderen Unternehmen zu schaffen.

Bislang konnten die mittelständischen Unternehmen Personalkosten, die ihnen die Auftragsunternehmen oder Kooperationspartner für Forschung in Rechnung stellten, nicht steuerlich ansetzen. Schließlich findet FuE in diesem Fall nicht im eigenen Haus statt. Gerade angesichts der digitalen Transformation ist jedoch damit zu rechnen, dass Kooperationen zwischen dem Mittelstand und innovativen Start-ups an Bedeutung gewinnen werden. Es ist daher gut, wenn das geplante steuerliche Forschungsförderungsgesetz dieser Entwicklung Rechnung trägt und die Unternehmen zumindest schon einmal diejenigen Aufwendungen für Löhne und Gehälter geltend machen können, die im Rahmen von FuE-Kooperationen anfallen.

MEHR FUE IM MITTELSTAND – ODER GENERELL MEHR INNOVATION?

So begrüßenswert also insgesamt eine steuerliche Forschungsförderung für den Mittelstand ist – angesichts des differenzierten und nicht unbedingt nur forschungsgetriebenen Innovationsgeschehens im Mittelstand stellt sich jedoch die Frage, wer von dem derzeit in Überarbeitung befindlichen Gesetzesentwurf letztlich profitieren wird: Werden vorrangig die Unternehmen gefördert, die bereits forschen? Oder können unter Umständen diejenigen KMU, die – aus

welchen Gründen auch immer – keine Forschung und Entwicklung (im eigenen Haus oder in Kooperation) betreiben, hierzu angeregt werden? Im ungünstigsten Fall kommt es weder zum einen noch in nennenswertem Ausmaß zum anderen.

Wohlbermerkt: Es ist durchaus positiv zu sehen, wenn die Bundesregierung einen Fokus auf die Förderung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland legt. Ebenfalls zu begrüßen ist der – mittlerweile allerdings im Gesetzesentwurf wohl verworfene – ausdrückliche Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen, die weniger Ressourcen für eigene oder kooperative Forschung zur Verfügung haben. Da sich die Förderung allein auf Personalaufwendungen forschender Mitarbeiter beschränken soll, bleiben jedoch diejenigen kleinen und mittleren Unternehmen benachteiligt, in denen beispielsweise der Inhaber selbst und/oder seine Produktionsmitarbeiter kontinuierlich Verbesserungen anstreben bzw. neue Ideen generieren.

Hingegen dürfte eine steuerliche FuE-Förderung aller Unternehmen zu erheblichen Mitnahmeeffekten bei denjenigen führen, die bereits heute in der Lage sind, ausreichend Ressourcen für eigene Forschung und Entwicklung zur Verfügung zu stellen.

Es darf daher durchaus bezweifelt werden, ob der derzeitige Gesetzesentwurf für neue Forschungsaktivitäten in kleinen und mittleren Unternehmen Anreiz schafft oder ob nicht vorrangig diejenigen im Mittelstand begünstigt werden, die sowieso schon forschend unterwegs sind. Auch ist eine reine steuerliche Förderung der Aufwendungen für Löhne und Gehälter forschender Beschäftigter im eigenen Unternehmen sowie bei Auftragnehmern und Kooperationspartnern für den Mittelstand – und insbesondere für die KMU – nicht ausreichend, da sie die vielfältigen Innovationspfade jenseits von FuE unberücksichtigt lässt. Nicht zuletzt vernachlässigt eine ausschließlich auf Forschung und Entwicklung gerichtete Innovationspolitik beispielsweise Geschäftsmodellinnovationen, die im Zuge der Digitalisierung rasch an Bedeutung gewinnen. Allemal sinnvoll ist es deshalb, die steuerliche FuE-Förderung durch eine Förderung von Digitalisierungsmaßnahmen (z.B. Breitbandausbau) zu ergänzen. Es stellt sich daher insgesamt die Frage, ob es angesichts der oben skizzierten Vielfalt des Innovationsgeschehens nicht sinnvoller wäre, ein mittelstandspolitisches Kompaktpaket »Innovationspolitik« statt einer Vielzahl an FuE-Förderinitiativen zu stricken.

LITERATUR

Brink, S., M. Hoffmann und F. Wallau (2012), *BDI-Mittelstandspanel: Ergebnisse der Online-Mittelstandsbefragung – Herbst 2012*, Untersuchung im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI), der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und der IKB Deutsche Industriebank AG, Berlin, Düsseldorf und Bonn.

Brink, S., S. Nielen und E. May-Strobl (2018), *Innovationstätigkeit des nicht-forschenden Mittelstands*, IfM-Materialien Nr. 266, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

Dreher, C. und C. Schwäbe (2016), *Die Steuerliche FuE-Förderung – Eine kritische Reflexion*, Positionspapier, Professur für Innovationsmanagement, Freie Universität Berlin, überarbeitete Fassung vom 22. Februar 2016.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2017), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*, Berlin, verfügbar unter: https://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2017/EFI_Gutachten_2017.pdf, aufgerufen am 2. April 2019.

IfM – Institut für Mittelstandsforschung (2019a), »Statistiken, Forschung und Entwicklung«, verfügbar unter: <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/#accordion=0&tab=5>, aufgerufen am 2. April 2019.

IfM – Institut für Mittelstandsforschung (2019b), »Statistiken, Innovationen«, verfügbar unter: <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/#accordion=0&tab=6>, aufgerufen am 2. April 2019.

Löher, J., M. Paschke und C. Schröder unter Mitarbeit von A. Kasdorf (2017), *Kooperationen zwischen etabliertem Mittelstand und Start-ups*, IfM-Materialien Nr. 258, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

Löher, J., S. Schleppehorst, S. Chlosta und S. Nielen (2016), *Die größten Familienunternehmen in Deutschland – Frühjahrsbefragung 2016*, Chartbook I: Innovation und Investitionen, im Auftrag der Deutsche Bank AG und des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V. (BDI), Berlin, Frankfurt am Main.

Maaß, F. und E. May-Strobl (2016), *Der Stellenwert nicht-technologischer Neuerungen im Innovationsgeschehen der mittelständischen Wirtschaft*, IfM-Materialien Nr. 250, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

Rammer, C. (2019), »Innovationen: Deutschland tritt auf der Stelle«, ZEW News, Januar/Februar, Mannheim.

Welter, F. (2018), »Innovativ – auch ohne FuE?!«, *Ökonomenstimme*, 28. Juni, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2018/06/innovativ--auch-ohne-fue/>, aufgerufen am 2. April 2019.

Welter, F. (2018), »Was den Kleinen nützt«, *Süddeutsche Zeitung*, 23. April, 18.

Heike Belitz*

Steuerliche Forschungsförderung: Geringe Lenkungswirkung und hohe Kosten

Forschung und Entwicklung (FuE) von Unternehmen sollen künftig auch in Deutschland steuerlich gefördert werden. So ist es im Koalitionsvertrag festgelegt, und die Bundesressorts verhandeln derzeit die Eckpunkte für ein solches Instrument. Dennoch bestehen weiterhin Zweifel, sowohl an der Notwendigkeit einer steuerlichen Förderung von privater Forschung und Entwicklung als auch an ihrer Eignung gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).



Heike Belitz

BEGRÜNDUNGEN FÜR FÖRDERUNG VON FUE

Ausgaben für FuE sind für viele Unternehmen eine wichtige Investition zur Steigerung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Durch eigene FuE-Aktivitäten sind forschende Unternehmen in der Lage, auch neues Wissen aus öffentlichen Forschungseinrichtungen und von Wettbewerbern aufzunehmen und in ihre Innovationsaktivitäten zu integrieren. Es ist deshalb nicht überraschend, dass vor allem die in FuE investierenden Unternehmen überdurchschnittlich produktiv sind und wachsen (vgl. Belitz et al. 2018). Die private Rendite von FuE-Kapital ist im Durchschnitt höher als die von Sachkapital (vgl. Hall et al. 2009). Unternehmen haben also starke marktwirtschaftliche Anreize für FuE-Investitionen.

Dennoch besteht Bedarf für technologiepolitische Eingriffe des Staates und dabei auch zur Förderung von privaten FuE-Investitionen. Wirtschaftswissenschaftlich wird er aus unterschiedlichen Arten des Marktversagens abgeleitet, insbesondere aus Spillover-Effekten, Netzwerkexternalitäten oder Pfadabhängigkeiten (vgl. Fritsch 2018). So kommt es häufig vor, dass nicht nur das forschende Unternehmen selbst, sondern auch andere Unternehmen Nutzen aus den Ergebnissen der FuE-Aktivitäten ziehen, ohne den Investor dafür angemessen zu entschädigen. Dies kann private Investitionen besonders in risikoreiche, anspruchsvolle Forschungsprojekte hemmen, wenn sie aus volkswirtschaftlicher Sicht positive, aber aus privatwirtschaftlicher Sicht negative Übertragungseffekte (*Spillover*) mit sich bringen. Der Staat kann dem u.a. entgegenwirken, indem er sich spürbar an den Kosten der Unternehmen für FuE-Projekte beteiligt, idealerweise vor allem dann, wenn solche Spillover zu erwarten sind. Eine steuerliche Förderung unterstützt aber auch die Weiterentwicklung von Produkten und Prozessen, die ausschließlich dem forschenden Unternehmen nützt.

* Dr. Heike Belitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Abteilung Unternehmen und Märkte.

Sie nimmt damit von vornherein in Kauf, dass Mittel in Projekte fließen, die diese Unterstützung nicht brauchen.

BREITE STEUERLICHE FORSCHUNGSFÖRDERUNG NICHT NOTWENDIG ...

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland heute zu den Ländern mit den höchsten privaten Forschungsinvestitionen und bietet gute Rahmenbedingungen dafür. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen die internen FuE-Ausgaben der Unternehmen bei 2% und damit etwa gleichauf mit den USA und höher als etwa in Frankreich (1,4%) und Großbritannien (1,1%). Deutlich höhere private Forschungsintensitäten als in Deutschland finden wir nur in Japan (2,5%) und Korea (3,3%) mit anderen Industriestrukturen sowie in kleineren europäischen Ländern wie der Schweiz (2,4%), Schweden (2,3%) und Österreich (2,2%). Mit letzteren eher vergleichbar sind die forschungsstarken Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, deren private Forschungsintensitäten mit 4% bzw. 2,4% höher liegen.¹ Erste Trendzahlen der SV Wissenschaftsstatistik zeigen zudem, dass die Unternehmen ihre Investitionen in FuE zuletzt besonders stark ausgebaut haben. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie 2017 um sagenhafte 9,3% gestiegen.² Eine zusätzliche breite steuerliche Forschungsförderung erscheint vor diesem Hintergrund nicht notwendig.

Eine Übersichtsstudie im Auftrag der EU-Kommission zeigt zwar, dass die Unternehmen auf steuerliche Anreize in der Regel mit einer Erhöhung ihrer Forschungsausgaben reagieren, sie ist jedoch im Durchschnitt relativ gering. Methodisch besser gesicherte Studien finden, dass ein Steuerverzicht von einem Euro zu zusätzlichen privaten FuE-Aufwendungen von etwa 1 Euro führt (vgl. CPB 2014; Gucer und Liu 2019). Im Durchschnitt investiert ein gefördertes Unternehmen also etwa einen Betrag in Höhe der eingesparten Steuerzahlungen in FuE. Aus den moderaten Effekten schließen die Autoren, dass die steuerliche FuE-Förderung nur wenig Einfluss auf die Innovationsfähigkeit eines Landes haben dürfte (vgl. Gaillard und Straathof 2015). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018) lehnt die Einführung einer steuerlichen Förderung von FuE-Aufwendungen der Unternehmen wegen der dabei erwarteten Mitnahmeeffekte ab. Schließlich geben Analysen mit Länderdaten Hinweise darauf, dass die Wirkung der Projektförderung auf die privaten FuE-Aufwendungen größer ist als die der steuerlichen Förderung (vgl. Westmore 2013). Obwohl in vielen Ländern steuerliche Förderung und Projektförderung nebeneinander existieren, sind

die Wechselwirkungen zwischen ihnen bisher wenig untersucht.

Ein weiterer Nachteil der steuerlichen Förderung ist es, dass sie keine Lenkungswirkung hat. Sie kann weder auf risikoreiche Forschung und die Maximierung von möglichen Spillover-Effekten noch auf Problemlösungen für gesellschaftliche Ziele ausgerichtet werden. Darauf muss sich eine effiziente öffentliche FuE-Förderung aber konzentrieren und nicht Investitionen in die Weiterentwicklung unternehmensspezifischer Produkte und Prozesse subventionieren, die nur oder vor allem dem investierenden Unternehmen selbst zugutekommen. Schließlich profitieren auch strukturschwache Regionen besonders wenig von einer steuerlichen Förderung, weil Unternehmen dort FuE nur in geringem Umfang betreiben, an dem sich aber die Förderung bemisst.

... UND FÜR VIELE KMU NICHT GEEIGNET

Nach Zeitungsberichten plant das Bundesfinanzministerium eine steuerliche Forschungsförderung, bei der die Unternehmen 25% der förderfähigen Löhne und Gehälter des FuE-Personals vom Staat erhalten, wobei die Fördersumme eine halbe Million Euro je Unternehmen und Jahr nicht übersteigen darf. Damit werden de facto hauptsächlich KMU gefördert. Ein Argument ist die Stagnation der FuE-Aktivitäten dieser Unternehmen in den letzten Jahren. Die FuE-Aufwendungen von KMU mit weniger als 250 Beschäftigten sind zwischen 2005 und 2011, also auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise, überdurchschnittlich gestiegen. Danach gingen sie bis 2013 leicht zurück und stagnierten seitdem bis 2016. Die FuE-Aufwendungen von mittleren Unternehmen mit 250 bis 500 Beschäftigten wuchsen jedoch bereits ab 2013 wieder.

Der öffentliche Finanzierungsanteil der internen FuE-Aufwendungen hat sich bei KMU aufgrund der ausgeweiteten Projektförderprogramme für diese Unternehmen von Mitte des letzten Jahrzehnts bis 2015 verdoppelt (vgl. Schasse et al. 2018). Er lag 2015 bei kleinen forschenden Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten im Durchschnitt bei 27% und bei Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten immerhin noch bei 12%. Bei größeren Unternehmen ist der Finanzierungsanteil des Staates mit durchschnittlich 2% deutlich geringer. Bei den relativ hohen öffentlichen Finanzierungsquoten von FuE in den kleinen Unternehmen ist es auch nicht verwunderlich, dass nur etwa 30% aller innovationsaktiven KMU als Hemmnis für ihre Innovationsaktivitäten einen Mangel an internen Finanzierungsquellen angeben (vgl. EFI 2017).

Weil sie vergangene FuE-Aufwendungen prämiieren, erreichen die steuerlichen Vorteile die Unternehmen erst mit zeitlichem Verzug und setzen gerade für neue und kleine Unternehmen mit einem geringen Sockelniveau an FuE-Investitionen nur schwa-

¹ Der internationale Vergleich auf Basis der Daten der OECD bezieht sich auf 2016. Die private Forschungsintensität der Bundesländer bezieht sich auf 2015.

² Siehe <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung> (17.04.2019)

che Anreize für zusätzliche FuE-Ausgaben.³ Zudem werden in Deutschland etwa 55 bis 60% der innovativen KMU von einer steuerlichen FuE-Förderung kaum erreicht, weil sie FuE entweder gar nicht oder nur sporadisch betreiben. Dabei ist der Verzicht auf eigene FuE-Aktivitäten bei vielen KMU eine bewusste strategische Entscheidung und kann keinesfalls immer auf fehlende Ressourcen oder größenbedingte Nachteile zurückgeführt werden (vgl. Belitz et al. 2017). Der Verlust an Innovatoren in den letzten Jahren zeigt sich aber in diesem Segment von KMU, die seltener eigene FuE betreiben und Innovationen unregelmäßig hervorbringen (vgl. Zimmermann und Thomä 2016). Um diese Unternehmen für ein zusätzliches FuE-Projekt zu gewinnen, ist ein Zuschuss, der ihre Projektkosten bis zur Hälfte deckt, besser geeignet als eine steuerliche Prämie von 25% der Forschungspersonalkosten.

Für substanzielle Innovationen müssen KMU mit Forschungseinrichtungen und anderen Unternehmen kooperieren. Bund und Länder unterstützen diese Zusammenarbeit in Verbundprojekten und Netzwerken mit verschiedenen Programmen. Die Mittel für das wichtigste technologieoffene Innovationsförderprogramm des Bundes ZIM stagnieren allerdings seit 2013 bei 500 bis 560 Mio. Euro (vgl. Deutscher Bundestag 2018) und auffällig ist, dass seitdem auch die FuE-Ausgaben der KMU nicht mehr steigen. Von der laufenden Evaluierung dieses Programms sind deshalb wichtige Hinweise zu erwarten, wie die Projektförderung ausgeweitet und besser auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen innovativen KMU zugeschnitten werden kann.

Als Vorteil der steuerlichen Forschungsförderung gegenüber der Projektförderung wird oft der geringere administrative Aufwand für Unternehmen angeführt. Dennoch fallen auch hierbei Aufwendungen für Anträge und Kontrollen an. So müssen Fördermittel, die Unternehmen aus Projektförderprogrammen erhalten, von den förderfähigen FuE-Aufwendungen abgezogen werden, um Doppelförderung auszuschließen. Inwieweit auch Aufwendungen für Forschungsaufträge an Externe gefördert werden sollen, wird derzeit noch diskutiert. Wie die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, fällt es vielen kleinen Unternehmen, die typischerweise keine eigene Forschungsabteilung haben, zudem nicht leicht, dem Finanzamt nachzuweisen, dass sie FuE betreiben. Deshalb soll ähnlich wie in Österreich eine externe Einrichtung den Unternehmen bescheinigen, dass überhaupt förderfähige Forschung betrieben wird.⁴ So kann der

Missbrauch der steuerlichen Förderung eingedämmt und die Planungssicherheit der Unternehmen erhöht werden, der administrative Aufwand steigt jedoch. Gerade für kleine Unternehmen dürfte sie auch deshalb wenig attraktiv sein.

In der Projektförderung können KMU in Deutschland von der gut ausgebauten Infrastruktur der Förderprojekttträger profitieren. Diese verwalten nicht nur die technologieoffenen und -spezifischen Projektförderprogramme von der Antragstellung über die Auszahlung der Fördermittel bis zur Prüfung ihrer Verwendung, sondern stehen den KMU aufgrund ihrer Erfahrungen und Kenntnisse der Innovationslandschaft auch mit Beratung zur Seite.

FAZIT

Ziel einer effizienten FuE-Förderung als Element einer gestaltenden Technologiepolitik muss es sein, unterschiedlichen innovativen KMU zu ermöglichen, risikoreiche Innovationsprojekte durchzuführen. Die Förderung kooperativer FuE-Projekte, Netzwerke und Cluster hat dabei gegenüber der Förderung von Einzelprojekten oder generellen Finanzhilfen den Vorteil, dass gesellschaftlich erwünschte Spillover zwischen den beteiligten Akteuren und oft auch darüber hinaus bereits eingebaut sind (vgl. Belitz und Gornig 2019). Die für die Ausweitung und Weiterentwicklung der Projektförderung für KMU erforderlichen zusätzlichen staatlichen Mittel dürften deutlich unter den geschätzten Mindereinnahmen durch eine steuerliche Förderung in Milliardenhöhe liegen. Skepsis gegenüber einer steuerlichen Forschungsförderung für KMU ist also nach wie vor geboten. Richtig wäre es deshalb, die Maßnahme zunächst für einen begrenzten Zeitraum einzuführen, in dem ihre Wirksamkeit getestet werden kann. Denn auch die Förderung von Forschung und Innovation muss effizient sein.

LITERATUR

- Belitz, H., C. Dreher, M. Kovac, C. Schwäbe und O. Som (2017), »Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland?«, *Wirtschaftsdienst*, 344–353.
- Belitz, H. und M. Gornig (2019), »Gestaltende Technologiepolitik als Kern moderner Industriepolitik«, *Wirtschaftsdienst* (2), 98–101.
- Belitz, H., M. Le Mouel und A. Schiersch (2018), »Produktivität der Unternehmen steigt mit mehr wissensbasiertem Kapital«, *DIW Wochenbericht* (4), 63–70.
- CPB (2014), *A study on R&D tax incentives: Final report*, DG TAXUD Taxation Paper 52. Study conducted by a consortium under the leadership of Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis CPB, Amsterdam.
- Deutscher Bundestag (2018), *Innovationen im Mittelstand – Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes auf dem Prüfstand*, Bundestagsdrucksache 19/1769, 18. April n2018.
- Ecker, B., N. Fink, S. Sardadvar, P. Kaufmann, S. Sheikh, L. Wolf, B. Brandl, S. Loretz und R. Sellner (2017), *Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG*, Studie im Auftrag des österreichischen Bundesministerium für Finanzen (BMF), März, verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/budget/aktuelle-berichte/BMF_Evaluierung_der_Forschungspraemie_Endbericht.pdf.

ihren Nutzen übersteigen. Ebenso hat sich die Zahl der erstmalig einreichenden Unternehmen merklich reduziert (vgl. Ecker et al. 2017).

³ Dies dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass in Österreich, Spanien und Finnland weniger als die Hälfte aller anspruchsberechtigten Unternehmen die steuerliche FuE-Förderung genutzt haben. Die Analysen sind zitiert in Belitz et al. (2017, Fußnote 30).

⁴ Etwa 1 500 Unternehmen pro Jahr verzichten in Österreich seit Einführung der Zertifizierung vornehmlich aufgrund der höheren Qualitätskontrolle auf die Geltendmachung der Forschungsprämie. Hintergründe sind sowohl, dass ihre FuE-Tätigkeit nach Definition des Frascati-Handbuchs als nicht ausreichend angesehen wird, als auch, dass der administrative Antragsaufwand und die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für die Forschungsprämie

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2017), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands* 2017, EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Fritsch, M. (2018), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 10. Aufl., München.

Gaillard, E. und B. Straathof (2015), »Will R&D tax incentives get Europe growing again?«, *VoxEU.org*, verfügbar unter: <http://www.voxeu.org/article/rd-tax-incentives-new-evidence-trends-and-effectiveness>, aufgerufen am 9. April 2019.

Guceri, I. und L. Liu (2019), »Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence«, *American Economic Journal: Economic Policy* 11(1), 266–291.

Hall, B. H., J. Mairesse und P. Mohnen (2009), »Measuring the Returns to R&D«, NBER Working Paper No. 15622, December.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen – Jahresgutachten 2018/19*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Schasse, U., B. Gehrke und G. Stenke (2018), *Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft – Deutschland im internationalen Vergleich*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 2-2018, EFI, Berlin.

Westmore, B. (2013), »R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy«, OECD Economics Department Working Papers, No. 1047, OECD Publishing, Paris.

Zimmermann, V. und J. Thomä (2016), *Innovationshemmnisse in KMU – vielfältige Hemmnisse sprechen für eine breit aufgestellte Förderpolitik*, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 130, 16. Juni.

*Cedric von der Hellen**

Keine Zeit mehr zu verlieren: Bundesregierung muss steuerliche Forschungsförderung jetzt zum Erfolg bringen

Deutschland fällt als attraktiver Standort für Investitionen und Innovation im internationalen Vergleich zurück. Insbesondere die steuerlichen Rahmenbedingungen erweisen sich bislang als Innovationshemmnis. Die Bundesregierung muss bis Ende des Jahres das Forschungszulagengesetz erfolgreich einführen, um innovativen Unternehmen einen attraktiven Anreiz zu bieten, ihre Investitionen in Forschung und Entwicklung auch künftig in Deutschland zu konzentrieren.

Die technologische und wirtschaftliche Entwicklung erfordert ein Umdenken in der deutschen Steuerpolitik. Seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts investieren große Industrieländer mehr in immaterielle Vermögenswerte wie Design, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Software als in traditionelle Sachanlagen wie Maschinen, Gebäude und Computer. Quer durch alle Industriebranchen bis hin zum Dienstleistungssektor ist der Einsatz von immateriellen Vermögenswerten eine zunehmende Ursache für langfristigen Erfolg (vgl. Haskel und Westlake 2018).

Dies spiegelt sich auch im internationalen Steuerwettbewerb, der zunehmend zum Standortwettbewerb um Investitionen und Innovationen geworden ist. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat kurz vor Ostern 2019 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung – Forschungszulagengesetz (FZuLG) vorgelegt, um »die Attraktivität des Standortes für Investitionsentscheidungen zu verbessern.« (BMF 2019) Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sind nun gleichermaßen gefordert, das FZuLG bis zum Ende des Jahres einzuführen, um »die sich abzeichnende relative Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen« (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2019, Rz. 559) schnellstmöglich umzukehren.

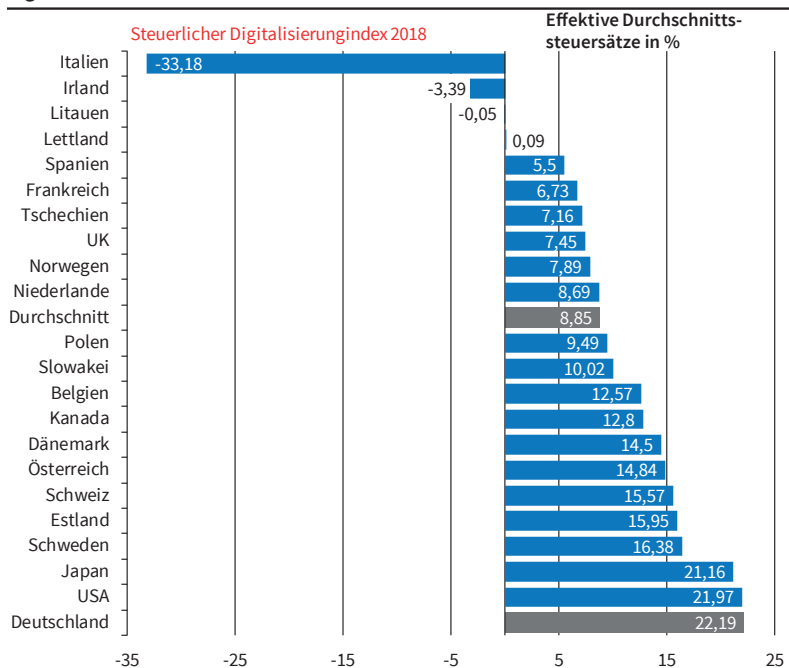
DER ABSTAND ZUR SPITZE WÄCHST

Im internationalen Vergleich ist die Innovationsleistung in Deutschland zurückgegangen. Ein Vergleich der Innovationskraft von 34 Staaten zeigt, dass Deutschland im Jahr 2012 noch unter den Top-3-Standorten weltweit rangierte. Seitdem ist Deutschland auf Platz 9 zurückgefallen.¹

* Cedric von der Hellen ist stellvertretender Leiter der Abteilung Steuern und Finanzpolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

¹ Vgl. BDI, ZEW, Fraunhofer ISI, Innovationsindikator, Subindikator Wirtschaft, 2012–2018.

Abb. 1
Keine Zukunftsorientierung im deutschen Steuerrecht — effektive Steuerlast für digitale Investitionen zu hoch



Quelle: ZEW, Steuerlicher Digitalisierungsindex 2018; Darstellung des Autors. © ifo Institut

Wie wenig zukunftsorientiert insbesondere das deutsche Steuerrecht aufgestellt ist, belegt auch der steuerliche Digitalisierungsindex 2018 (vgl. Universität Mannheim und ZEW 2018). Dort liegt Deutschland weit abgeschlagen auf dem letzten Platz. Dieses weltweite Ranking vergleicht die effektive Steuerbelastung für traditionelle Geschäftsmodelle mit jener für digitale Geschäftsmodelle. Es zeigt sich, dass die immateriellen Vermögenswerte der Zukunft (Branding, FuE etc.) in Deutschland vergleichsweise hoch belastet werden (vgl. Abb. 1). Dies steht in krassem Widerspruch zu den im Koalitionsvertrag der Bundesregierung formulierten Ansprüchen, zu den weltweit führenden Standorten in Bereichen wie der Künstlichen Intelligenz, FinTech oder Industrie 4.0 gehören

mit ihren Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation zunehmend auf sich allein gestellt sind.

Angesichts des enormen Investitionsbedarfs in Zukunftsfeldern wie Künstliche Intelligenz, Cloud- oder Quantum-Computing ist dies das falsche Signal. Außerdem zeigt sich, dass forschende Unternehmen in anderen Industriestaaten deutlich umfangreichere Förderbedingungen für Innovation vorfinden als in Deutschland (vgl. Universität Mannheim und ZEW 2018, S. 24).

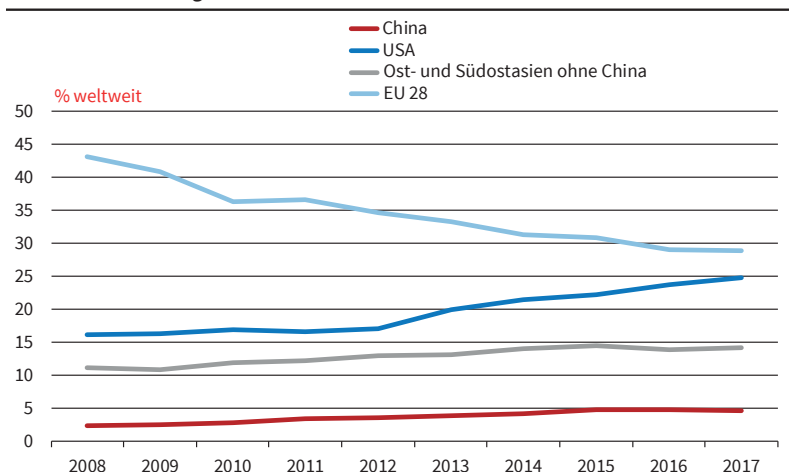
ENTWURF FÜR EIN FORSCHUNGSZULAGENGESETZ: EIN ERSTER RICHTIGER SCHRITT

Nach jahrelanger politischer Debatte muss mit dem

Forschungszulagengesetz noch in der 19. Legislaturperiode der Einstieg in die steuerliche FuE-Förderung gelingen. Sie verspricht langfristig Arbeitsplätze, Wertschöpfung und steigende Steuereinnahmen (vgl. Spengel et al. 2017).

Im Wesentlichen schlägt das BMF eine Förderung von arbeitgeberseitig getragenen FuE-Personalkosten vor. Der finanzielle Vorteil für Unternehmen ergibt sich aus dem Abzug der Forschungszulage von der Bemessungsgrundlage für die tarifliche Körperschaft- bzw. Einkommensteuer.

Abb. 2
EU 28: Weiter ein Magnet für ausländische Direktinvestitionen?

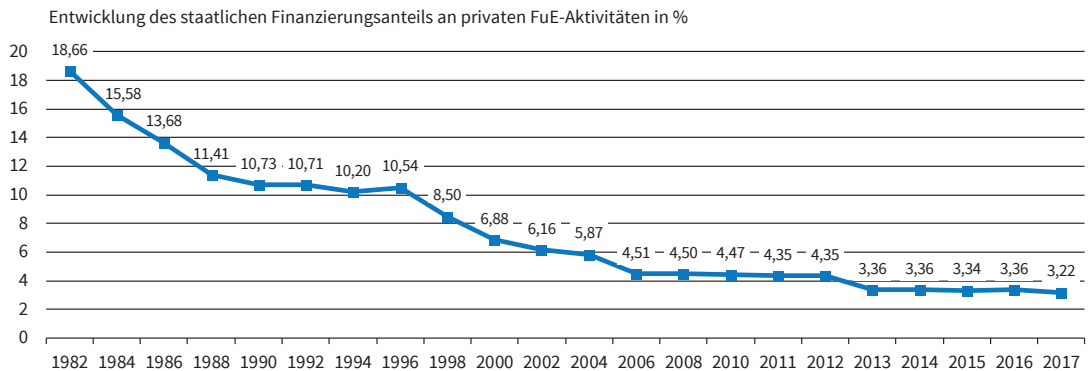


Quelle: UNCTADStatistics; Inward FDI Stocks; percentage of total world; Darstellung des Autors. © ifo Institut



Cedric von der Hellen

Abb. 3

Forschende Unternehmen sind in Deutschland zunehmend auf sich allein gestellt

Quelle: OECD; Darstellung des Autors.

© ifo Institut

Anspruchsberechtigt sind unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtige i. S. d. Einkommensteuer- und des Körperschaftsteuergesetzes, soweit diese nicht von der Steuer befreit sind.

In die Bemessungsgrundlage werden gem. § 3 FZuL-G die Bruttolöhne gem. § 38 Abs. 1 EStG einbezogen. Zudem werden aus Vereinfachungsgründen die Bruttolöhne mit einem pauschalen Faktor von 1,2 multipliziert, um die arbeitgeberseitig getragenen Leistungen zur Rentenversicherung, zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie zur Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen. Dies soll auch für Eigenleistungen bei Einzelunternehmern gelten. Für selbstforschende Einzelunternehmer ist eine »fiktive« Stundenlohnpauschale i. H. v. 30 Euro als förderfähiger Stundenaufwand anzusetzen. Für Mitunternehmer von Personengesellschaften ist die Auszahlung einer Sondervergütung vorgesehen, die unter Vorlage der entsprechenden Nachweise als förderfähiger Aufwand berücksichtigt werden kann.

Zudem sind Kosten der Auftragsforschung förderfähig, wobei gem. § 2 Abs. 4 FZuL-G der Auftragnehmer der Anspruchsberechtigte ist. Die Bemessungsgrundlage darf dabei eine maximale Höhe von 2 Mio. Euro je Unternehmen und Wirtschaftsjahr nicht überschreiten. Dies gilt gleichermaßen für verbundene Unternehmen i. S. d. § 15 AktG. Demnach sind verbundene Unternehmen u. a. rechtlich selbständige Unternehmen, die im Verhältnis zueinander in Mehrheitsbesitz stehende Unternehmen und wechselseitig beteiligte Unternehmen sind.

Multipliziert mit einem Fördersatz von 25%, beträgt die maximale Fördersumme pro (verbundenem) Unternehmen und Wirtschaftsjahr 500 000 Euro. Insgesamt rechnet das BMF mit jährlichen Kosten der Forschungszulage zwischen rund 1,1 Mrd. Euro 2021 und rund 1,3 Mrd. Euro 2024.

Grundlage für die Festsetzung der Forschungszulage ist eine Bescheinigung, die gem. § 15 FZuL-G von einer vom BMF zu beauftragenden Stelle ausgestellt wird und nach einem vom BMF vorgeschriebenen Muster erfolgt. Die Forschungszulage kann beim

zuständigen Betriebsstättenfinanzamt nach dem 31. Dezember 2019 beantragt werden. Eine Evaluierung soll nach vier Jahren erfolgen. Gem. § 17 FZuL-G werden das Inkrafttreten und die Geltungsdauer mit den Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung verknüpft.

DIE BUNDESREGIERUNG MUSS WEITAUS MEHR TUN, UM IHR SELBSTGESTECKTES ZIEL ZU ERREICHEN

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode selbst verpflichtet, 3,5% des BIP bis 2025 in Forschung und Entwicklung (FuE) zu investieren (vgl. CDU, CSU und SPD 2018, S. 12). Im Februar 2018 lag dieser Anteil mit 2,93% deutlich hinter diesem Ziel zurück. Gemessen am BIP 2018 i. H. v. rund 3,39 Billionen Euro müssten die FuE-Aufwendungen in Deutschland bis 2025 um zusätzliche 19,3 Mrd. Euro (jährlich um über 3,2 Mrd. Euro) angehoben werden.²

Die für die Forschungszulage vom BMF in Aussicht gestellten rund 1,25 Mrd. Euro pro Jahr sind dafür bei Weitem nicht ausreichend. Die Bundesregierung ist dringend gefordert, im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020 und Finanzplan bis zum Jahr 2023 für eine entsprechende Ausstattung der Forschungszulage zu sorgen.

DIE STEUERLICHE FORSCHUNGSFÖRDERUNG MUSS INVESTITIONSANREIZE BIETEN

Das bisher vorgesehene Fördervolumen von jährlich 500 000 Euro je Unternehmen ist zu gering, um effiziente Fördereffekte zu erzielen. Langfristig muss es gelingen, sowohl die Bemessungsgrundlage zu erweitern, als auch den Fördersatz zu erhöhen, um signifikanten Fördereffekte zu erzielen (vgl. Spengel und Wiegard 2011, S. 44). International hat sich ohnehin ein Fördersatz i. H. v. 31% auf alle FuE-Kos-

² Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des Autors.

ten etabliert (vgl. BDI und ZVEI 2016, S. 22). Langfristig ist also ein deutlich stärkeres Signal notwendig, damit Deutschland im Standortwettbewerb zu anderen Industriestaaten konkurrenzfähig bleibt. Das in Aussicht gestellte Fördervolumen von 1,25 Mrd. Euro pro Jahr ist jedenfalls zu gering. Beispielsweise betrug in Österreich das Investitionsvolumen für die sog. Forschungsprämie 2015 rund 502 Mio. Euro bzw. rund 0,5% der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen (vgl. Fiskalrat Austria 2016). Analog sollten daher in Deutschland für eine Forschungszulage für FuE-Personalaufwand mittelfristig ebenfalls mindestens 0,5% (rund 3,7 Mrd. Euro) der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in FuE investiert werden, um – bspw. gegenüber dem österreichischen Standort – einen attraktiven Investitionsanreiz über die eigenen Landesgrenzen hinweg zu bieten.

ANTRAGSVERFAHREN: SYNERGIEN NUTZEN, BÜROKRATIE VERMEIDEN

Gem. § 15 FZulG-E soll das BMF durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt werden, eine oder mehrere Stellen zu beauftragen, die Bescheinigungen gem. § 6 FZulG-E für förderfähige FuE-Vorhaben auszustellen. Diese beauftragten Stellen sollen die Forschungsaktivitäten der Unternehmen nach Vorgabe des sog. Frascati Manual, dem anerkannten Handbuch für FuE der OECD, vornehmen. Das Frascati Manual enthält allgemeine Hinweise zur Abgrenzung von FuE und Produktentwicklung, die länderspezifisch ausgelegt werden können (vgl. OECD 2015, S. 47 ff.). Diese Hinweise fanden auch Eingang in die Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 FZulG-E.

Mit Blick auf die bewährte Unternehmenspraxis empfiehlt es sich, bestehende Strukturen zur Förderberatung zu nutzen. Bereits im Rahmen der direkten Projektförderung hat sich die finanzielle Begünstigung von FuE-Personal bewährt. Ein Beispiel liefert die Förderung der Beschäftigung von »InnoExperts« (vgl. InnoExperts 2019). Unternehmen werden im Zuge dieses Programms bei der Einstellung und Beschäftigung hochqualifizierten Personals (Hochschulabsolventen, Forscher oder Ingenieure) unterstützt. Das geförderte FuE-Personal muss im Bereich Forschung und Entwicklung mit innovativem, technologieorientiertem Inhalt eingestellt und beschäftigt werden. Antrags- und Bewilligungsstelle ist die Sächsische Aufbaubank – Förderbank – (SAB). Der Antrag ist unter Verwendung der entsprechenden Antragsformulare schriftlich einzureichen.

Analog könnten weitere Projektträger in den anderen Bundesländern im Wege der Ausschreibung mit der Qualifizierung von FuE-Aufwand beauftragt werden. Im Zuge dessen würde eine jährliche Beschreibung der FuE-Tätigkeiten, die das Unternehmen im vergangenen Jahr durchgeführt hat, erfolgen. Im Ergebnis würde diese zuständige Stelle eine Bescheinigung über den Nachweis der för-

derfähigen FuE-Aufwendungen i. S. d. § 6 FZulG-E ausstellen.

BESCHEINIGUNG NACH § 6 FZULG-E MUSS RECHTSICHER SEIN

Die in § 6 FZulG-E vorgeschlagene Bescheinigung über den Nachweis der förderfähigen FuE-Aufwendungen ist Grundlagenbescheid für die Festsetzung der Forschungszulage im Sinne des § 171 Absatz 10 Satz 2 und 3 und § 175 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AO. Dies ist aus Sicht des Steuerpflichtigen sehr zu begrüßen, da damit der Finanzverwaltung kein Ermessensspielraum für die Klassifizierung als förderfähige FuE-Kosten mehr verbleibt und die Forschungszulage rechtssicher zum Abzug gebracht werden kann.

AUFTRAGSFORSCHUNG BEIM AUFTRAGGEBER FÖRDERN

Kosten für Auftragsforschung machen rund 21% der gesamten FuE-Aufwendungen in Deutschland aus (vgl. Spengel 2018). Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung dieser Kosten in die Förderung richtig. Damit wird die Bemessungsgrundlage vorbereitet und im Ergebnis der gesamtwirtschaftliche Effekt der Förderung erhöht (vgl. BDI und ZVEI 2016, S. 22).

Aus Sicht der steuerpflichtigen Unternehmen sollte die Forschungszulage allerdings beim Auftraggeber zum Abzug kommen, denn dieser trägt das unternehmerische Risiko der FuE-Aktivitäten. Außerdem profitieren insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen von der auftraggeberseitigen Förderung, denn mangels eigener Forschungsabteilung dieser Unternehmen erfolgt der größte Teil ihrer FuE-Aktivitäten durch Auftragsvergabe an Dritte.

Das BMF will die Förderung für Kosten der Auftragsforschung dem Auftragnehmer zukommen zu lassen, um zu verhindern, dass inländische Fördergelder ins (EU-)Ausland abfließen. Jedoch zeigt eine Analyse der FuE-Aufwendungen, dass der Großteil der Förderaufträge im inländischen Wirtschaftssektor verbleibt. Lediglich ein minimaler Anteil des Fördervolumens geht ins EU-Ausland (vgl. Stifterverband 2015). Die Befürchtung des BMF ist insoweit faktisch unbegründet.

FAZIT

Mit Blick auf die zurückliegende Debatte ist der vorliegende Entwurf für ein Forschungszulagengesetz ein richtiges politisches Signal. Nun sind alle politischen Akteure gefordert, das Gesetz schnellstmöglich in Kraft treten zu lassen. Zu erwarten ist allerdings eine erhebliche Diskussion mit den Ländern. Einige (Ost-)Länder haben bereits Wünsche nach einer besonderen Förderung für strukturschwache Regionen geäußert. Zugleich wurden dem Vernehmen nach nicht alle Landesfinanzministerien in die Planun-

gen miteinbezogen. Jedoch sollen Bund und Länder die Mittel für die Forschungszulage nach Wunsch des BMF gemeinsam aufbringen. Jedenfalls wird es eine gesamtstaatliche Anstrengung brauchen. Das Fördervolumen muss langfristig auf ein international konkurrenzfähiges Niveau angehoben werden, damit die Forschungszulage ihre größtmögliche Wirkung entfalten kann. Weltweit hat sich längst die Förderung sämtlicher unternehmensseitig getragener FuE-Investitionen etabliert. Zudem muss die Förderung von Auftragsforschung beim Auftraggeber ankommen, das würde – ganz im Sinne des Koalitionsvertrags – insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen ohne eigene Forschungskapazitäten fördern.

LITERATUR

BDI und ZVEI (2016), *360-Grad-Check, Steuerliche Rahmenbedingungen für Forschung & Entwicklung*, verfügbar unter: https://www.zvei.org/fileadmin/user_upload/Presse_und_Medien/Publikationen/2016/Dezember/360-Grad-Check__Steuerliche_Rahmenbedingungen_fuer_Forschung_und_Entwicklung/BDI-ZVEI-360-Grad-Check-Steuerliche-Rahmenbedingungen-FuE.pdf.

Bundesministerium der Finanzen (2019), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen – Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung, 12. April, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/Forschungszulagengesetz-FZuG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

CDU, CSU und SPD (2018), *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

Fiskalrat Austria (2016), *Bericht über die öffentlichen Finanzen 2015–2017*, Dezember 2016 i. V. m. Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG, verfügbar unter: www.bmf.gv.a.

Haskel, J. und S. Westlake (2018), *Capitalism without Capital, The Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press, Princeton.

InnoExperts (2019), *InnoExperts*, SAB, Sachsen, verfügbar unter: <https://www.sab.sachsen.de/f%C3%B6rderprogramme/sie-m%C3%B6chten-ein-unternehmen-gr%C3%BCnden-oder-in-ihre-unternehmen-investieren/innoexperts.pdf>.

OECD (2015), *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), »Main Science and Technology Indicators 1981–2017, percentage of BERD financed by the government«, verfügbar unter: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB, aufgerufen am 15. April 2019.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), Dem internationalen Steuerwettbewerb begegnen – Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

Spengel, Chr. (2018), *Zusammensetzung des F&E-Budgets*, März.

Spengel, Chr., Chr. Rammer, K. Nicolay, O. Pfeiffer, A.-C. Werner, M. Olbert, F. Blandinieres, M. Hud und B. Peters (2017), *Steuerliche FuE-Förderung*, Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 15-2017, Berlin.

Stifterverband (2015), *Externe FuE-Aufwendungen in der deutschen Wirtschaft nach Auftragnehmern*, Berlin.

UNCTAD Statistics (2019), »Inward FDI Stocks, percentage of total world«, verfügbar unter: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>, aufgerufen am 26. März 2019.

Universität Mannheim und ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2018), *Steuerliche Standortattraktivität digitaler Geschäftsmodelle, Hauptergebnisse des steuerlichen Digitalisierungsindex 2018*, pwc, verfügbar unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Studie_Digitale_Geschäftsmodelle_2018.pdf.

Carsten Dreher* und Carsten Schwäbe** Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung: Keine zielgenaue Sicherung unserer Zukunftsfähigkeit!

Es gibt Länder mit hoher Intensität von Forschung und Entwicklung (FuE) in der Wirtschaft wie Deutschland, die bisher keine steuerliche Förderung einsetzen, und andere, die trotz hoher steuerlicher Förderung private FuE-Tätigkeiten nicht stimulieren können. Empirisch werfen Studienergebnisse und Ländererfahrungen damit ein ambivalentes Licht auf die Eignung der steuerlichen Förderung von FuE als innovationspolitisches Instrument (vgl. Belitz et al. 2017). Auch die deutsche Erfahrung mit indirekten Fördermaßnahmen, wie den Zuschüssen für FuE-Personal in den 1980er Jahren, zeigte bis auf Mitnahmeeffekte keine signifikante Wirkung, die dann nach einigen Jahren wieder zu ihrer Abschaffung führten (vgl. Meyer-Krahmer 1989, S. 161).

Trotz der ernüchternden empirischen Evidenz empfiehlt die Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) – im Kontrast zur ablehnenden Haltung des Sachverständigenrates (vgl. SVR Wirtschaft 2018, S. 307) – schon seit Jahren die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung. Gerade im EFI-Gutachten von 2017 bezieht sich die ordnungspolitische Begründung hierfür ausschließlich auf die klassischen Argumente, die für Innovationspolitik grundsätzlich immer genannt werden (vgl. EFI 2017, S. 110–111): positive externe Effekte durch Knowledge-Spillover (vgl. Arrow 1962) und Informationsasymmetrien am Kapitalmarkt, die zu einer Unterfinanzierung für FuE-Projekte führen (vgl. Akerlof 1970; Myers und Majluf 1984).

Die ordnungspolitische Begründung übersieht die Breite des Wissensbegriffs, der über durch FuE produziertes, kodifizierbares Wissen hinausgeht (vgl. Dasgupta und David 1994). Implizites Wissen durch learning-by-doing und angewandtes Experimentieren adressiert die steuerliche FuE-Förderung angesichts der tatsächlichen Innovationsmuster in den Unternehmen heutzutage nur wenig (siehe unten). Die Informationsasymmetrien am Kapitalmarkt für FuE-Projekte werden durch die steuerliche FuE-Förderung lediglich in ihren Folgen durch eine finanzielle Kompensation gelindert.¹

* Univ.-Prof. Dr. Carsten Dreher ist Inhaber der Professur für Innovationsmanagement, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, an der Freien Universität Berlin.

** M. Sc. Carsten Schwäbe ist Doktorand an der Professur für Innovationsmanagement, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, an der Freien Universität Berlin.

¹ Andere Instrumente wie die Projektförderung mit ihrer intensiveren Prüfung der Forschungsvorhaben bringt Licht in das Dunkel der Informationsasymmetrien, und zwar nicht nur für eine zweckdienliche Förderung, sondern auch nach außen: Potenzielle Investo-

Allerdings könnte ein erschwerter Zugang zu FuE für KMU und Start-ups (wie bei der EFI, 2019, S. 57 angesprochen) das Resultat eines anderen Marktversagenstatbestands sein, der oft nicht direkt angesprochen wird: Die Unterhaltung einer FuE-Abteilung ist gerade für KMU mit hohen Fixkosten verbunden. Wegen der Unteilbarkeit bzw. Subadditivität können gerade kleinere Unternehmen keine FuE betreiben. Der aktuell in den Medien diskutierte Vorschlag des Bundesfinanzministeriums, 25% der Lohnkosten für FuE-Personal zu fördern, kann dieses Problem der hohen Fixkosten in Gänze nicht lösen.

Kurzum, die konventionellen Marktversagenstatbestände allein geben nur bedingt eine Begründung zur Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung ab. Vielmehr ist es notwendig, den Blick genauer auf das heutige Innovationsverhalten der KMU zu richten, als sich auch mit den Begründungsmustern moderner Innovationspolitik auseinanderzusetzen.²

INNOVATIONSMUSTER VON KMU UND MITTELSTAND – MEHR ALS FUE

Prozesse der Forschung, Entwicklung und Durchsetzung von Innovationen sind mit großer Unsicherheit verbunden, denn der Erfolg eines Innovationsprozesses ist ex ante nicht zu garantieren. Such-, Selektions- und Lernprozesse stellen daher für Unternehmen zentrale Aktionsmuster dar, mit denen sie Innovationen generieren. Die auf Schumpeter zurückgehende evolutarische Innovationsökonomik betont aus diesem Grund, dass Innovationsprozesse – ob in einem Unternehmen oder einer Volkswirtschaft – durch »Trial and Error«-Verfahren gekennzeichnet sind (vgl. Nelson und Winter 1982). FuE, so wie sie als gängiger Indikator für die Innovationsaktivität im Frascati Manual definiert werden, übersehen jedoch wichtige andere Aspekte des Suchens, Selektierens und Lernens. Laut dem ZEW beteiligen sich lediglich 11,3% der Unternehmen mit kontinuierlicher FuE-Aktivität am Innovationsprozess. Außerdem gibt es deutliche Unterschiede bei der FuE-Beteiligung je nach Branche. So forschen in der Chemie- und Pharmabranche mit mehr als 60% die meisten Unternehmen. Im EDV- und Telekommunikationsbereich sind es nur noch knapp 35% (vgl. ZEW 2016). Das heißt aber nicht, dass diese Unternehmen weniger innovationsfreudig sind. Jedoch sind auch und gerade in der digitalen Branche starke Umbruchprozesse zu erkennen, die darauf schließen lassen, dass hier

ren berücksichtigen es als positives Signal, wenn ein Unternehmen mit risikoreichem Geschäftsmodell eine staatliche Förderung hierfür erhalten hat. Außerdem schaffen Förderlinien wie das »Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand« Möglichkeiten für eine Förderung experimenteller Innovationsvorhaben jenseits von FuE à la Frascati und kodifizierbarem Wissen.

² Auf diese Weise begründet auch die EFI selbst etwa die Forderung der Einrichtung einer Agentur für Sprunginnovationen oder beurteilt die Hightech-Strategie der Bundesregierung (vgl. EFI 2018). Nur bei der steuerlichen FuE-Förderung wird mit Quellen aus dem letzten Jahrhundert argumentiert.

jenseits von FuE noch weitere Innovationsaktivitäten stattfinden. Hierzu zählen beispielsweise Open Innovation sowie andere Formen der Nutzerbindung bei Ideengenerierung und Geschäftsmodellen (*sharing economy*).

Ende 2017 wurde erstmalig eine empirische Bestandsaufnahme unterschiedlicher funktionaler Innovationsmuster von KMU (bis 250 Mitarbeiter) und Mittelstand (bis 1 000 Mitarbeiter) im industriellen Innovationssystem Deutschlands präsentiert (vgl. Dreher et al. 2018). Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde ein kombinierter Ansatz aus quantitativen und qualitativen Methoden angewandt (vgl. Som et al. 2018).

Die statistische Clusteranalyse der in den befragten Unternehmen vorliegenden Ressourcenbündeln aus technologischen und nichttechnologischen Kompetenzen zeigt insgesamt zwölf spezifische Innovationsmuster von KMU und mittelständischen Betrieben im deutschen Verarbeitenden Gewerbe. Diese unterscheiden sich signifikant durch die von den Betrieben eingesetzten Ressourcen, die verfolgten Technologie- und Organisationsstrategien, die Öffnung gegenüber externen Innovationspartnern sowie die Nutzung unterschiedlicher Wissensformen. Nur fünf dieser Innovationsmuster, die in ca. 47% aller mittelständischen Unternehmen ($\frac{1}{3}$ bei KMU kleiner 250 Mitarbeiter) im Verarbeitenden Gewerbe vorkommen, sind dadurch gekennzeichnet, dass dabei kontinuierlich FuE betrieben wird, wohingegen Unternehmen in den anderen sieben Innovationsmustern (ca. 53%, $\frac{2}{3}$ bei KMU kleiner 250 Mitarbeiter) dauerhaft keine FuE betreiben.³

Besonders hervorzuheben ist hierbei der Befund, dass sich in der Typgruppe der wissensintensiven (und stark technologieorientierten) Produktentwickler auch zwei Innovationsmuster von nicht FuE-treibenden KMU finden. Das war ausgehend von der bisher vorherrschenden Annahme, dass die technologische Kompetenz von Unternehmen vorrangig mit ihrer FuE-Intensität korreliert ist, nicht zu erwarten!

Da die KMU, die ohne Forschung und Entwicklung vorgehen, durchaus häufig zu verzeichnen sind, sollten die Spezifika ihrer Innovationsmuster näher betrachtet werden. Bei diesen Unternehmen stehen Produktinnovationen nicht immer im Vordergrund. So kann man sich als Kundenproblemlöser genauso positionieren wie als Fertigungsspezialist mit besonderen technologischen Fähigkeiten. Auch produktbegleitende Dienstleistungen, insbesondere das Anbieten von Systemlösungen, spielen eine wichtige Rolle. Somit kann der Verzicht auf Forschung und Entwicklung durchaus eine ökonomisch rationale Innovationsstrategie für viele der in den zwölf Typen reprä-

³ Als »kontinuierlich FuE-treibende Unternehmen« werden diejenigen Unternehmen erfasst, die angegeben haben, in den letzten drei zurückliegenden Jahren durchgängig eigene FuE betrieben zu haben.



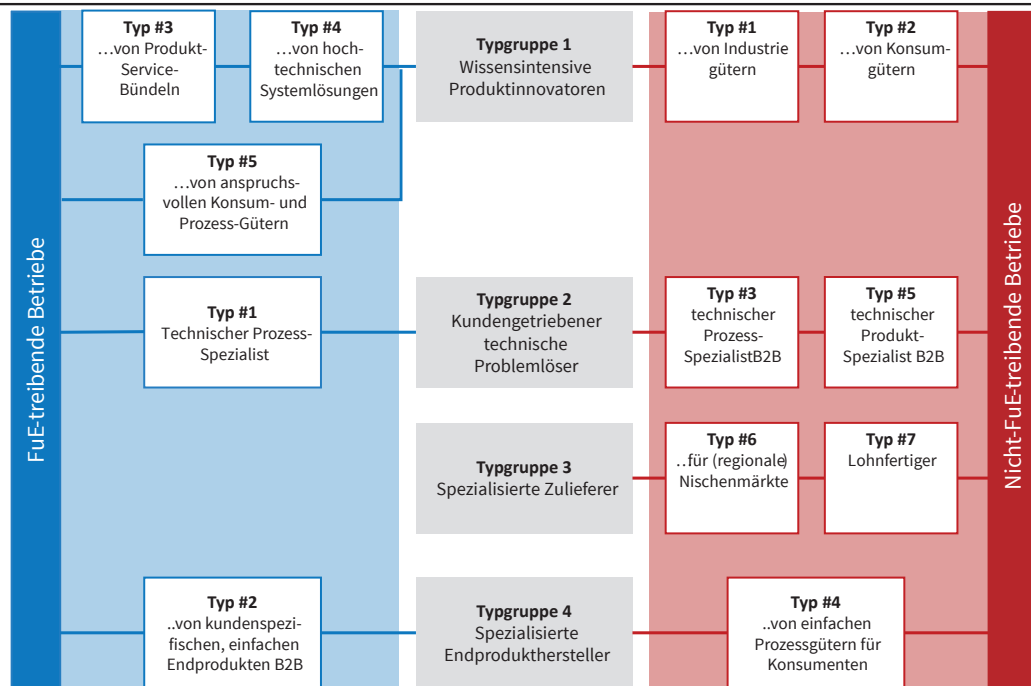
Carsten Dreher



Carsten Schwäbe

Abb. 1

Zwölf Innovationsmuster FuE-treibender und nicht-FuE-treibender KMU und mittelständischen Betriebe im deutschen Verarbeitenden Gewerbe



Quelle: Som et al. 2018, S.28.

sentierten klein- und mittelständischen Unternehmen sein. Echte Schumpeter-Renten, im Sinne von Erträgen aus Marktneuheiten, bieten deren Märkte selten. Hinzu kommt, dass die Rekombinierbarkeit etwa vorhandener Ansätze nicht als Imitation zu verstehen ist, sondern vielmehr als sogenannte architekturelle Innovationen bezeichnet werden kann (vgl. Henderson und Clark 1990). Diese Form der Innovation – die Neukombinierung bestehender Technologien und Lösungen bzw. deren Überführung in neue Anwendungsgebiete – stellt den Regel- und nicht den Ausnahmefall betrieblicher Innovationsaktivitäten dar. Somit ist eine »Untätigkeit« in Forschung und Entwicklung nicht notwendigerweise mit einer geringen Innovationsintensität oder der fehlenden Fähigkeit, externes Wissen von außen aufnehmen zu können, verbunden.

Die Förderpolitik sollte daher das Gesamtbild des »Ökosystems KMU« in seinem Zusammenspiel und seinen Schnittstellen in den Blick nehmen. Die vorgeschlagene steuerliche FuE-Förderung unterschätzt, die Innovationsfähigkeit und die Wachstumspotenziale von KMU. Ein solcher »One-size-fits-all« Ansatz würde letztendlich nur den Bedarf eines geringen Teils der KMU-Population adressieren (vgl. Lay und Som 2016). Aber es existieren Alternativen zur Stärkung der Innovationstätigkeiten von KMU. Zu verweisen ist dabei zunächst auf das themenoffene Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand ZIM und die Erleichterungen im Rahmen von KMU-innovativ für die Programmförderung des BMBF. Ein Ausbau und Stärkung dieser Bemühungen wären etablierte Alternativen.

STEUERLICHE FUE-FÖRDERUNG VON KMU – ELEMENT EINER ZUKUNTSORIENTIERTEN INNOVATIONSPOLITIK?

Die präsentierten Begründungen für eine steuerliche FuE-Förderung lassen einen Überblick über die tatsächlich aktuellen Debatten in der Innovationspolitik vermissen. Denn dies wirft die Frage auf, welche Rolle die Innovationspolitik zukünftig einnehmen soll. Da aus einem evolutorischen Verständnis von Innovations- und Marktprozessen diese sich dynamisch, d.h. als Veränderungsprozesse über die Zeit in Pfaden (Trajektorien) innerhalb sogenannter technologischer Paradigmen vollziehen (vgl. Dosi 1982), rücken stationäre Gleichgewichte und bisherige ordnungspolitische Kategorien für staatlichen Eingriff in den Hintergrund. So lässt sich ein neuer Zugang zu innovationspolitischen Steuerungsfragen ableiten.

Die systemische Perspektive der evolutorischen Innovationsökonomik sollte daher berücksichtigt werden. Bezogen auf den Innovationssystemansatz werden vier unterschiedliche Systemversagenstatbestände diskutiert (vgl. Edquist 2006). Neben einem Versagen bei der Versorgung mit allen Arten der für Innovationsaktivitäten notwendigen Infrastruktur (von der universitären Ausbildung bis zur physischen Forschungsinfrastruktur) zählen hierzu institutionelles Versagen bezogen auf »harte« Regulierung und »weiche« Normen und Werte, Netzwerkversagen zwischen relevanten Akteuren wie den Unternehmen zueinander sowie ein Versagen in der Ausbildung der für Innovation benötigten Fähigkeiten (vgl. Klein Woolthuis et al. 2005; Chaminade und Edquist 2010). Allerdings

adressiert eine steuerliche FuE-Förderung keines dieser Probleme eines Innovationssystems direkt. Vielmehr bedarf es eines ganzen Bündels an Instrumenten, die an unterschiedlichen Begründungsmustern und Bedürfnissen der Akteure ansetzen.

Völlig außer Acht lässt die Debatte um die steuerliche FuE-Förderung das Konzept einer missionsorientierten Innovationspolitik (vgl. Gassler et al. 2008). Der »normative turn« (vgl. Daimer et al. 2012) in der Innovationspolitik, die sich nicht mehr nur neutral, sondern zielgerichtet auf spezifische Missionen und mögliche, technologieoffene Lösungspfade fokussieren soll (vgl. Dachs et al. 2015), wirft neue Herausforderungen und mögliche sogenannte transformationale Systemversagenstatbestände (vgl. Weber und Rohracher 2012) auf: Versagen können Politik und Gesellschaft beim Verfolgen inferiorer sozio-technologischer Pfade. Darüber hinaus reicht FuE allein nicht aus, um aus Erfindungen Innovationen entstehen zu lassen. Nachfrageseitige Instrumente sollen daher ein Versagen bei der Nachfrageartikulation beheben, das wiederum unterschiedliche Ursachen haben kann, von fehlendem Wissen über technologische Alternativen bis hin zu fehlender Kaufkraft in der Breite. Angebots- und nachfrageseitige sowie alle weiteren Instrumente im Policy Mix müssen daher miteinander abgestimmt werden, um ein Koordinationsversagen durch sich entgegengesetzter Instrumente zu vermeiden. Schließlich muss missionsorientierte Innovationspolitik der Technologiedynamik Rechnung tragen und sich reflexiv an Prozessdynamiken anpassen. Die steuerliche FuE-Förderung ist weder missions- oder technologiespezifisch eingesetzt, noch dynamisch anpassbar oder mit anderen nachfrageseitigen Maßnahmen verzahnt. Sie muss es auch nicht sein, weil hierfür andere Instrumente eingesetzt werden können und sollten. Da jedoch andere Instrumente wie die Projekt- oder Clusterförderung wesentlich konkreter an Markt- und Systemversagenstatbeständen ansetzen, erscheint eine zusätzliche steuerliche FuE-Förderung aus theoretischer Sicht nicht notwendig. Während also die steuerliche FuE-Förderung nur begrenzt auf relevante Marktversagenstatbestände eingeht, bietet sie für neue theoretische Begründungsmuster für Innovationspolitik keine Antwort.

Eine lediglich auf Angebotserhöhung und Entwicklung neuer Lösungen ausgerichtete Innovationspolitik (als erweiterte Forschungspolitik) erscheint nicht ausreichend, da neue, teilweise disruptive Technologien und nichtlineare Prozesse die Veränderungen ganzer Produktions- und Konsumtionssysteme erfordern. Die Idee der geplanten Agentur für Sprunginnovationen oder das Konzept des Entrepreneurial State (vgl. Mazzucato 2013) setzen genau dort an. Zudem lassen sich jüngere Ansätze des Transition Managements (vgl. Geels 2002) dadurch bestätigen, dass beispielsweise etablierte technologische Innovationssysteme fossiler Energieträger mit unterschiedlichen erneuerbaren Technologien regelrecht gegen-

und untereinander konkurrieren (vgl. Dreher et al. 2016). Die Vielfalt der Instrumente muss insbesondere auch der dynamischen Entwicklung der Lösungen und den Innovationsmustern der Unternehmen angepasst werden. Es ist wenig überzeugend, mit den immer gleichen Instrumenten, z.B. immer Verbundförderung zur Schaffung neuer Lösungen, zu arbeiten, wenn man weiß, dass eigentlich Diffusionsprozesse für bereits gefundene Lösungen gestärkt werden müssen. Eine per Gießkanne orientierte steuerliche Förderung von FuE ist zur Erreichung einer derart zukunftsorientierten Innovationspolitik nicht zuträglich, insbesondere, wenn dann knappe Mittel für Forschung und Innovation an anderer Stelle fehlen würden.

EROSION DER KONZEPTE DER STEUERLICHEN FUE-FÖRDERUNG IM POLITISCHEN PROZESS

Angemessener erscheint es, in der Förderpolitik auf dem eingeschlagenen Weg der Entwicklung spezifischer Instrumente für differenzierte Problemlagen weiter zu gehen und dabei sowohl bewährte themenoffene Instrumente, wie zum Beispiel ZIM, zu stärken, aber vor allem auch auf wirklich innovative Formen der Förderung von FuE- und Innovationsprojekten zu setzen, die die Herausforderungen der Zukunft für KMU in Deutschland besser adressieren.

In den ursprünglichen Überlegungen zur steuerlichen FuE-Förderung waren die erarbeiteten Begründungen, Debatten und Ausgestaltungsvorschläge auf die Förderung von KMU fokussiert. Zudem sollten in diesem Fall einer Einführung eine zeitliche Befristung (sogenannte sunset provisions wie in den USA) sowie eine unabhängige Evaluierung zwingend geboten sein, um gegebenenfalls Korrekturen vornehmen zu können.

Alles scheint nach dem nun im Bundeskabinett vorgelegten Gesetzesvorschlag des Bundesministeriums der Finanzen Schall und Rauch zu sein: Zuerst fiel auf Wunsch der Wirtschaftsverbände die Begrenzung der Unternehmensgröße, die Förderquote wurde auf 25% der Personalaufwendungen erhöht, und eine von der SPD-Bundestagsfraktion ins Spiel gebrachte Befristung auf fünf Jahre blieb nun doch unberücksichtigt. Eine steuerliche FuE-Förderung für KMU ist weder zielgenau noch Erfolgsgarant oder gar zeitgemäßes Element einer zukunftsorientierten Innovationspolitik. Der jetzige Vorschlag führt damit das bis dahin immer hochgehaltene Motiv der Mittelstandsfreundlichkeit und alle ernsthaften Bemühungen in der wissenschaftlichen Debatte und im bisherigen politischen Diskurs⁴ darum (unabhängig, ob nun pro oder contra) ad absurdum.

⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/630492/2b3677135b-78bbb108798ae49421822/Protokoll-data.pdf>.

LITERATUR

- Akerlof, G. A. (1970), »The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism«, *The Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488–500.
- Arrow, K. (1962), »Economic welfare and the allocation of resources for invention«, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors*, Princeton University Press, Princeton, 609–626.
- Belitz, H., C. Dreher, M. Kovač, C. Schwäbe und O. Som (2017), »Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland?«, *Wirtschaftsdienst* 97(5), 344–353.
- Chaminade, C. und Ch. Edquist (2010), »Rationales for public policy intervention in the innovation process: A systems of innovation approach«, in: R. E. Smits, S. Kuhlmann und P. Shapira (Hrsg.), *The theory and practice of innovation policy. An international research handbook*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA, 95–114.
- Dachs, B., M. Dinges, M. Weber, G. Zahradnik, Ph. Warnke und B. Teufel (2015), *Herausforderungen und Perspektiven missionsorientierter Forschungs- und Innovationspolitik*, Studien zum deutschen Innovations-system 12-2015, EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- Daimer, St., M. Hufnagl und Ph. Warnke (2012), »Challenge-oriented policy-making and innovation systems theory. Reconsidering systemic instruments«, in: Fraunhofer ISI (Hrsg.), *Innovation system revisited. Experiences from 40 years of Fraunhofer ISI research*, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI), Fraunhofer Verlag, Karlsruhe, 217–234.
- Dasgupta, P. und P. A. David (1994), »Toward a new economics of science«, *Research Policy* 23(5), 487–521.
- Dosi, G. (1982), »Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change«, *Research Policy* 11(3), 47–162.
- Dreher, C., M. Kovač und C. Schwäbe (2016), »Competing technological innovation systems as a challenge for new mission orientation-insights from the German Energiewende«, *International Journal of Foresight and Innovation Policy* 11(1–3), 43–72.
- Dreher, C., O. Som und M. Kovač (2018), *Innovation patterns of SME and innovation policies – The German case of heterogeneity in innovation behaviour and its impact on policymaking*, Paper präsentiert bei der International Schumpeter Conference Seoul, 2.–4. Juli 2018.
- Edquist, Ch. (2006), »Systems of Innovation. Perspectives and Challenges«, in: J. Fagerberg, D. C. Mowery und R. R. Nelson (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 181–208.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2017), *Gutachten zur Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Gutachten 2017*, Expertenkommission Forschung und Innovation, EFI, Berlin.
- Gassler, H., W. Polt und Chr. Rammer (2008), »Priority Setting in Technology Policy – Historical Development and Recent Trends«, in: C. Nauwelaers und R. Wintjes (Hrsg.), *Innovation Policy in Europe: Measurement and Strategy*, Edward Elgar, Northampton, 203–224.
- Geels, F. W. (2002), »Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study«, *Research Policy* 31(8–9), 1257–1274.
- Henderson, R. und K. B. Clark (1990), »Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms«, *Administrative science quarterly* 35(1), 9–30.
- Klein Woolthuis, R., M. Lankhuizen und V. Gilsing (2005), »A system failure framework for innovation policy design«, *Technovation* 25(6), 609–619.
- Lay, G. und O. Som (2016), »Policy Implications and Future Challenges«, in: O. Som und E. Kirner (Hrsg.), *Low-tech Innovation – Competitiveness of the German Manufacturing Sector*, Springer, Cham, Heidelberg, New York, Dordrech, London, 199–218.
- Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
- Meyer-Krahmer, F. (1989), *Der Einfluss staatlicher Technologiepolitik auf industrielle Innovationen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Myers, St. C. und N. S. Majluf (1984), »Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have«, *Journal of Financial Economics* 13(2), 187–221.
- Nelson, R. R. und S. G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, MA..
- Som, O., C. Dreher, A. Jäger, M. Kovač, E. Eppinger und C. Schwäbe (2018), *Entwicklungsperspektiven des industriellen Mittelstands: Veränderte Innovationsmuster für neue Herausforderungen deutscher KMU (VIVA-KMU)*, Abschlussbericht des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts VIVA-KMU, Karlsruhe, Innsbruck, Berlin. (im Erscheinen).
- SVR Wirtschaft (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2015/16 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Weber, K. M. und H. Rohrer (2012), »Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change«, *Research Policy* 41(6), 1037–1047.
- ZEW (2016), *Innovationsverhalten der Deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2015*, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

*Dietmar Harhoff, Monika Schnitzer, Uschi Backes-Gellner, Christoph Böhringer, Uwe Cantner und Katharina Hölzle (Expertenkommission Forschung und Innovation)**

Steuerliche FuE-Förderung endlich auf den Weg gebracht

Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) hat sich wiederholt mit dem Thema einer steuerlichen FuE-Förderung auseinandergesetzt und sich in ihren Gutachten prinzipiell für die Einführung einer solchen Förderung ausgesprochen. Wie zahlreiche quantitative Untersuchungen zur steuerlichen FuE-Förderung in wichtigen europäischen Vergleichsländern zeigen, ist eine steuerliche FuE-Förderung – bei entsprechender Ausgestaltung – effektiv und führt zu einer Erhöhung der FuE-Aufwendungen der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Der aktuell vorliegende Referentenentwurf folgt in Teilen Empfehlungen der Expertenkommission, in anderen Teilen weicht er von ihnen ab. Die Expertenkommission hatte in ihrem Jahresgutachten 2017 zwei Gestaltungsvorschläge vorgelegt: eine Steuergutschrift auf die Ertragsteuer, die proportional zu den internen FuE-Aufwendungen des Unternehmens ist, oder eine Steuergutschrift auf die Lohnsteuer, die sich aus den anfallenden internen FuE-Personalkosten berechnet. Beide Vorschläge werden in diesem Artikel beschrieben und dienen als Grundlage für eine Bewertung des aktuellen (12. April 2019), zwischen BMF, BMWi und BMBF abgestimmten Referentenentwurfs zur Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung.

ÖKONOMISCHE BEGRÜNDUNG FÜR DIE STAATLICHE FÖRDERUNG PRIVATER FUE-AUFWENDUNGEN

Die staatliche Förderung privater FuE-Aktivitäten ist ökonomisch gut begründbar (vgl. Arrow 1962; Nelson 1959). In der Regel sind forschende Unternehmen nicht in der Lage, sich die gesamten Erträge aus ihrer FuE-Tätigkeit anzueignen. Durch das im FuE-Prozess geschaffene Wissen entsteht auch anderen Akteuren wie Wettbewerbern, Konsumenten

* Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)
Mitglieder der Kommission:
Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D, ist Vorsitzender der EFI und Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb.
Prof. Dr. Monika Schnitzer ist Leiterin des Seminars für Komparative Wirtschaftsforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner ist Professorin für Business and Personnel Economics an der Universität Zürich.
Prof. Dr. Christoph Böhringer ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
Prof. Dr. Uwe Cantner ist Professor für Volkswirtschaftslehre/Mikroökonomik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
Prof. Dr. Katharina Hölzle ist Inhaberin des Lehrstuhls für Innovationsmanagement und Entrepreneurship an der Universität Potsdam.

ten oder Zulieferern ein Nutzenzuwachs. Sie können auf dem neu generierten Wissen aufbauen und es für die Neu- oder Weiterentwicklung eigener Produkte und Prozesse verwenden. Allerdings berücksichtigt ein gewinnmaximierendes Unternehmen bei der Entscheidung über die Höhe seiner FuE-Aufwendungen üblicherweise nur die privaten Erträge aus seiner FuE-Tätigkeit. Da die gesamtwirtschaftlichen Erträge aus der FuE-Tätigkeit darüber liegen, kommt es folglich zu einer Unterinvestition in FuE. Der Staat kann durch Fördermaßnahmen dazu beitragen, dieses Marktversagen zumindest teilweise auszugleichen. Hierfür kann er direkte Förderinstrumente, wie bspw. die Projektförderung, oder indirekte Förderinstrumente, wie etwa die steuerliche Förderung von FuE-Aufwendungen, einsetzen.

In Deutschland wurde auf das Instrument der indirekten Förderung durch steuerliche Vergünstigungen – trotz jahrelanger Diskussion – bisher verzichtet. Dabei ist die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung als Ergänzung zu den bestehenden und bewährten direkten Projektfördermaßnahmen sinnvoll, da sie im Vergleich zu direkten Fördermaßnahmen mehrere Vorteile aufweist. Sie erhöht die Planungssicherheit von Unternehmen, da die Förderfähigkeit bereits mit förderberechtigten (qualifizierten) FuE-Aufwendungen nachgewiesen ist. Gleichzeitig reduziert sie den administrativen Aufwand – sowohl für den Staat, der sich die Gestaltung von Fördermaßnahmen und die Bewertung der Anträge erspart, als auch für die antragstellenden Unternehmen, denen für die Suche nach einem passenden Förderinstrument sowie die Antragstellung keine Kosten entstehen. Im Vergleich zu einer themenspezifischen Projektförderung kann die steuerliche FuE-Förderung zudem eine größere Breitenwirkung entfalten, da FuE-Projekte auch dann gefördert werden können, wenn sie thematisch nicht in das bestehende staatliche Förderportfolio passen.¹ Aus dem letztgenannten Grund ist die steuerliche Forschungsförderung aus marktwirtschaftlicher Sicht besonders attraktiv.

VERBREITUNG UND AUSGESTALTUNG STEUERLICHER FUE-FÖRDERUNG

Das Instrument der steuerlichen FuE-Förderung wird von der Mehrheit der OECD-Staaten bereits genutzt. Die Ausgestaltung der jeweiligen steuerlichen FuE-Förderung variiert – je nach Land – jedoch sehr stark. Die Europäische Kommission hebt einige bewährte Programme als Beispiele guter Praxis hervor (vgl. hierzu und im Folgenden Europäische Kommission 2014; Spengel et al. 2017, S. 13ff.). Dazu gehören die Programme in Frankreich, Großbritannien, Irland, den Niederlanden und Norwegen. Diese Länder verfügten im Jahr 2016 über

¹ Technologieunspezifische Fördermaßnahmen wie ZIM weisen diesen Vorteil ebenfalls auf.



Dietmar Harhoff



Monika Schnitzer



Uschi Backes-Gellner



Christoph Böhringer



Uwe Cantner



Katharina Hölzle

mindestens ein Programm in Form einer volumenbasierten Steuergutschrift für qualifizierte FuE-Aufwendungen.² In fast allen dieser Programme setzt die Steuergutschrift an der Ertragsteuer des Unternehmens an. Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich das Programm WBSO in den Niederlanden, wo die Gutschrift die von den Unternehmen monatlich abzuführende Lohnsteuer mindert. Die Fördersätze der Programme, die als Steuergutschrift auf die Ertragsteuer ausgestaltet sind, liegen zwischen 10 und 25%. Beim niederländischen WBSO-Programm beträgt die Steuergutschrift auf die Lohnsteuer für FuE-Personal 50%. Einige Programme richten sich speziell an KMU bzw. junge Unternehmen oder enthalten Sonderregelungen für KMU. Bei Förderinstrumenten, die an der Ertragsteuer ansetzen, wird zudem oft vorgesehen, dass Unternehmen eine Auszahlung erhalten können, falls sie keine Steuerschuld aufweisen. Im WBSO-Programm der Niederlande ist das nicht erforderlich, da eine Minderung der Lohnsteuer erfolgt.

UMGANG MIT AUFTRAGSFORSCHUNG UND DOPPELFÖRDERUNG

In den meisten der oben erwähnten Programme können FuE-Aufwendungen für Auftragsforschung vom Auftraggeber geltend gemacht werden, da die Programme an den gesamten vom Unternehmen finanzierten FuE-Aufwendungen ansetzen. Lediglich im niederländischen System sind Aufwendungen für Auftragsforschung beim Auftraggeber von einer Förderung ausgeschlossen, weil als Bemessungsbasis die intern anfallenden Personalkosten herangezogen werden. Gleichwohl sind die FuE-Personalkosten bei den Auftragnehmern, die eine Forschungsdienstleistung erbringen, förderfähig, sofern die den Auftrag ausführenden Angestellten im Inland beschäftigt sind. Wenn diese Vergünstigung an den Auftraggeber überwältigt wird, sinken auch dessen Kosten für Forschungsaufträge.

Fast alle betrachteten Programme sehen zudem Mechanismen zur Vermeidung von Doppelförderung vor.³ Dafür werden die FuE-Aufwendungen, die für eine steuerliche Förderung in Frage kommen, um die den Unternehmen zufließenden direkten staatlichen Projektfördermittel sowie um die Ausgaben für die im Auftrag Dritter geleistete Forschung gemindert. Lediglich der Differenzbetrag ist steuerlich förderbar.

² In den empfohlenen Programmen werden nahezu sämtliche – gemäß Frascati-Handbuch der OECD den FuE-Aktivitäten zugeordneten – FuE-Aufwendungen von der steuerlichen Förderung erfasst. Ausnahmen hiervon sind die Anschaffungskosten für Grund und Boden sowie bestimmte Gemeinkosten (vgl. EFI 2017, S. 114).

³ Von einer Doppelförderung spricht man zum einen, wenn für dieselben FuE-Aufwendungen gleichzeitig eine direkte Programmförderung und eine steuerliche Förderung erfolgen. Zum anderen liegt eine Doppelförderung vor, wenn die geleistete Auftragsforschung beim Auftragnehmer und beim Auftraggeber steuerlich begünstigt wird.

WIRKUNGEN AUF FUE- UND INNOVATIONS-AKTIVITÄTEN

Eine Auswahl von methodisch besonders verlässlichen Studien zur Veränderung der FuE-Aufwendungen in Abhängigkeit von der Höhe der steuerlichen FuE-Förderung (sogenannte Inputadditionalität) (vgl. hierzu und im Folgenden Spengel et al. 2017, S. 65ff.)⁴ belegt, dass eine Senkung der FuE-Nutzerkosten zu einem überproportionalen Anstieg der FuE-Aufwendungen führt. Im Durchschnitt der Studienergebnisse führt eine Verringerung der Kosten einer FuE-Einheit (FuE-Nutzerkosten) um 1% im Durchschnitt zu einer Erhöhung der FuE-Aufwendungen um 1,7%.⁵ Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen außerdem, dass durch die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung die Anzahl FuE betreibender Unternehmen messbar ansteigt (vgl. hierzu und im Folgenden Spengel 2009, S. 98ff.).

Gleichzeitig ist bekannt, dass viele FuE betreibende Akteure ihren bestehenden Anspruch auf eine steuerliche Förderung nicht nutzen (vgl. Neicu et al. 2016). Mögliche Gründe hierfür sind insbesondere als zu hoch wahrgenommene administrative Kosten sowie der Wunsch nach Vermeidung möglicher Auseinandersetzungen mit Steuerbehörden, wenn Unsicherheit über die korrekte Abgrenzung der qualifizierten FuE-Aufwendungen besteht. Die Expertenkommission hat sich daher dafür ausgesprochen, die steuerliche FuE-Förderung durch klare Abgrenzungen und Vorgaben möglichst eindeutig und damit rechtssicher auszugestalten.

ABSCHÄTZUNG FISKALISCHER EFFEKTE

Bei der Abschätzung der fiskalischen Wirkungen einer steuerlichen FuE-Förderung ist zwischen zwei Effekten zu differenzieren. Zum Ersten kommt es auf staatlicher Seite zu Steuermindereinnahmen, da der Fiskus den FuE betreibenden Unternehmen steuerliche Vorteile zugesteht. Zum Zweiten werden durch die zusätzlich in FuE getätigten Investitionen Wachstumsimpulse ausgelöst, die wiederum Steuermehereinnahmen verursachen. Diese positiven Effekte in Form von Wohlfahrts- und Wachstumsgewinnen sind schwer zu identifizieren bzw. auf ihre Ursache zurückzuführen. Die Expertenkommission geht jedoch davon aus, dass eine steuerliche FuE-Förderung bezüglich des Steueraufkommens langfristig zumindest kostenneutral wirkt.

In einer 2017 von der Expertenkommission in Auftrag gegebenen Studie wurden die finanziellen Auswirkungen verschiedener Ausgestaltungen einer

⁴ Die Studien wurden vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) ausgewählt. Die Expertenkommission schließt sich der Auswahl an.

⁵ Die Förderwirkung liegt den Studien zufolge im Mittel bei 1,33. Das bedeutet: Je Euro an entgangenen Steuereinnahmen werden zusätzliche FuE-Aufwendungen von 1,33 Euro mobilisiert (vgl. EFI 2017, S. 204, Endnoten 404 bis 406).

steuerlichen FuE-Förderung für Deutschland umfassend quantifiziert (vgl. Spengel et al. 2017; Spengel und Wiegard 2011). Demnach hätte eine Steuergutschrift in Höhe von 10% auf qualifizierte FuE-Aufwendungen nach dem Frascati-Handbuch Steuererminderungen in Höhe von 6,8 Mrd. Euro zur Folge gehabt (für dieses und folgende Ergebnisse vgl. Spengel et al. 2017). Der auf KMU entfallende Anteil der Steuergutschrift hätte bei etwa 529 Mio. Euro gelegen.

Bei Beschränkung der qualifizierten FuE-Aufwendungen auf FuE-Personalaufwendungen und einem Fördersatz von 10% hätte sich ein Aufkommensausfall von etwa 3,3 Mrd. Euro ergeben, von denen auf KMU lediglich 274 Mio. entfallen wären (vgl. Spengel et al. 2017, S. 56f.). Unterstellt wird, dass eine Verrechnung der Steuergutschrift mit der vom antragsberechtigten Unternehmen abzuführenden Lohnsteuer erfolgt.

STEUERLICHE FUE-FÖRDERUNG AUF KMU AUSRICHTEN

KMU sind in besonderem Maße von Finanzierungsrestriktionen betroffen: Für 30% der KMU stellt der Mangel an internen Finanzierungsquellen ein wesentliches Innovationshemmnis dar, weshalb sie häufig auf relativ teure externe Finanzierungsquellen zurückgreifen müssen oder Innovationsprojekte gar nicht erst initiieren (vgl. Rammer et al. 2016; EFI 2016, S. 39ff.). Darüber hinaus fallen die administrativen Kosten für Projektförderanträge bei KMU verhältnismäßig stärker ins Gewicht als bei Großunternehmen. Auch die staatliche Finanzierung von FuE in KMU blieb in Deutschland bisher hinter europäischen Vergleichsländern zurück, u.a. weil kein steuerliches Förderinstrument zur Anwendung kam (vgl. EFI 2016, S. 36ff. und 41).

Die Expertenkommission hat deshalb empfohlen, die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung auf KMU zu fokussieren, da diese am stärksten von der Maßnahme profitieren würden. Über eine stufenweise Ausweitung auf größere Unternehmen (wie im Fall Großbritanniens) kann nachgedacht werden, wenn Erfahrungen hinsichtlich Handhabbarkeit und Effektivität des Instruments vorliegen. Mit zunehmender Unternehmensgröße sinkt jedoch die Effektivität der Maßnahme.

GESTALTUNGSVARIANTEN EINER STEUERLICHEN FUE-FÖRDERUNG

Variante 1: Steuergutschrift auf alle FuE-Aufwendungen im Rahmen der Unternehmensbesteuerung

Diese Variante ist international am weitesten verbreitet und hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen am besten untersucht. Die Steuergutschrift würde in diesem Modell alle dem Unternehmen entstehenden

qualifizierten FuE-Aufwendungen einschließen; dazu zählen u.a. Personalkosten sowie Kosten für Ausrüstung und Gebäude, die für das Forschungsvorhaben genutzt werden. Ein Vorteil dieser Variante ist, dass es nicht zu einer systematischen Bevorzugung einzelner Wirtschaftszweige oder Technologien kommt, die bestimmte Arten von FuE-Aufwendungen besonders intensiv nutzen. Außerdem würden bei dieser Variante die Aufwendungen für Auftragsforschung beim (sie finanzierenden) Auftraggeber erfasst. Eine Förderung von Auftragsforschung beim Auftraggeber wäre insbesondere für jene KMU bedeutend, die nur über geringe unternehmensinterne FuE-Ressourcen verfügen und daher externe Aufträge an Hochschulen, Forschungseinrichtungen und andere Unternehmen vergeben. Andererseits würden damit auch Forschungsaufträge an ausländische Auftragnehmer eine Förderung erfahren, deren Forschungsergebnisse zu Wissensgenerierung und -externalitäten primär außerhalb Deutschlands beitragen.

Die Steuergutschrift wäre mit der zu zahlenden Unternehmensteuer zu verrechnen. Dieses Verfahren weist für KMU den Nachteil auf, dass sich positive Liquiditätseffekte erst mit der Anfertigung des Steuerbescheids durch die Finanzbehörden einstellen. Unter Umständen würden die Liquiditätswirkungen erst ein bis zwei Jahre nach dem Abfluss der zugrunde liegenden Aufwendungen vorliegen. Für Unternehmen, die keine Steuerschuld aufweisen, kann eine (ggf. anteilige) direkte Auszahlung des Förderbetrages oder ein Vortrag vorgesehen werden.

Variante 2: Steuergutschrift auf FuE-Personalaufwendungen und Verrechnung mit der Lohnsteuer

Bei dieser bereits in den Niederlanden erprobten Variante würde die Steuergutschrift an die Höhe der internen FuE-Personalkosten geknüpft und mit der vom Unternehmen abzuführenden Lohnsteuer verrechnet.⁶ Die Vorteile dieser Variante sind, dass die Lohnsteuer geringeren Schwankungen unterliegt als die gesamtunternehmerische Ertragsteuer und unabhängig von der Ertragslage des Unternehmens zu entrichten ist. Somit sind auch der Fördereffekt für die Unternehmen und der fiskalische Effekt für die öffentliche Hand besser planbar. Start-ups und andere Unternehmen, die keine Ertragsteuerschuld aufweisen, werden von der Förderung ohne Sonderregelung erfasst. Da die Lohnsteuer monatlich abzuführen ist, führt die Steuergutschrift außerdem zu einer Entlastung, die zeitgleich mit dem Abfluss der Personalaufwendungen erfolgt. Dieser unmittelbare Liquiditätseffekt wäre speziell für Unternehmen mit Finanzierungsrestriktionen – und damit vor allem für KMU – von besonderer Relevanz. Ein weite-

⁶ Für die FuE-Mitarbeiter bliebe die Verminderung der abzuführenden Lohnsteuer ohne Folge, da die bescheinigte Lohnsteuer vollständig – also ungeachtet der Steuergutschrift – auf die tarifliche Einkommensteuer angerechnet werden könnte.

res Argument für die Begrenzung der Steuergutschrift auf FuE-Personalaufwendungen ist die administrative im Vergleich zu Variante 1 einfachere Handhabung. Mit Beschränkung der Fördergrundlage auf FuE-Personal wäre darüber hinaus auch das Missbrauchspotenzial reduziert.

Anders als bei Variante 1 würden Aufwendungen für Auftragsforschung nicht beim Auftraggeber berücksichtigt werden. Die FuE-Aufträge würden jedoch beim Auftragnehmer erfasst. Ein Nachteil von Variante 2 ist, dass Unternehmen bzw. Branchen mit unterschiedlich hohen FuE-Personalintensitäten bei dieser Ausgestaltungsvariante unterschiedlich stark gefördert würden.

Die Expertenkommission hält beide Varianten für sinnvolle Ergänzungen des bestehenden FuE-Förderinstrumentariums. Nach Einschätzung der Expertenkommission spricht jedoch einiges für die zweite Gestaltungsvariante. Bei der Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile fallen vor allem die bessere Planbarkeit und die stärkeren Liquiditätseffekte der zweiten Variante ins Gewicht. Diese sind gerade für KMU von Bedeutung, so dass Variante 2 aus Sicht der Expertenkommission für diese Gruppe von Unternehmen stärkere Fördereffekte erzeugen würde.

Die Expertenkommission plädiert in jedem Fall dafür, eine steuerliche Forschungsförderung vor allem für KMU zugänglich zu machen. Damit würde die Effektivität des Instruments optimiert, und Mitnahmeeffekte ließen sich beschränken. Prinzipiell kommt hierbei eine Beschränkung der förderberechtigten Unternehmen auf KMU oder eine Deckelung des Förderbetrags in Frage.

EINSCHÄTZUNG DES AKTUELLEN GESETZES- ENTWURFS ZUR EINFÜHRUNG EINER STEUERLICHEN FUE-FÖRDERUNG

Der vorliegende Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG) sieht u.a. folgende Elemente vor: i) Gewährung einer Forschungszulage in Höhe von 25% der Bemessungsgrundlage (interne FuE-Personalkosten) für alle steuerpflichtigen Unternehmen, ungeachtet Unternehmensgröße, Erwerbzweck und Gewinnsituation; ii) Deckelung der Bemessungsgrundlage auf max. 2 Mio. Euro pro Jahr und Unternehmen; iii) Zahlung der Zulage auf Antrag bei Antragstellung zum Ende des Geschäftsjahres, mit Vorlage einer Bescheinigung der Stelle, die das FuE-Vorhaben vorab bewilligt hat. Ausgaben für Auftragsforschung sind somit von der Förderung beim Auftraggeber ausgenommen, können aber beim Auftragnehmer berücksichtigt werden. Die Steuerzufälle werden auf insgesamt 1,15 Mrd. Euro für das Jahr 2021 geschätzt. Im Jahr 2023 sollen sie 1,34 Mrd. Euro betragen.

Die Expertenkommission begrüßt, dass mit diesem Referentenentwurf ein konkreter Schritt hin

zur Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland gemacht worden ist, der wesentliche Elemente der oben skizzierten Vorschläge der Expertenkommission aufgreift. Wechselwirkungen mit anderen steuerrechtlichen Regelungen wurden durch die Ausgestaltung als Zulage weitgehend umgangen. Zwar sieht der Entwurf keine Größenbeschränkung der geförderten Unternehmen vor. Die von der Expertenkommission empfohlene Fokussierung der Förderung auf KMU erfolgt jedoch indirekt durch die Deckelung der Bemessungsgrundlage. Die gesamten FuE-Personalkosten geltend machen können nur Unternehmen, die nicht mehr als 2 Mio. Euro FuE-Personalkosten pro Jahr verausgaben.

Zwei Beispiele verdeutlichen, dass damit Unternehmen sehr unterschiedlicher Größe von der Förderung erfasst werden können. Bei einer FuE-Personalintensität (FuE-Personalausgaben bezogen auf die gesamten Personalausgaben) von 2% wären dies Unternehmen mit jährlichen Personalausgaben von bis zu 100 Mio. Euro, bei einer FuE-Personalintensität von 10% würde die volle Förderung nur Unternehmen mit Personalausgaben von bis zu 20 Mio. Euro erfassen. Insofern wirkt sich die Deckelung der Förderhöchstsumme gegen Unternehmen mit hoher FuE-Personalintensität aus. Dieser Umstand ist dem verständlichen Wunsch nach einer einfachen Implementierung geschuldet, er führt den Vorschlag jedoch weit weg von einer an der Unternehmensgröße ausgerichteten Förderung.

Von Kritikern wird bemängelt, dass bei der im Referentenentwurf vorgelegten Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung nur vom Unternehmen intern durchgeführte FuE-Ausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Ausgaben für Auftragsforschung können dagegen nur beim Auftragnehmer gefördert werden. Die Kritiker befürchten, dass deshalb FuE-Aufträge, die an externe Dienstleister, Universitäten oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen vergeben werden, nicht in den Genuss einer steuerlichen FuE-Förderung kommen werden. Wären FuE-Aufträge in der vollen Breite von der Förderung nicht erfasst, würde dies tatsächlich kontraproduktiv sein und gegen den derzeit vorliegenden Referentenentwurf sprechen. Zwei Argumente sind dieser Interpretation jedoch entgegenzuhalten. Aus Daten des Stifterverbands für das Jahr 2015 (s. Tab. 1) geht zunächst hervor, dass bei KMU (bis zu 249 Beschäftigte) nur rund 15,7% der FuE-Ausgaben für externe FuE verwendet werden. Bei mittelgroßen Unternehmen (250 bis zu 999 Beschäftigte) sind dies 12,7%. Von diesen externen FuE-Ausgaben entfallen zudem bei KMU knapp 45% auf andere Wirtschaftsunternehmen. Bei mittelgroßen Unternehmen sind es sogar knapp 58%. Diese FuE-Tätigkeiten werden beim Auftragnehmer von der Fördermaßnahme erfasst. Zudem entfallen 21,1% bei KMU (bzw. 26,8% bei mittelgroßen Unternehmen) der externen FuE-Ausgaben auf ausländische Einrich-

Tab. 1

Interne und externe FuE der Unternehmen in Deutschland – 2015

Unternehmen mit ...	Interne FuE	Externe FuE	%	Davon Aufträge an:					
				Wirtschaft ^a		Forschungseinrichtungen ^b		Ausland	
					%		%		%
... bis zu 249 Besch.	5 256 524	826 894	15,7%	368 116	44,5%	284 701	34,4%	174 077	21,1%
... mehr als 249 und bis zu 999 Besch.	6 486 328	823 165	12,7%	475 437	57,8%	126 817	15,4%	220 911	26,8%
... mehr als 999 Besch.	49 209 102	15 370 536	31,2%	10 006 874	65,1%	1 649 082	10,7%	3 714 580	24,2%
Alle Unternehmen	60 951 955	17 020 594	27,9%	10 850 427	63,7%	2 060 600	12,1%	4 109 568	24,1%

^a Inkl. IFG. ^b Inkl. private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: SV Wissenschaftsstatistik (Hrsg.) (2017: Tab. 3.2.8) und eigene Berechnungen.

tungen, die im Sinne einer Förderung der inländischen FuE und FuE-Dienstleister aus gutem Grund keine Berücksichtigung finden sollten.

Der Anteil der FuE-Ausgaben der KMU, der in Forschungsaufträge an öffentliche Institutionen geht, beläuft sich somit auf etwa 5% der FuE-Gesamtausgaben dieser Unternehmen.⁷ Sofern die Abwicklung von FuE-Aufträgen durch öffentliche Einheiten in einer privatwirtschaftlichen Rechtsform ausgeführt wird, kann eine Berücksichtigung wie bei Anbietern der Auftragsforschung der privaten Wirtschaft erfolgen. Wo dies nicht der Fall ist, aber eine Förderung der Kooperation von KMU und Forschungseinrichtungen explizit intendiert ist, kann diese mit einem separaten Forschungsförderinstrument erfolgen. Sinnvoll wäre es dann gegebenenfalls, diese Förderung den KMU wiederum direkt zugutekommen zu lassen.

Aus diesen Gründen hält die Expertenkommission die gegen den aktuellen Gesetzesentwurf vorgebrachte Kritik einer fehlenden Berücksichtigung der Auftragsforschung durch Forschungseinrichtungen der öffentlichen Hand für prinzipiell zwar begründet, aber für nicht ausreichend gewichtig, um die derzeit diskutierten Maßnahmen abzulehnen.

Bei den Verhandlungen haben sich die Fachressorts (BMWi und BMBF) mit dem BMF zudem darauf verständigt, die Fördermaßnahme ohne zeitliche Befristung einzuführen. Die Expertenkommission begrüßt diese Entscheidung ausdrücklich, da Erfahrungen aus den USA darauf schließen lassen, dass eine Befristung die Effektivität einer steuerlichen Forschungsförderung erheblich senken kann. Entscheidungen für einen Ausbau der FuE haben langfristige Konsequenzen – kurzfristig angelegte Förderinstrumente dürften von den Unternehmen kaum berücksichtigt werden. Die konkreten Parameter der Förderung, Fördersatz und Förderhöchstgrenze, sollten im

Zuge einer langfristig angelegten Evaluierung wieder unter die Lupe genommen und gegebenenfalls angepasst werden.

Insgesamt ist mit dem Referentenentwurf nach Einschätzung der Expertenkommission ein Kompromiss gelungen, der einerseits wichtige grundlegende ökonomische Überlegungen aufgreift, andererseits aber auch die Ressortinteressen berücksichtigt. Bei der weiteren Ausgestaltung sind jedoch noch viele Umsetzungsfragen zu klären.

LITERATUR

Arrow, K.J. (1962), »Economic Welfare and the Allocations of Resources of Invention«, in: R. R. Nelson (Hrsg.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, Princeton University Press, Princeton, 609–625.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.) (2016), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2016*, EFI, Berlin.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.) (2017), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017*, EFI, Berlin.

Europäische Kommission (2014), *A Study on R&D Tax Incentives Annex: Good Practice Cases*, Europäische Kommission, Brüssel.

Neicu, D., S. Kelchtermans und P. Teirlinck (2016), »Thanks, but no Thanks: Companies' Responses to R&D Tax Credits«, KU Leuven, Faculty of Economics and Business Working Paper MSI 1608.

Nelson, R.R. (1959), »The Simple Economics of Basic Scientific Research«, *Journal of Political Economy* 67(2), 297–306.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016), »R&D Tax Incentives: Evidence on Design, Incidence and Impacts«, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 32, OECD Publishing, Paris.

Rammer, C., S. Gottschalk, B. Peters, J. Bersch, D. Erdsiek (2016): *Die Rolle von KMU für Forschung und Innovation in Deutschland*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 10-2016, EFI, Berlin.

Spengel, C. (2009), *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland*, MPI Studies on Intellectual Property and Competition Law, Band 8, Springer, Berlin/Heidelberg.

Spengel, C., C. Rammer, K. Nicolay, O. Pfeiffer, A.-C. Werner, M. Olbert, F. Blandinières, M. Hud, B. Peters (2017), *Steuerliche FuE-Förderung*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 15-2017, EFI, Berlin.

Spengel, C., W. Wiegand (2011), *Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland*, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI), BDI-Drucksache 0481, BDI, Berlin.

SV Wissenschaftsstatistik (Hrsg.) (2017), *ar an'di: Zahlenwerk 2017 – Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 2015*, Essen.

⁷ Bei KMU: $15,7\% \times 34,4\% = 5,4\%$. Bei mittelgroßen Unternehmen: $12,7\% \times 15,4\% = 2,0\%$ (vgl. SV Wissenschaftsstatistik (Hrsg.) 2017 und eigene Berechnungen).

Christa Hainz, Lars Hornuf, Lisa Nagel, Sarah Reiter und Eliza Stenzhorn*

Die Befreiungsvorschriften des Kleinanlegerschutzgesetzes: Eine Follow-up-Studie**

Das Kleinanlegerschutzgesetz (KASG) aus dem Jahr 2015 soll durch eine stärkere Regulierung für mehr Transparenz für Anlegerinnen und Anleger auf dem »grauen Kapitalmarkt« sorgen. Das Gesetz beinhaltet jedoch auch Ausnahmeregelungen. Diese entbinden sowohl Unternehmen, die sich über eine Crowdfunding-Plattform finanzieren, als auch soziale, gemeinnützige und kirchliche Projekte von der Pflicht einer Prospekterstellung bei der Finanzierung über Vermögensanlagen. Im vorliegenden Bericht werden die Regelungen des KASG dargestellt. Außerdem werden die Auswirkungen der Ausnahmeregelungen – rund drei Jahre nach Einführung des KASG – analysiert. Grundlage der Untersuchung dieser Ausnahmeregelungen bilden eine umfassende Crowdfunding-Datenbank sowie Befragungen von sozialen und gemeinnützigen Organisationen.

Das Kleinanlegerschutzgesetz (KASG) vom 3. Juli 2015 enthält zahlreiche Gesetzesänderungen zur Regulierung der Finanzmärkte. Ziel des KASG ist es, Anlegerinnen und Anleger auf dem sogenannten »grauen Kapitalmarkt«, dem Markt für Finanzprodukte, die einer deutlich geringeren staatlichen Aufsicht unterliegen, besser zu schützen. Mit dem KASG wurde das Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) novelliert und einige Finanzierungsinstrumente einer staatlichen Kontrolle unterstellt, die zuvor nicht in den Anwendungsbereich des VermAnlG fielen. So umfasst das KASG neben der Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Prospekts für öffentlich angebotene Vermögensanlagen auch einen Schutzmechanismus, der sicherstellen soll, dass Privatanlegerinnen und -anleger nur einen bestimmten Anteil ihres verfügbaren Vermögens in Vermögensanlagen investieren. Im Zuge einer Evaluierung des KASG im Jahr 2016 wurden die eingeführten Neuerungen teilweise nochmals überarbeitet.

Bei der Regulierung des Kapitalmarktes muss der Gesetzgeber Interessen der Anlegerinnen und Anleger sowie der Emittentinnen abwägen. Für die Anlegerinnen und Anleger steht der Schutz des von ihnen investierten Kapitals im Vordergrund, für die Kapi-

talnehmer der Wunsch nach einem einfachen und kostengünstigen Zugang zu Kapital. Da die Ausgabe eines Prospekts für Emittentinnen zum Teil erhebliche Kosten verursacht, sehen die Regelungen des KASG Ausnahmen vor.¹ Unter bestimmten Voraussetzungen sind Schwarmfinanzierungen, soziale und gemeinnützige Projekte sowie Religionsgemeinschaften vom VermAnlG ausgenommen. Bei den sozialen und gemeinnützigen Projekten sowie den Religionsgemeinschaften soll dadurch »die Vielfalt des sozialen und am Gemeinwohl orientierten gesellschaftlichen Engagements in Deutschland« (BT-Drs. 18/4708, S. 60) erhalten bleiben. Schwarmfinanzierungen können gerade in der frühen Phase eines Unternehmens dazu beitragen, bestehende Finanzierungsschwierigkeiten zu überwinden (vgl. Carpenter und Petersen 2002; Cassar 2004). Bei Schwarmfinanzierungen können junge Unternehmen ihre innovativen Geschäftsideen auf Online-Plattformen präsentieren und in Finanzierungsrunden um Anlegerinnen und Anleger werben. Das Angebot richtet sich auch an Kleinanleger, da die Mindestbeteiligungen mit teilweise lediglich 1 Euro sehr niedrig angesetzt sind (vgl. Hornuf und Schwiabacher 2018). Darüber hinaus kann Crowdfunding einen Werbeeffect für das emittierende Unternehmen haben und als Indikator für einen möglichen Erfolg der Geschäftsidee am Markt dienen (vgl. Colombo und Shafi 2016).

* Christa Hainz, ifo Institut; Lars Hornuf, Universität Bremen, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb und CESifo; Lisa Nagel, Universität Bremen; Sarah Reiter, ifo Institut; Eliza Stenzhorn, Universität Bremen.

** Dieser Artikel fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus dem für das Bundesministerium der Finanzen erstellten Gutachten »Praxiserfahrungen mit den Befreiungsvorschriften in § 2a bis § 2c Vermögensanlagegesetz seit dem 1. Juni 2016« zusammen, das als ifo Forschungsbericht (Hainz und Hornuf 2019) veröffentlicht ist. Wesentliche Teile, insbesondere die Darstellung des KASG, wurden unverändert aus Hainz et al. (2017) übernommen.

¹ Die DICE-Datenbank enthält einen internationalen Vergleich der Regulierungen von Crowdfunding aus Hornuf und Schwiabacher (2017), verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-1-hainz-hornuf-march.pdf>, der in Hainz und Hornuf (2016) erläutert wird.

Die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelungen und ihre Anwendung wurden bereits 2016 – rund ein Jahr nach Einführung des KASG – untersucht (vgl. Hainz, Hornuf und Klöhn 2017; Hainz et al. 2017). In der Zwischenzeit wurden die Regelungen des KASG teilweise nochmals überarbeitet. Im vorliegenden Bericht werden die Regelungen des KASG sowie die vorgenommenen Änderungen und Aktualisierungen dargestellt. Außerdem werden die Auswirkungen der Ausnahmeregelungen – rund drei Jahre nach Einführung des KASG – erneut analysiert. Für die Untersuchung der Befreiungen für Schwarmfinanzierungen wird auf eine umfangreiche Crowdinvesting-Datenbank, die seit dem 1. August 2011 gepflegt wird, zurückgegriffen. Die Untersuchung der Befreiungen für soziale und gemeinnützige Projekte sowie Religionsgemeinschaften basiert auf zwei Befragungen der relevanten Akteure, die im Sommer 2016 bzw. 2018 durchgeführt wurden.

DAS KLEINANLEGERSCHUTZGESETZ AUS DEM JAHR 2015

Die Befreiungsvorschriften

Die Gesetzesänderungen des KASG im Jahr 2015 wurden insbesondere am VermAnlG vorgenommen, das wiederum das öffentliche Angebot von Vermögensanlagen regelt.² So wurde etwa der Anwendungsbereich des Gesetzes auf partiarische Darlehen und Nachrangdarlehen erweitert. Der Anwendungsbereich des KASG ist eröffnet, wenn Vermögensanlagen (vgl. Tab. 1) im Inland öffentlich angeboten werden (§ 1 VermAnlG). Ein Angebot ist öffentlich, wenn es sich an einen unbestimmten Personenkreis wendet. Das ist insbesondere dann *nicht* der Fall, wenn bereits eine persönliche Beziehung zwischen Anbieterinnen und Anbietern sowie Erwerberinnen und Erwerbern besteht (vgl. Zwissler 2013).

Von den ebenfalls in Tabelle 1 dargestellten Pflichten und Haftungsvorschriften des VermAnlG werden Ausnahmen gewährt. Abbildung 1 fasst die Ausnahmen und Befreiungsvorschriften zusammen. Bereits vor der Einführung des KASG bestanden in § 2 VermAnlG Ausnahmetatbestände. Finanzierungsprojekte, die von § 2 VermAnlG erfasst sind, werden von den Anforderungen der §§ 5a bis 26 VermAnlG,³ und insbesondere von der Pflicht zur Ausgabe eines Prospekts (§ 6 Verm-

AnlG) befreit. Von besonderer praktischer Relevanz sind die Ausnahmen für das öffentliche Angebot von Anteilen an einer Genossenschaft ohne erfolgsabhängige Vergütung für den Vertrieb (Nr. 1), für Genossenschaften, die ein partiarisches Darlehen, Nachrangdarlehen oder eine sonstige Anlage ohne erfolgsabhängige Vergütung für den Vertrieb öffentlich anbieten (Nr. 1a),⁴ für Privatplatzierungen (*private placements*), bei denen nicht mehr als 20 Anteile angeboten werden (Nr. 3c), und für Emissionen, bei denen im Zeitraum von zwölf Monaten der Gesamtverkaufspreis der angebotenen Anteile einer Vermögensanlage 100 000 Euro nicht übersteigt (Nr. 3b). Darüber hinaus sind Vermögensanlagen ausgenommen, deren Preis pro Investierenden bei mindestens 200 000 Euro liegt (Nr. 3a), sowie Vermögensanlagen, die nur einem begrenzten Personenkreis angeboten werden (Nr. 6). Die letzte Ausnahme hat allerdings kaum praktische Relevanz.

Neu eingeführt durch das KASG wurden die Befreiungsvorschriften für (i) Schwarmfinanzierungen (§ 2a VermAnlG), (ii) soziale Projekte (§ 2b VermAnlG) sowie (iii) gemeinnützige Projekte und Religionsgemeinschaften (§ 2c VermAnlG). Ähnlich wie in § 2 VermAnlG werden darin für bestimmte Finanzierungsprojekte Ausnahmen von den Regelungen des VermAnlG vorgesehen. Die Befreiungskataloge sind nicht so umfangreich wie in § 2 VermAnlG, umfassen allerdings so wichtige Vorschriften wie die Prospektspflicht.

§ 2a VermAnlG privilegiert Projekte, die über Crowdinvesting finanziert werden. Die wichtigste Privilegierung ist der Wegfall der Prospektspflicht gem. § 6 VermAnlG. Der Anbieter muss lediglich ein Vermögensanlagen-Informationsblatt (VIB) gem. § 13 VermAnlG erstellen. Neben der Befreiung von der Prospektspflicht enthält § 2a VermAnlG insbesondere Erleichterungen bezüglich der Mindestlaufzeit (§ 5a VermAnlG) und der Rechnungslegung (§§ 23–25 VermAnlG). Die Anwendung des § 2a VermAnlG ist an einige Voraus-

⁴ Neu eingeführt durch das KASG.

Tab. 1
Vermögensanlagen und deren Regulierung im VermAnlG

Vermögensanlagen (vgl. § 1 Abs. 2 VermAnlG)	Pflichten und Haftungsvorschriften des VermAnlG
<ul style="list-style-type: none"> • Anteile, die eine Beteiligung am Ergebnis eines Unternehmens gewähren^a • Anteile an einem Treuhandvermögen • Partiarische Darlehen • Nachrangdarlehen • Partiarische Nachrangdarlehen • Genussrechte • Namensschuldverschreibungen • Sonstige Anlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestlaufzeit und Kündigung von Vermögensanlagen (§ 5a VermAnlG) • Prospektspflicht (§§ 6 ff. VermAnlG) • Prospekthaftung (§§ 20 ff. VermAnlG) • Rechnungslegung (§§ 23–25 VermAnlG)

^a Genossenschaftsanteile, stille Beteiligungen, Anteile an Personengesellschaften (Gbr, OHG, KG), GmbH-Anteile und Beteiligungen an ausländischen Unternehmen anderer Rechtsformen.

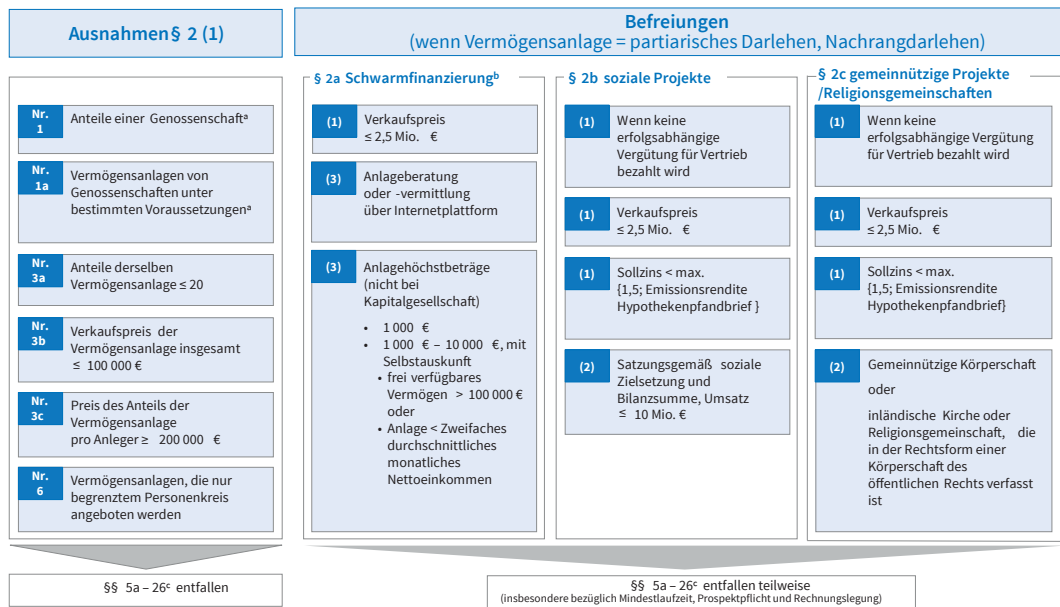
Quelle: Vermögensanlagengesetz; Darstellung der Autoren.

² Weitere Änderungen betreffen etwa den Anlegerschutz im WpHG und im FinDAG, vgl. dazu etwa Buck-Heeb (2015).

³ Mit Ausnahme von § 18 Abs. 2 und § 19 Abs. 1 Nr. 3 VermAnlG.

Abb. 1

Wichtige Ausnahmetatbestände nach §§ 2-2c VermAnlG



^a Wenn keine erfolgsabhängige Vergütung für den Vertrieb bezahlt wird. ^b Auch für sonstige Anlagen nach § 1 Abs. 2 Nr. 7. ^c Regeln Mindestlaufzeit und Informationspflichten.

Quelle: Vermögensanlagengesetz; Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

setzungen geknüpft: So darf der Gesamtverkaufspreis der angebotenen Vermögensanlagen derselben Emittentin 2,5 Mio. Euro nicht übersteigen (siehe zu diesem Merkmal auch »Änderungen und Aktualisierungen«, S. 6 f.). Ferner werden nur solche Crowdfinanzierungen gemäß § 2a VermAnlG privilegiert, die mit partiarischen Darlehen, Nachrangdarlehen oder sonstigen Anlagen gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 7 VermAnlG durchgeführt werden. Die zu Anfangszeiten des Crowdfunding häufig eingesetzten stillen Beteiligungen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahmenvorschrift und unterliegen damit der vollen Prospektspflicht, solange sie nicht einen Tatbestand des § 2 VermAnlG erfüllen. Außerdem müssen die Crowdfinanzierer gemäß § 2a Abs. 3 VermAnlG eine Selbstauskunft über ihr Einkommen und Vermögen bei der Plattform abgeben, wenn der Gesamtbetrag der Vermögensanlage derselben Emittentin, die von einer Anlegerin oder einem Anleger erworben werden, 1 000 Euro übersteigt. Beim Erreichen bestimmter Vermögens- oder Einkommenswerte dürfen Investierende maximal 10 000 Euro anlegen. Diese Beschränkungen gelten jedoch nicht für Kapitalgesellschaften.

Eine wichtige Einschränkung betrifft den Vertriebskanal. Vermögensanlagen dürfen gem. § 2a Abs. 3 VermAnlG nur von Internet-Dienstleistungsplattformen im Wege der Anlagevermittlung oder Anlageberatung vertrieben werden. Dafür kommen nur Dienstleister in Betracht, die durch Gesetz oder Verordnung verpflichtet sind, mit Hilfe der Selbstauskunft die formale Einhaltung der oben genannten Anlagegrenzen zu überprüfen. Die

Plattformpflicht knüpft an die Gatekeeper-Funktion an, die den Crowdfunding-Plattformen als wiederholten Akteuren (*repeat players*) zugeschrieben wird.

§ 2b VermAnlG befreit die Emittentinnen ebenfalls von einem Großteil der Vorschriften des VermAnlG. Vor allem die Erstellung eines Prospekts entfällt. Privilegiert werden nur solche Projekte, die in ihrer Satzung eine soziale Zielsetzung festgelegt haben (§ 2b Abs. 2 S. 1 VermAnlG). Was genau als sozial anzusehen ist, wird nicht näher definiert. Im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung heißt es, dass die Vorschrift für »Projekte zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und Räumlichkeiten für Kleinstgewerbe oder zum günstigen Aufbau und Unterhalt von Kindertagesstätten« (BR-Drs. 638/14, S. 46) gedacht war. Während der darauffolgenden Beratungen im Bundestag wurde »bei den sozialen Projekten [...] großen Wert darauf gelegt, eine Ausweitung auf sämtliche Rechtsformen zu erreichen« (BT-Drs. 18/4708, S. 57). Man habe mit den gesetzlichen Veränderungen in diesem Bereich vielen betroffenen Projekten und Initiativen geholfen und wolle damit die Vielfalt dieser Projekte in Deutschland erhalten und weiter fördern. Vom Anwendungsbereich des § 2b VermAnlG werden nur partiarische Darlehen und Nachrangdarlehen erfasst. Sonstige Anlagen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 7 VermAnlG fallen im Gegensatz zu § 2a VermAnlG nicht unter die Vorschrift. Außerdem darf gemäß § 2b Abs. 1 S. 1 VermAnlG für den Vertrieb der Vermögensanlage keine erfolgsabhängige Vergü-

tung gezahlt werden. Der Gesamtverkaufspreis der Vermögensanlagen ist auf 2,5 Mio. Euro beschränkt, und der vereinbarte jährliche Sollzins (§ 489 Abs. 5 BGB) darf den höheren der beiden Werte von (1) 1,5% oder (2) der marktüblichen Emissionsrendite für Anlagen am Kapitalmarkt in Hypothekendarlehenbriefe mit gleicher Laufzeit nicht überschreiten. Die Emittentin muss auch bestimmte Bilanz- und Umsatzanforderungen erfüllen (§ 2b Abs. 2 S. 1 VermAnlG).

§ 2c VermAnlG komplettiert die Befreiungsvorschriften. Die Regelung sieht wie § 2a und § 2b VermAnlG Ausnahmen von den Normen des VermAnlG vor und richtet sich an gemeinnützige Projekte und Religionsgemeinschaften. Der Gesetzgeber ließ sich von folgenden Erwägungen leiten: »Bei den gemeinnützigen Organisationen sei es ebenfalls wichtig gewesen, die ehrenamtlich Tätigen von bürokratischen und zumeist auch kostspieligen Auflagen zu befreien. Damit wolle man auch den Vertrauensvorschuss gegenüber den vielen Millionen Bürgern in Deutschland verdeutlichen, die sich in einem Ehrenamt gemeinnützig engagieren würden« (BT-Drs. 18/4708, S. 57).

Die Emittentin muss entweder eine Körperschaft, die nach § 52 Abs. 2 S. 1 AO als gemeinnützig anerkannt ist, oder eine inländische Kirche oder Religionsgemeinschaft, die in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasst ist, sein. § 52 AO sieht die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke als gegeben an, wenn die Tätigkeit der Körperschaft darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern (§ 52 Abs. 1 S. 1 AO). Eine Förderung der Allgemeinheit ist nicht gegeben, wenn der Kreis der Personen, dem die Förderung zugutekommt, fest abgeschlossen ist. Beispiele hierfür sind die Zugehörigkeit zu einer Familie oder zur Belegschaft eines Unternehmens (§ 52 Abs. 1 S. 2 AO). Körperschaften im Sinne des § 52 AO sind solche Rechtssubjekte, die vom Körperschaftsteuergesetz erfasst werden. Damit fallen insbesondere Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Vereine, Anstalten und Stiftungen in den Anwendungsbereich des Körperschaftsteuergesetzes. Von § 2c Abs. 2 Nr. 2 VermAnlG können auch nichtchristliche Religionsgemeinschaften Gebrauch machen, da zum Beispiel in den letzten Jahren einige muslimische Gemeinden die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts angenommen haben.

Im Gegensatz zu § 2a und § 2b VermAnlG besteht bei § 2c VermAnlG keine Pflicht zur Erstellung eines VIB. Ferner werden nochmals umfangreichere Befreiungen von den Rechnungslegungsvorschriften gewährt, wenn der Gesamtverkaufspreis der Vermögensanlagen 250 000 Euro nicht übersteigt (§ 2c Abs. 1 S. 3 VermAnlG). Ansonsten bestehen vergleichbare Anforderungen wie bei § 2b Verm-

AnlG. Bei der Emission darf keine erfolgsabhängige Vergütung gezahlt werden, und der Gesamtverkaufspreis der Vermögensanlagen ist auf 2,5 Mio. Euro beschränkt. Ferner gelten die bei § 2b VermAnlG beschriebenen Beschränkungen bezüglich des vereinbarten jährlichen Sollzinssatzes. Anforderungen an Umsatz- und Bilanzgrößen bestehen bei § 2c VermAnlG hingegen nicht.

Die Anlegerinnen und Anleger, die in Projekte im Anwendungsbereich der §§ 2a bis 2c VermAnlG investieren, erhalten gemäß § 2d VermAnlG ein ebenfalls durch das KASG eingeführtes Widerrufsrecht.

Änderungen und Aktualisierungen

Auf die Empfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages hin wurden einige der durch das KASG betroffenen Vorschriften im Rahmen des Umsetzungsgesetzes zur Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie punktuell ergänzt. Diese Änderungen beruhen sämtlich auf den Handlungsempfehlungen des Evaluierungsberichts der Bundesregierung zum KASG aus dem Jahr 2016. Die folgenden Änderungen wurden vorgenommen:

- Beim Schwellenwert von 2,5 Mio. Euro gem. § 2a VermAnlG wurde die Bezugnahme auf den Anbieter gestrichen. Dadurch wird klargestellt, dass der Schwellenwert von 2,5 Mio. Euro nicht einzeln für jede Crowdfunding-Plattform berechnet wird, sondern kumulativ für die Emittentin, unabhängig davon, über wie viele Plattformen die Vermögensanlage vertrieben wird.
- Um die Gatekeeper-Funktion der Crowdfunding-Plattformen sicherzustellen, werden alle Emittenten von der Privilegierung ausgenommen, die auf das Unternehmen, das die Internet-Dienstleistungsplattform betreibt, unmittelbar oder mittelbar maßgeblichen Einfluss ausüben können. Eine personelle Verknüpfung oder aktienrechtliche Verbundenheit sind als Regelungsbeispiele keine harte Voraussetzung für diese Einflussmöglichkeit.
- Grundlegend überarbeitet wurden die Regelungen zum VIB. Gem. § 13 Abs. 2 VermAnlG erfolgt nun eine formale Prüfung des VIB durch die BaFin. Erst nach der Gestattung durch die BaFin darf das VIB veröffentlicht werden (§ 13 Abs. 2 S. 1 VermAnlG) und das Angebot beginnen (§ 13 Abs. 1 VermAnlG). Zudem wurde das VIB stärker formalisiert – die Reihenfolge der Angaben ist nunmehr zwingend – und muss einige neue Pflichtangaben zum Risiko des Totalausfalls und zu den Entgelten der Crowdfunding-Plattformen enthalten. Schließlich müssen Crowdfunding-Plattformen die VIBs gem. § 13a VermAnlG ohne Zugangsbeschränkung auf ihren Internetseiten zur Verfügung stellen, um zu verhindern,

dass Investierende das VIB erst nach Vertragsabschluss erhalten (vgl. Klöhn 2017).

Bei den Befreiungsvorschriften der §§ 2b, 2c VermAnlG für soziale und gemeinnützige Projekte sowie Religionsgemeinschaften gab es aufgrund der fehlenden praktischen Erfahrungen entsprechend den Empfehlungen des Berichts der Bundesregierung keine Neuerungen.

BEFREIUNGEN FÜR SCHWARMFINANZIERUNGEN: § 2A VERMANLG

Datengrundlage

Grundlage der Auswertung des § 2a VermAnlG ist die Crowdfunding-Datenbank, die Lars Hornuf seit dem 1. August 2011 pflegt und aktuell hält.⁵ Die Datenbank beinhaltet Informationen zu Finanzierungen auf 56 deutschen Crowdfunding-Plattformen. Von diesen 56 Plattformen waren im Jahr 2017 noch 24 Portale aktiv, d.h., sie boten in den vorangegangenen zwölf Monaten mindestens eine Finanzierung an. Die vorliegende Auswertung deckt den Markt für Schwarmfinanzierungen der unter die Befreiungsvorschriften in § 2a VermAnlG fällt nahezu vollständig ab. Die Untersuchung berücksichtigt den Beobachtungszeitraum vom 1. August 2011 bis 1. April 2018, d.h., es werden alle Schwarmfinanzierungen seit Beginn dieser neuen Finanzierungsform untersucht.

Entwicklung des Crowdfunding-Marktes 2011–2018

Bis zum 1. April 2018 boten deutsche Crowdfunding-Portale (wie etwa Companisto, Exporo, Kapilendo oder Seedmatch) insgesamt 846 Finanzierungen an, von denen 743 erfolgreich vermittelt wurden (vgl. Abb. 2). Die Quote der erfolgreich vermittelten Finanzierungen ist mit 88% somit weiterhin hoch. Im Bereich der Unternehmensfinanzierung konnten insgesamt 425 erfolgreiche Schwarmfinanzierungen erfasst werden, gefolgt von 193 Projekten im Bereich der Immobilienfinanzierung und 124 Projekten im sozialen bzw. ökologischen Bereich. Zudem wurde eine Filmfinanzierung berücksichtigt. Ins-

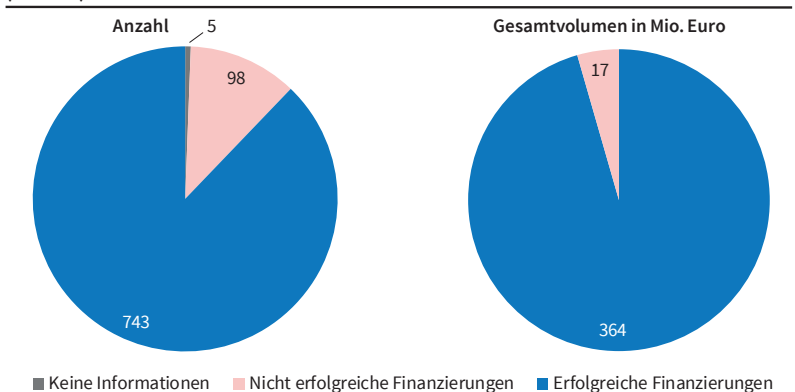
⁵ Erste Veröffentlichungen basierend auf dieser Crowdfunding-Datenbank erschienen bereits in einschlägigen Fachzeitschriften (vgl. Klöhn und Hornuf 2012; Klöhn und Hornuf 2015; Klöhn, Hornuf und Schilling 2016a; 2016b; Hornuf und Neuenkirch 2017; Hornuf, Klöhn und Schilling 2018).

gesamt betrug das tatsächlich erreichte Emissionsvolumen 364 Mio. Euro (vgl. Abb. 2). Davon entfielen 220 Mio. Euro auf die Immobilienfinanzierung, 114 Mio. Euro auf die Finanzierung von Unternehmen, 29 Mio. Euro auf die Finanzierung sozialer und ökologischer Projekte sowie 400 000 Euro auf eine Filmfinanzierung. In den 30 Monaten nach Inkrafttreten des KASG konnten die Crowdfunding-Portale insgesamt 279 Mio. Euro vermitteln. In den 30 Monaten davor waren es lediglich 70 Mio. Euro.

Obwohl seit dem Jahr 2011 und auch nach Inkrafttreten des KASG zahlreiche neue Crowdfunding-Portale gegründet wurden, konzentrierten sich die erfolgreich finanzierten und volumenstarken Finanzierungen auf einige wenige Portale. Allein Companisto konnte bis April 2018 über 44 Mio. Euro vermitteln. Bei Seedmatch waren es 36 Mio. Euro. Der im Jahr 2015 gegründete Kreditmarktplatz Kapilendo konnte bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes ebenfalls Finanzierungen in Höhe von 23 Mio. Euro vermitteln. Marktführer ist mittlerweile der Immobilienfinanzierer Exporo, der seit dem Jahr 2014 Finanzierungen in Höhe von 137 Mio. Euro vermittelt hat. Die in Deutschland tätigen Crowdfunding-Plattformen sind ausschließlich in der Anlagevermittlung (§ 2 Abs. 8 Nr. 4 WpHG) tätig. Anlageberatung (§ 2 Abs. 8 Nr. 10 WpHG) findet durch in Deutschland tätige Crowdfunding-Plattformen nicht statt.

Der deutsche Crowdfunding-Markt wuchs in den Jahren von 2011 bis 2017 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 197%. Eine Finanzierungsphase dauerte bei erfolgreichen Emittentinnen im Mittel 66 Tage. Wachstumstreiber war weiterhin die zunehmende Nutzung partiarischer Darlehen (vgl. Klöhn, Hornuf und Schilling 2016b), mit denen größere Investitionsvolumen realisiert werden konnten (vgl. Hornuf und Schwiendbacher 2017), sowie die Ausweitung der Finanzierungen von Unternehmen auf Immobilienprojekte. Würde man die Immobili-

Abb. 2
Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Finanzierungen über Crowdfunding-Portale sowie tatsächlich erreichtes Emissionsvolumen vom 1. August 2011 bis 1. April 2018 (N = 846)



Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u.a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

enfinanzierung außen vor lassen, wäre der Markt mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (2011 bis 2017) von lediglich 141% gewachsen. Zum Wachstum am Gesamtmarkt hat die Finanzierung von Immobilienprojekten vor allem seit dem Jahr 2016 beigetragen. Bei der Mehrzahl der Emittentinnen handelt es sich um junge Unternehmen: Von 811 Emittentinnen, von denen der Beginn der Finanzierungsphase sowie das Gründungsdatum ermittelt werden konnte, wurden 615 nach 2009 gegründet. Die Hälfte der Emittentinnen war zum Finanzierungsbeginn jünger als drei Jahre.

Schwarmfinanzierungen wurden besonders häufig in den Bereichen Grundstücks- und Wohnungswesen, Information und Kommunikation sowie Handel und Verarbeitendes Gewerbe durchgeführt. Ein Großteil der finanzierten Unternehmen verfolgt weiterhin ein internetbasiertes Geschäftsmodell, bei dem bestehende Offline-Vertriebskanäle um einen Online-Vertriebskanal ergänzt wird. Schwarmfinanzierungen sind darüber hinaus vor allem auch in den Bereichen Energieversorgung sowie Gesundheits- und Sozialwesen angestiegen.

Da es sich bei Schwarmfinanzierungen häufig um Projekte im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen handelt, wird im Folgenden untersucht, ob die über Schwarmfinanzierungen eingeworbenen Mittel ggf. als Eigenkapitalersatz für Bankkredite genutzt werden. Dafür wurden die auf den Websites der Plattformen hinterlegten Finanzierungsangebote sowie die bei der BaFin hinterlegten VIBs analysiert. Es wurde ermittelt, welchen Anteil Banken und andere institutionelle Großinvestoren, Crowdfunding und Eigenkapital im Rahmen der Gesamtfinanzierung hatten. Dabei wurde festgestellt, dass in den VIBs nur sehr selten Informationen zum Anteil anderer Kapitalgeber an der Gesamtfinanzierung enthalten sind. Deutlich häufig waren diese auf den Webseiten der einschlägigen Crowdfunding-Portale zu finden. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die

Anteile unterschiedlicher Finanzierungsquellen an der Gesamtfinanzierung von 134 Immobilienprojekten, für die diese Informationen zur Verfügung standen. Mehr als die Hälfte des Gesamtfinanzierungsvolumens wurden von Banken oder anderen Großinvestoren aufgebracht. Neben einer Eigenkapitalquote von 28%, dazu zählen u.a. Reinvestitionen aus Wohnungsverkäufen, spielte das Crowdfunding mit 12% eine vergleichsweise geringe Rolle.

Ein Crowdfunding zur Immobilienfinanzierung stellt aufgrund der häufig genutzten Nachrangdarlehen in der Regel wirtschaftliches und bilanzielles Eigenkapital für die Emittentinnen dar (vgl. Werner 2004). Die Emissionen finden in vielen Fällen über ein eigens für die Finanzierung aufgesetztes Finanzierungsvehikel statt. Dass die Laufzeiten der Vermögensanlagen beim Immobilien-Crowdfunding vergleichsweise kurz sind, deutet darauf hin, dass es sich bei diesen Crowdfunding-Projekten oftmals um einen vergleichsweise risikoreichen Eigenkapitalersatz zur Zwischenfinanzierung handelt. Während Unternehmensfinanzierungen eine durchschnittliche Mindestlaufzeit von 56 Monaten haben (N = 266), sind es bei Immobilien lediglich 20 Monate (N = 183). Bei sozialen oder ökologischen Projektfinanzierungen sind es sogar 75 Monate (N = 127).

Ausfälle bei Schwarmfinanzierungen und Mehrfach-Investments

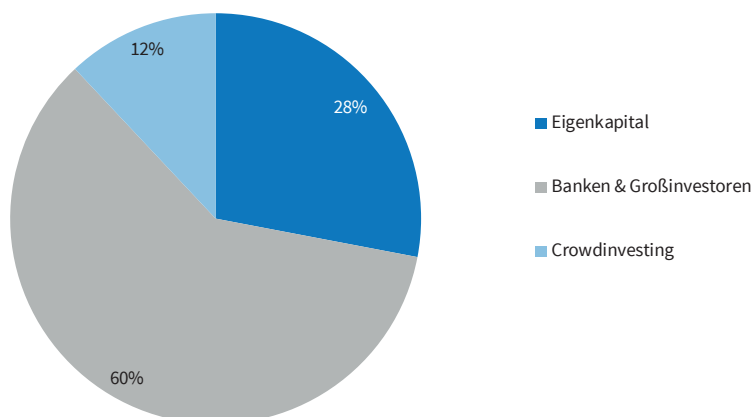
Im Beobachtungszeitraum kam es bei 73 der 743 erfolgreichen Finanzierungsrunden zu Insolvenzen. Bei Immobilienfinanzierungen konnte bislang nur eine Insolvenz verzeichnet werden. Geht man davon aus, dass die Verwertungsrate (*recovery rate*) aufgrund der kaum vorhandenen Substanzwerte eines Start-up-Unternehmens sowie dem in vielen Finanzierungsverträgen spezifizierten Rangrücktritt gegen Null tendiert, sind den Investierenden bislang

Verluste in Höhe von 12,1 Mio. Euro entstanden. Eine Analyse der VIBs von Immobilien-Crowdfunding-Kampagnen zeigt zudem, dass in den Finanzierungsverträgen in den wenigsten Fällen eine erstrangige Besicherung zur Absicherung des Investitionsrisikos vereinbart wurde. Ein expliziter Verweis auf eine erstrangige Besicherung für die Crowd-Investierenden war in 5% der VIBs zu finden.

Von den Emittentinnen, die ihre Finanzierung in den 30 Monaten vor Inkrafttreten des KASG abschlossen, haben 49 von 226 Emitten-

Abb. 3

Projektvolumen der Immobilienprojekte (Gesamtfinanzierungsvolumen 1,3 Mrd. Euro, N = 134)



Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u.a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

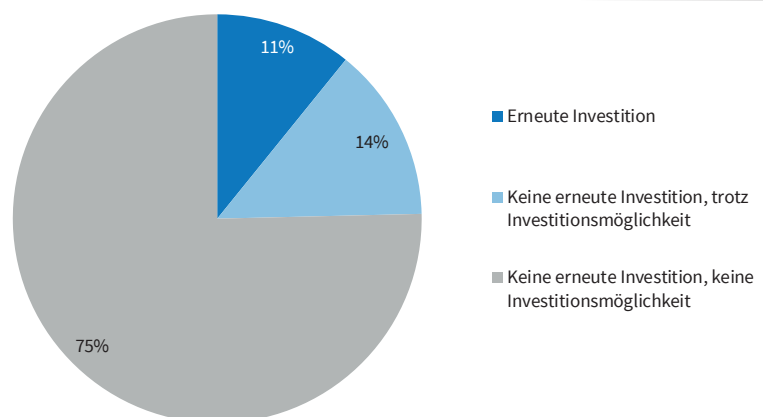
tinnen Insolvenz angemeldet oder wurden liquidiert. Im Zeitraum danach haben 13 von 437 Emittentinnen eine Insolvenz angemeldet oder wurden liquidiert. Die geringe Anzahl an Insolvenzen nach Inkrafttreten des KASG ist auf mindestens drei Umstände zurückzuführen: Erstens, im Vergleich zu den Emittentinnen, die vor Inkrafttreten des KASG finanziert wurden, besteht das Risiko einer Insolvenz bei den unlängst finanzierten Emittentinnen über einen deutlich kürzeren Zeitraum. Zweitens, in den 30 Monaten nach Inkrafttreten des KASG wurden deutlich mehr Projekte im Grundstücks- und Wohnungswesen finanziert, die tendenziell eine geringere Ausfallquote als Unternehmen aufweisen. Drittens, bei der Finanzierung von Start-up-Unternehmen hielten sich die Investierenden in den letzten Jahren zunehmend zurück, was die Qualität der angebotenen Finanzierungsprojekte aufgrund einer besseren Selektion möglicherweise angehoben hat.

Für die sechs Plattformen Bettervest, Companisto, Conda, Green Rocket, Home Rocket und Innovestment waren Informationen verfügbar, um zu untersuchen, ob Anlegerinnen und Anleger nach der Insolvenz einer von ihnen finanzierten Emittentin weiter in Crowdfunding-Kampagnen investieren. Unter den 204 analysierten Projekten konnten 17 Insolvenzen verzeichnet werden.⁶ Im Durchschnitt tätigte jeder Investierende drei Investitionen. Insgesamt 93,5% der Investierenden haben keine Insolvenz erlebt. Lediglich 6,5% der 8 215 Investierenden, d.h. 536 Investierende, haben mindestens eine Insolvenz erlebt. Von diesen 536 Investierenden sind wiederum 93,5% von genau einem Insolvenzverfahren betroffen. Bei rund 5,4% der Investierenden haben jeweils zwei Projekte Insolvenz angemeldet. Bei einem Investierenden waren es sogar sieben Insolvenzen.

Abbildung 4 zeigt, dass nur 11% der insgesamt 536 Investierenden, die eine oder mehrere Insolvenzen erlebt haben, weiter in Crowdfunding-Kampagnen investierten. Demgegenüber haben 89% der Investierenden keine weiteren Investitionen getätigt. Allerdings hatten die von einer Insolvenz Betroffenen in 75% der Fälle keine Möglichkeit, weiter zu investieren, da auf der jeweiligen Plattform im Beobachtungszeitraum kein Investitionsprojekt angeboten wurde. Trotz neuer Investitionsmöglichkeiten haben sich 14% der Investierenden gegen eine Investition in

Abb. 4

Anteil der Investierenden, die nach der ersten erlebten Insolvenz weiter investiert haben (N = 536)



Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u. a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Crowdfunding-Kampagnen entschieden. Von den Investierenden, die trotz Insolvenzbekanntmachung weiter investierten, haben rund 37% lediglich eine einzige weitere Investition getätigt. Demgegenüber haben rund 32% mehr als fünf weitere Investitionen getätigt. Dass die Investierenden wie im Crowdfunding (vgl. Dorfleitner, Hornuf und Weber 2018) aufgrund einer Insolvenz generell eine Neubewertung der mit dem Crowdfunding einhergehenden Risiken vornehmen und sich gänzlich aus dem Markt zurückziehen, kann anhand der deskriptiven Statistiken nicht konstatiert werden.

Höhe und Art der Vermögensanlage

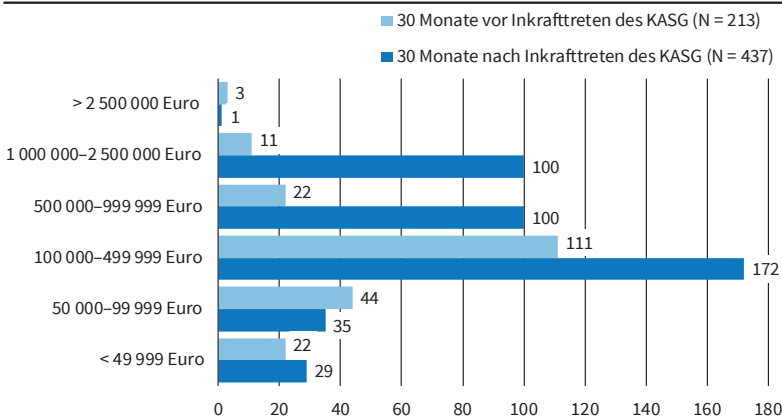
Eine Auswertung nach dem Gesamtverkaufspreis hat gezeigt, dass 497 von 743 Emittentinnen weniger als 500 000 Euro einsammelten. Insgesamt machten diese Emittentinnen nur 22% des Gesamtmarktvolumens aus. Auf die restlichen 245 Emittentinnen, die jeweils 500 000 Euro oder mehr einsammelten, entfielen 78% des Gesamtmarktvolumens. Vier Emittentinnen begaben mehr als 2,5 Mio. Euro.

Wie aus Abbildung 5 ersichtlich ist, gab es in der Zeit vor Inkrafttreten des KASG insgesamt drei Emittentinnen, die mehr als 2,5 Mio. Euro begaben, danach war es nur eine einzige. Gleichzeitig stieg nach Inkrafttreten des KASG die Zahl der Emissionen vor allem im Bereich zwischen 1 Mio. Euro und 2,5 Mio. Euro stark an. Da es im Zeitraum nach Inkrafttreten des KASG somit deutlich mehr Emittentinnen gab, die bei ihrem Crowdfunding zumindest in die Nähe des Grenzwerts von 2,5 Mio. Euro kamen, könnte dies ein Hinweis auf die Wirkung des Grenzwertes von 2,5 Mio. Euro sein, der eine Befreiung von der Prospektspflicht ermöglicht.

Die bei Schwarmfinanzierungen verwendeten Vermögensanlagen haben sich in den letzten Jahren weiterhin weg von stillen Beteiligungen hin zu partiarischen Darlehen und Nachrangdarlehen entwi-

⁶ In die 204 Projekte wurden insgesamt 21 579 Investitionen von 8 215 Investierenden getätigt.

Abb. 5
Anzahl erfolgreicher Finanzierungen über Crowdfunding-Portale vor und nach Inkrafttreten des KASG



Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u.a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

ckelt. Insbesondere bei der Unternehmensfinanzierung wurden im Jahr 2017 weiterhin fast ausschließlich partiarische Darlehen genutzt, die in der Regel auch einen Rangrücktritt beinhalteten (vgl. Klöhn, Hornuf und Schilling 2016b). Abbildung 6 beschreibt die Vermögensanlagen sowie das Emissionsvolumen der erfolgreichen Angebote. Mit rund 231 Mio. Euro bzw. 100 Mio. Euro wurde das meiste Kapital über Nachrangdarlehen bzw. partiarische Darlehen vermittelt. Nachrangdarlehen und partiarische Darlehen machen somit 91% des Emissionsvolumens am Gesamtmarkt aus. Die Emittentinnen nutzen anfänglich vor allem stille Beteiligungen, stießen damit aber häufig an die Grenze von 100 000 Euro, unterhalb derer stille Beteiligungen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b VermAnG von der Erstellung eines Prospekts befreit sind. Daraufhin wichen viele Emittentinnen auf partiarische Darlehen aus, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht vom VermAnG erfasst waren und somit in unbegrenzter Höhe ohne Prospekt gegeben werden konnten. Dementsprechend ist die heutzutage häufige Nutzung von partiarischen Darlehen einerseits auf Pfadabhängigkeiten und andererseits auf die Ausnahme von der Prospektspflicht gemäß § 2a Abs. 1 VermAnG für Vermögensanlagen bis 2,5 Mio. Euro i.S.v. § 1 Abs. 2 Nr. 3, 4 u. 7 VermAnG für partiarische Darlehen, Nachrangdarlehen und sonstige Anlagen zurückzuführen, die jedoch nicht für stille Beteiligungen oder Genussrechte gilt. Dies gilt gleichermaßen für die Nutzung von

Nachrangdarlehen im Bereich des Immobilien-Crowdfunding. Auch Immobilienemittentinnen bieten meist Nachrangdarlehen an: Nur fünf der insgesamt 193 Immobilienemittentinnen nutzen eine andere Form wie etwa partiarische Darlehen, stille Beteiligungen oder Wertpapiere.

Eigenschaften der Anlegerinnen und Anleger sowie Anlagebeträge

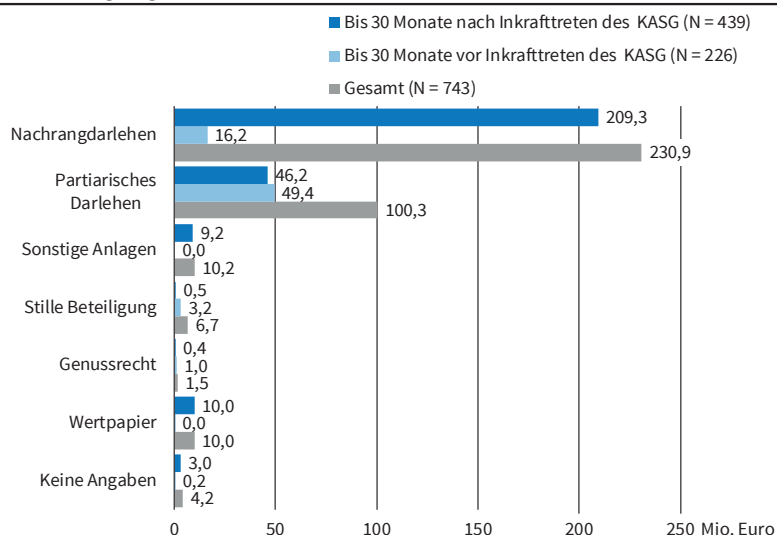
Bei 456 der 743 erfolgreichen Emissionen ist die Anzahl der Investments bekannt. Dort

wurden durchschnittlich 307 Investments pro Emittentin getätigt. Die Anlegerinnen und Anleger auf den Crowdfunding-Portalen sind durchschnittlich 43 Jahre alt. Die überwiegende Mehrzahl der Investierenden ist auf allen Portalen mit durchschnittlich 88% männlich.

Bei Anlagebeträgen von mehr als 1 000 Euro sieht das KASG eine Pflicht zur Offenlegung des Vermögens durch Selbstauskunft vor. Würden die Anlegerinnen und Anleger versuchen, die Offenlegung zu vermeiden, sollten sie häufig exakt 1 000 Euro investieren. Außerdem begrenzt das KASG die Investments eines einzelnen Anlegers in eine Vermögensanlage auf 10 000 Euro. Sollte diese Obergrenze binden, würde man auch bei diesem Schwellenwert einen Anstieg der Investitionen erwarten.

Abbildung 7 zeigt eine Gegenüberstellung der Beteiligungshöhen 30 Monate vor sowie 30 Monate

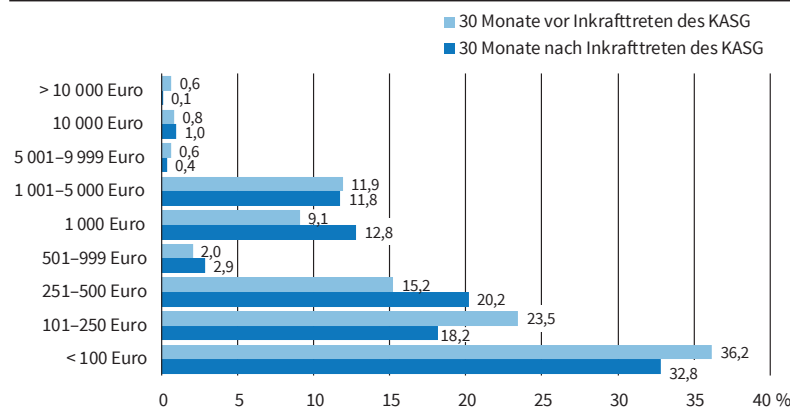
Abb. 6
Emissionsvolumen nach Vermögensanlagen und Wertpapiere erfolgreicher Finanzierungen, gesamt sowie 30 Monate vor und nach Inkrafttreten des KASG



Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u.a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

Abb. 7

Anteil der Beteiligungshöhen auf dem Crowdfunding-Markt^a



^a Bis 30 Monate vor Inkrafttreten des KASG: n = 48 018 Investments, N = 126 Emissionen.

Bis 30 Monate nach Inkrafttreten des KASG: n = 50 498 Investments, N = 106 Emissionen.

Betrachtete Plattformen: Bettervest, Companisto, Conda, Green Rocket, Home Rocket, Innvestment, Kickrs.net, Seedmatch und United Equity.

Quelle: Crowdfunding-Datenbank (vgl. u.a. Klöhn und Hornuf 2012 sowie Hornuf, Schmitt und Stenzhorn 2018); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

nach Inkrafttreten des KASG.⁷ Rund 14% der Anlegerinnen und Anleger investierten mehr als 1 000 Euro (13,9% vor KASG vs. 13,5% nach KASG). Die Anzahl der Investierenden, die exakt 1 000 Euro investierten, stieg nach Inkrafttreten des KASG von 9,1% auf 12,8% an. Dieses Ergebnis legt nahe, dass sich die Investierenden wegen der erforderlichen Selbstauskunft bei Investments über 1 000 Euro auf Anlagebeträge von exakt 1 000 Euro beschränkten.

Die Anzahl der Investierenden, die über 10 000 Euro investierten, nahm nach Inkrafttreten des KASG ab und sank von 0,6% auf 0,1%. Gleichzeitig stieg die Zahl derjenigen Investierenden, die exakt 10 000 Euro investierten, von 0,8% auf 1% an. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass der zweite Schwellenwert von 10 000 Euro eine einschränkende Wirkung auf das Crowdfunding hat.

BEFREIUNGEN FÜR SOZIALE UND GEMEINNÜTZIGE PROJEKTE SOWIE RELIGIONS-GEMEINSCHAFTEN: §§ 2B, 2C VERMANLG

Methodische Herangehensweise und Datenerhebung

Im Vergleich zu den Schwarmfinanzierungen ist der Markt, auf dem sich Emittentinnen mit sozialen und gemeinnützigen Projekten finanzieren, sehr viel weniger

⁷ In der Auswertung wurden insgesamt 98 516 Investments von 232 Emissionen auf neun verschiedenen Crowdfunding-Plattformen berücksichtigt.

transparent. Deshalb wurde eine andere methodische Herangehensweise gewählt, um die Emittentinnen, die unter die Befreiungsvorschriften in § 2b und § 2c VermAnlG fallen könnten, zu ermitteln und zu charakterisieren. In der ersten Stufe wurden die relevanten Bereiche durch Expertengespräche mit Verbänden und Praktikern identifiziert. Durch eine umfassende Online-Recherche wurden die einzelnen Emittentinnen aus den zuvor als relevant identifizierten Bereichen ermittelt. In der zweiten Stufe fand eine Datenerhebung zu den durchgeführten Projekten und

ausgegebenen Vermögensanlagen der zuvor ermittelten Emittentinnen statt. Insgesamt gab es zwei Befragungswellen, die in den Jahren 2016 und 2018 stattfanden.

In der vorliegenden Analyse werden sowohl die Rückmeldungen aus der ersten Befragungswelle 2016 als auch jene aus der zweiten Befragungswelle 2018 berücksichtigt. Die Stichprobe umfasst insgesamt 68 Beobachtungen. Wie Tabelle 2 zeigt, stammen 50 der insgesamt 68 Projekte aus dem sozialen Bereich und 18 aus dem gemeinnützigen Bereich. Die sozialen Projekte stammen aus den Bereichen Energie, Wohnen, Dorfläden sowie Lebens- und Arbeitsgemeinschaften. Die gemeinnützigen Projekte kommen von Freien Schulen (z.B. Waldorf- oder Montessorischulen) oder

Tab. 2

Anzahl der erhobenen Projekte vor und nach Inkrafttreten des KASG

	Projektbeginn		
	Vor Inkrafttreten KASG	Nach Inkrafttreten KASG	Gesamt
§ 2b VermAnlG	40	10	50
Energieprojekte	13	5	18
Wohnprojekte	8	3	11
Dorfläden	13	1	14
Lebens- und Arbeitsgemeinschaften (insbesondere Solidarische Landwirtschaften)	5	1	6
Sonstige (z.B. Freizeitvereine, Interessensgemeinschaften)	1	0	1
§ 2c VermAnlG	16	2	18
Kirchen und Religionsgemeinschaften	0	0	0
Freie Schulen (z.B. Waldorfschulen, Montessorischulen etc.)	9	0	9
Stiftungen	4	1	5
Sonstige (z.B. Pflegeeinrichtungen, Hilfswerke, Sportvereine, Fördervereine)	3	1	4
Gesamt	56	12	68

Quelle: Befragung zur Praxiserfahrung mit dem Kleinanlegerschutzgesetz; Auswertung der Autoren.

Stiftungen.⁸ Tabelle 2 gibt außerdem Aufschluss darüber, wie viele der insgesamt 68 erfassten Projekte vor bzw. nach Inkrafttreten des KASG durchgeführt wurden. Von den 50 (18) erfassten Projekten im sozialen (gemeinnützigen) Bereich stammen 40 (16) aus der Zeit vor Einführung des KASG und zehn (zwei) aus der Zeit danach.

Für die Interpretation der Ergebnisse ist es wichtig, sich die Beschränkungen bei der Datenerhebung zu vergegenwärtigen. Für die potenziell von § 2b und § 2c VermAnlG betroffenen Organisationen gibt es keine Datengrundlage wie die Crowdinvesting-Datenbank. Damit konnte für die Befragung nicht auf eine Grundgesamtheit zurückgegriffen werden. Vielmehr wurde versucht, durch umfangreiche Recherchen die Grundgesamtheit zu erschließen. Außerdem können bei der freiwilligen Befragung Selektionsprobleme entstehen. Es kann Gründe geben, die mit der Finanzierung des Projekts bzw. der Ausgabe der Vermögensanlage im Zusammenhang stehen, die die Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung beeinflussen. Überdies ist die Stichprobe mit 68 Beobachtungen klein. Aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen – insbesondere nach Einführung des KASG – ist kein aussagekräftiger Vergleich für die Zeit vor und nach der Gesetzesänderung möglich. Auch wenn der erhobene Datensatz nicht als repräsentativ angesehen werden kann, ermittelt die Studie die Finanzierungsmuster von sozialen und gemeinnützigen Projekten und gibt dadurch wichtige Hinweise auf deren Finanzierungsverhalten.

Erfüllung der Befreiungstatbestände

§ 2b Abs. 2 VermAnlG und § 2c Abs. 2 VermAnlG stellen bestimmte Anforderungen, die die Emittentinnen erfüllen müssen, wenn sie die Befreiung für soziale bzw. gemeinnützige Projekte für ihre Vermögensanlage nutzen möchten (vgl. Abb. 1). Von den insgesamt 50 sozialen Projekten fallen 45 Projekte unter die in § 2b Abs. 2 VermAnlG definierten Größenordnungen hinsichtlich Bilanzsumme und Umsatz.⁹ Gemeinnützige Projekte wurden als solche klassifiziert, wenn im Fragebogen angegeben wurde, dass sie nach § 52 Abs. 2 S. 1 AO gemeinnützig sind. Damit würden alle 18 gemeinnützigen Emittentinnen

⁸ Da wir keine Antworten von Religionsgemeinschaften erhalten haben, sprechen wir im Weiteren nur noch von gemeinnützigen Projekten, wenn es um die Befreiungen nach § 2c VermAnlG geht.

⁹ Bei Emittentinnen, die nur eine der beiden Größen angegeben haben, wurde auf die Größenordnung der fehlenden Position geschlossen.

Tab. 3

Erfüllung der Ausnahme- und Befreiungstatbestände bei sozialen Projekten

	Vor Inkrafttreten KASG	Nach Inkrafttreten KASG	Gesamt
Anzahl Projekte	38	10	48
Anwendung des VermAnlG ^a			
Ja	5 (+ 1)	0	5 (+ 1)
Nein	33 (- 1)	10	43 (- 1)
Gründe für Nichtanwendung des VermAnlG ^b			
Keine Vermögensanlage ^c	2	0	2
§ 2 Abs. 1 Nr. 1	11	6	17
§ 2 Abs. 1 Nr. 1a	11	5	16
§ 2 Abs. 1 Nr. 3a	9	2	11
§ 2 Abs. 1 Nr. 3b	10	5	15
§ 2b	1 (- 1)	1	2 (- 1)

^a + 1/- 1: Es gibt ein soziales Projekt, das unter die Befreiung von § 2b VermAnlG fallen könnte, falls der Sollzins niedrig genug ist. Da für dieses Projekt im Fragebogen lediglich eine Zinsspanne angegeben wurde, kann keine abschließende Beurteilung vorgenommen werden. ^b Ein Projekt kann unter mehrere Ausnahmetatbestände fallen. ^c Vgl. Tabelle 1.

Quelle: Befragung zur Praxiserfahrung mit dem Kleinanlegerschutzgesetz; Auswertung der Autoren.

nen die Voraussetzungen des § 2c Abs. 2 VermAnlG erfüllen.

Ob die Befreiungen nach §§ 2b, 2c VermAnlG tatsächlich genutzt werden können, hängt von der Ausgestaltung der Vermögensanlage ab. Für 48 der insgesamt 50 sozialen Projekte sowie für alle 18 gemeinnützigen Projekte stehen ausreichend Informationen zur Verfügung, um die Anwendbarkeit der Ausnahmen und der Befreiungstatbestände zu beurteilen.

Von den insgesamt 48 sozialen Projekten wurden 38 vor Einführung des KASG durchgeführt und zehn danach. Bei den Projekten, die vor Einführung des KASG durchgeführt wurden, wären insgesamt fünf unter den Anwendungsbereich des VermAnlG gefallen, wenn zum Zeitpunkt der Emission das KASG bereits in Kraft gewesen wäre. Bei den Projekten, die nach Einführung des KASG durchgeführt wurden, würde hingegen kein einziges unter die Anwendung des VermAnlG fallen. Für diese Projekte würden die Ausnahme- bzw. Befreiungsregelungen zum Tragen kommen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die genutzten Ausnahmen und Befreiungen in Hinblick auf soziale Projekte.

Es gibt ein soziales Projekt, das nach Einführung des KASG durchgeführt wurde und alle Voraussetzungen des Befreiungstatbestandes nach § 2b VermAnlG erfüllt. Außerdem gibt es ein Projekt, das vor Einführung des KASG durchgeführt wurde und die meisten Voraussetzungen des Befreiungstatbestandes nach § 2b VermAnlG erfüllt. Allerdings kann für dieses konkrete Projekt nicht abschließend beurteilt werden, ob § 2b Abs. 3 VermAnlG hinsichtlich des Sollzinssatzes erfüllt wäre. Das liegt daran, dass für das Projekt lediglich eine Zinsspanne angegeben wurde und zudem unterschiedliche Laufzeiten möglich waren.

Die anderen Projekte werden von den §§ 5–26 VermAnlG befreit, weil sie von den in § 2 VermAnlG genannten Ausnahmetatbeständen Gebrauch machen können. Da viele Emittentinnen in der

Tab. 4

Erfüllung der Ausnahme- und Befreiungstatbestände bei gemeinnützigen Projekten

	Vor Inkrafttreten KASG	Nach Inkrafttreten KASG	Gesamt
Anzahl Projekte	16	2	18
Anwendung des VermAnlG^a			
Ja	0 (+ 3)	0	0 (+ 3)
Nein	16 (- 3)	2	18 (- 3)
Gründe für Nichtanwendung des VermAnlG^b			
Keine Vermögensanlage ^c	9	0	9
§ 2 Abs. 1 Nr. 1	0	0	0
§ 2 Abs. 1 Nr. 1a	0	0	0
§ 2 Abs. 1 Nr. 3a	1	2	3
§ 2 Abs. 1 Nr. 3b	2	1	3
§ 2c	4 (- 3)	0	4 (- 3)

^a+1/-1: Es gibt drei gemeinnützige Projekte, die unter die Befreiung von § 2c VermAnlG fallen könnten, falls der Sollzins niedrig genug ist. ^b Ein Projekt kann unter mehrere Ausnahmetatbestände fallen. ^c Vgl. Tabelle 1.

Quelle: Befragung zur Praxiserfahrung mit dem Kleinanlegerschutzgesetz; Auswertung der Autoren.

Rechtsform einer Genossenschaft geführt werden, können sie die Ausnahmen in § 2 Abs. 1 Nr. 1 VermAnlG und § 2 Abs. 1 Nr. 1a VermAnlG nutzen. Außerdem liegt die Zahl der Investierenden bzw. der Verkaufserlös häufig im Bereich der Ausnahmeregelungen von § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a VermAnlG und § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b VermAnlG.

Von den insgesamt 18 gemeinnützigen Projekten wurden 16 vor Einführung des KASG durchgeführt und zwei danach. Bei drei der 16 gemeinnützigen Projekte, die vor Einführung des KASG durchgeführt wurden, ist unklar, ob die Pflichten des VermAnlG zur Anwendung gekommen wären. Die restlichen Projekte waren von den Vorschriften des VermAnlG befreit.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die genutzten Ausnahmen und Befreiungen in Hinblick auf gemeinnützige Projekte. Ein Projekt, das vor Einführung des KASG durchgeführt wurde, würde sicherlich unter die Befreiungsvorschriften des § 2c fallen, da es ein unverzinsliches Nachrangdarlehen ist, das unter der Grenze von 2,5 Mio. Euro liegt. Bei drei weiteren Projekten könnte § 2c möglicherweise Anwendung finden. Auch hier würde die Anwendbarkeit von der Höhe des Zinssatzes bzw. in einem Fall von der Höhe der Vermögensanlage abhängen.

Bei insgesamt neun Projekten hätte die Finanzierung nicht über Vermögensanlagen gemäß § 1 Abs. 2 VermAnlG stattgefunden. Dies sind insbesondere die Darlehen, die von Stiftungen ausgegeben wurden und mit einer Bankbürgschaft ausgestattet sind. Außerdem fallen auch unverzinsliche Darlehen (die als Darlehen und nicht als Nachrangdarlehen benannt wurden), die von Schulen genutzt wurden, nicht in die Kategorie der Vermögensanlage. Darüber hinaus konnten häufig die Ausnahmen von § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a und b VermAnlG angewendet werden.

Im Hinblick auf die Befreiungsvorschriften ist außerdem festzustellen, dass bei keiner der Vermögensanlagen eine erfolgsabhängige Vergütung für

den Vertrieb bezahlt wurde. Häufig wurden die Vermögensanlagen nur Personen innerhalb der Organisation angeboten. Das Angebot richtet sich beispielsweise an Genossenschaftsmitglieder oder Eltern von Schülerinnen und Schülern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Vorfeld der Einführung des KASG stand die Befürchtung im Raum, dass dadurch das Wachstumspotenzial des Crowdfunding in Deutschland leiden könnte und die

Finanzierungsmöglichkeiten für soziale und gemeinnützige Projekte stark eingeschränkt würden. Obwohl die Marktwachstumsrate in den letzten Jahren etwas zurückging, wuchs der Gesamtmarkt weiterhin kräftig an und verzeichnet mittlerweile ein kumuliertes Volumen von 364 Mio. Euro. Im Durchschnitt wuchs der Markt zwischen 2011 und 2017 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 197%. Wachstumstreiber war in den letzten Jahren vor allem die Ausweitung der Immobilienfinanzierungen. Die Nutzung von Wertpapieren und Prospekten war weiterhin äußerst selten. Bei etwa 10% der Emissionen kam es zu einer Insolvenz. Wenn überhaupt, nahmen die Insolvenzen im Zeitverlauf leicht ab, was auf die Vermittlung von Immobilienfinanzierungen zurückzuführen sein dürfte, die bislang nur eine Insolvenz zu verzeichnen hatten.

Eine Auswertung nach dem Gesamtverkaufspreis zeigt, dass vor allem der Anteil von Emissionen zwischen 1 und 2,5 Mio. Euro prozentual am Gesamtmarktvolumen stark zugenommen hat. Dass mittlerweile mehr Emittentinnen in die Nähe des Grenzwertes von 2,5 Mio. Euro kamen, kann als Hinweis auf die Effektivität des Grenzwertes von 2,5 Mio. Euro gedeutet werden, der eine Befreiung von der Prospektspflicht ermöglicht. Die bei Schwarmfinanzierungen verwendeten Vermögensanlagen haben sich in den letzten Jahren weiterhin weg von stillen Beteiligungen hin zu partiarischen Darlehen und vor allem Nachrangdarlehen, die durch das KASG privilegiert sind, entwickelt. Die Anzahl der Investierenden, die exakt 1 000 Euro investierten, stieg nach Inkrafttreten des KASG von 9,1% auf 12,8% an. Die Anzahl der Investierenden, die über 10 000 Euro investierten, nahm nach Inkrafttreten des KASG ab und sank von 0,6% auf 0,1%. Dies legt nahe, dass die Schwellenwerte das Verhalten der Anlegerinnen und Anleger beeinflussen.

Zur Beurteilung der Praxiserfahrungen mit den Befreiungsvorschriften nach §§ 2b, 2c VermAnlG liegen Angaben von 68 sozialen und gemeinnützigen

Projekten aus einer Befragung vor, wovon 12 aus der Zeit nach Einführung des Kleinanlegerschutzgesetzes stammen. Keines der erfassten Projekte, das nach Einführung des KASG durchgeführt wurde, ist vom gesamten Pflichten- und Haftungskatalog des VermAnlG erfasst. Ein Projekt konnte von der Befreiung des § 2b VermAnlG Gebrauch machen. Alle anderen Projekte fallen aufgrund der Ausnahmen in § 2 VermAnlG nicht unter das VermAnlG. Diese Ergebnisse zeigen, dass die in §§ 2b, 2c VermAnlG neu eingeführten Befreiungsvorschriften in der Praxis kaum relevant sind. Die in den Fragebögen abgegebenen Kommentare lassen aber eine große Verunsicherung über die durch das KASG eingeführten Regelungen erkennen. Zudem sind die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in sozialen und gemeinnützigen Projekten nicht immer ausreichend über die Ausnahmen und Befreiungsregelungen informiert.

LITERATUR

- Buck-Heeb, P. (2015), »Das Kleinanlegerschutzgesetz«, *Neue Juristische Wochenschrift* (35), 2535–2541.
- Carpenter, R.E. und B.C. Petersen (2002), »Is the Growth of Small Firms Constrained by Internal Finance?«, *Review of Economics and Statistics* 84(2), 298–309.
- Cassar, G. (2004), »The Financing of Business Startups«, *Journal of Business Venturing* 19(2), 261–283.
- Colombo, M.G. und K. Shafi (2016), »When Does Reward-Based Crowdfunding Help Firms Obtain External Financing?«, SSRN Working Paper No. 2785538, verfügbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2785538>, aufgerufen am 11. Juli 2016.
- Dorfleitner, G., L. Hornuf und M. Weber (2018), »Paralyzed by Shock: The Portfolio Formation Behavior of Peer-to-Business Lending Investors«, CESifo Working Paper Nr. 7092, verfügbar unter: https://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp7092.pdf, aufgerufen am 15. März 2019.
- Hainz, C. und L. Hornuf (2016), »Crowdfunding«, *CESifo DICE Report* 14(1), 67–69.
- Hainz, C. und L. Hornuf (2019), *Praxiserfahrungen mit den Befreiungsvorschriften des Kleinanlegerschutzgesetzes: Eine aktuelle Bestandsaufnahme*, ifo Forschungsbericht 102, ifo Institut, München, verfügbar unter: www.ifo.de/w/3HxoZcut2, aufgerufen am 30. April 2019.
- Hainz, C., L. Hornuf und L. Klöhn (2017), *Praxiserfahrungen mit den Befreiungsvorschriften des Kleinanlegerschutzgesetzes*, ifo Forschungsbericht 78, ifo Institut, München, verfügbar unter: www.ifo.de/w/4Spegh6P, aufgerufen am 15. März 2019.
- Hainz, C., L. Hornuf, L. Klöhn, B. Brauer, F. Ehrenfried und G. Engelmann (2017), »Die Befreiungsvorschriften des Kleinanlegerschutzgesetzes«, *ifo Schnelldienst* 670(6), 26–35.
- Hornuf, L. und M. Neuenkirch (2017), »Pricing Shares in Equity Crowdfunding«, *Small Business Economics*, 48(4), S. 795–811.
- Hornuf, L., L. Klöhn und T. Schilling (2018), »Financial Contracting in Crowdfunding – Lessons from the German Market«, *German Law Journal* 19(3), 509–578.
- Hornuf, L., M. Schmitt und E. Stenzhorn (2018), »Equity Crowdfunding in Germany and the United Kingdom: Follow-Up Funding and Firm Failure«, *Corporate Governance: An International Review* 26(5), 331–354.
- Hornuf, L. und A. Schwiabacher (2017), »Should Securities Regulation Promote Equity Crowdfunding?«, *Small Business Economics* 49(3), 579–593.
- Hornuf, L. und A. Schwiabacher (2018), »Internet-Based Entrepreneurial Finance: Lessons from Germany«, *California Management Review* 60(2), 150–175.
- Klöhn, L. (2017), »Erfüllte Versprechen? Die Regulierung des Crowdfunding-Marktes zum Ende der 18. Legislaturperiode«, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2125–2133.
- Klöhn, L. und L. Hornuf (2012), »Crowdfunding in Deutschland – Markt, Rechtslage und Regulierungsperspektiven«, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* 24(4), 237–266.
- Klöhn, L. und L. Hornuf (2015), »Die Regelung des Crowdfunding im Regierungsentwurf des Kleinanlegerschutzgesetzes: Inhalt, Auswirkungen, Kritik, Änderungsvorschläge«, *Der Betrieb* 68(1), 47–53.
- Klöhn, L., L. Hornuf und T. Schilling (2016a), »The Regulation of Crowdfunding in the German Small Investor Protection Act: Content, Consequences, Critique, Suggestions«, *European Company Law* 13(2), 56–66.
- Klöhn, L., L. Hornuf und T. Schilling (2016b), »Crowdfunding-Verträge – Inhalt, Entwicklung und praktische Bedeutung«, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* 27(3), 142–178.
- Werner, H.S. (2004), »Mit Mezzanine-Finanzierung die Eigenkapitalquote erhöhen«, 1. Auflage, Bank-Verlag, Köln.
- Zwissler, T. (2013), »§ 8 Rn. 11, Prospekt für Vermögensanlagen und Vermögensanlageninformationsblatt«, in: M. Habersack, P. Mülbart und M. Schlitt (Hrsg.), *Handbuch der Kapitalmarktinformation*, 2. Aufl., C.H. Beck Verlag, München, 159–197.

Hubertus Bardt* und Anja Katrin Orth**

Schrumpfende Boomregionen – ein Problemfall der regionalen Entwicklung¹

Während der demographische Wandel und die schlechteren wirtschaftlichen Perspektiven schrumpfender Regionen oftmals Hand in Hand gehen, fällt bei einigen Regionen eine besondere Entwicklung auf. Hier verbindet sich eine wachsende Beschäftigung mit einer sinkenden Bevölkerung. Die Region schrumpft, obwohl sich die wirtschaftlichen Aussichten vor Ort verbessert haben. Dort ist es für die florierenden Unternehmen schwer, die notwendigen Fachkräfte zu gewinnen, um das Wachstum des Unternehmens zu gewährleisten. Die demographische Entwicklung dieser Regionen stellt ein Wachstumshindernis dar. Wenn sich diese Situation weiter verschlechtert, müssen Unternehmen möglicherweise einzelne Funktionen oder ganze Betriebe an andere inländische oder ausländische Standorte verlagern, die attraktiver für qualifizierte Mitarbeiter sind. Anhand der Entwicklung von Bevölkerung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung werden die schrumpfenden Boomregionen in Deutschland ermittelt. Die dabei identifizierten Problemregionen weisen eine deutlich überdurchschnittlich ausgeprägte Anspannung am Arbeitsmarkt auf. Den drohenden Abwärtstendenzen, die sich trotz positiver wirtschaftlicher Aussichten ergeben können, muss durch Anstrengungen der beteiligten Unternehmen und Kommunen begegnet werden. Gemeinsam müssen sie die Attraktivität der Städte besonders für mobile und gut qualifizierte Bevölkerungsgruppen stärken.

REGIONALE SCHRUMPFUNGSPROZESSE

Natürliche Bevölkerungsentwicklungen, wie der demographische Wandel sowie nationale und internationale Wanderungsprozesse, sind die Größen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Bevölkerungsgröße einer Region haben. Die Bevölkerung in Deutschland altert, sie wird sich in ihrer Gesamtzahl in 20 Jahren aber auf einem ähnlichen Niveau bewegen wie heute. Der Alterungsprozess ist bereits in vollem Gang, die Schrumpfung lässt noch auf sich warten. Zunächst ist sogar mit einem Bevölkerungsanstieg zu rechnen, bevor eine anhaltende Abwärtsbewegung einsetzen wird (vgl. Deschermeier 2017). Die demographische Entwicklung führt jedoch absehbar zu einer sinkenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (vgl. Schäfer 2017).

Die Bedeutung der regionalen Dimension des demographischen Wandels wird deutlich größer, wenn dieser uneinheitlich verläuft und einzelne Regionen stärker betroffen sind als andere. Dies ist insbe-

sondere in Deutschland der Fall. Die Alterung sowie eine fortdauernde, wenn auch in Zahlen abnehmende Ost-West-Binnenwanderung (vgl. Geis und Orth 2017) und die Zunahme der internationalen Migration verändern die räumliche Struktur der Bevölkerung. Kleinere Städte und Gemeinden verlieren tendenziell stärker als der Durchschnitt, während größere Städte und Metropolregionen weniger schrumpfen oder sogar wachsen. Die Hintergründe für diese Wanderungstendenzen sind sehr unterschiedlich, denn für die Wahl des Zielorts sind besonders folgende Faktoren relevant: Die Lage am Arbeitsmarkt, die Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung, Migrantennetzwerke und die Attraktivität als Wohnort (vgl. Munshi 2003; Geis 2016). So wandern Migranten beispielsweise eher in Großstädte, wo sie Anschluss an Landsleute finden können. Qualifizierte Zuwanderer orientieren sich bei ihrer Wohnortwahl an der lokalen Arbeitsmarktsituation und ziehen dementsprechend eher in Metropolen und Süddeutschland als in ländliche Räume. Jüngere Menschen sind im Zuge ihrer Ausbildung oder des Studiums überdurchschnittlich mobil, ebenso nach dem erworbenen Abschluss, und orientieren sich bei ihrer Standortwahl an Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzmöglichkeiten (vgl. Geis und Orth 2018).

* Dr. Hubertus Bardt ist Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

** Anja Katrin Orth ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

¹ Dieser Artikel ist eine gekürzte Fassung von Bardt und Orth (2018).

Im Zuge dessen hat sich in den letzten Jahren ein Trend zur Urbanität herausgebildet, der Binnen- und Außenwanderungstendenzen lenkt, indem er die individuellen Wohnortpräferenzen beeinflusst. So ist urbanes Wohnen heute attraktiver als vor einigen Jahrzehnten. In den 1970er und 1980er Jahren war eher ein Drang in die Vorstädte feststellbar. Die Präferenz für urbanes Wohnen muss nicht anhalten, der Trend kann sich auch wieder in Richtung »Leben im Grünen« umkehren. Eine verbesserte digitale Anknüpfung der Regionen kann eine Abwanderung aus den Zentren zur Folge haben, führt aber vermutlich zu einem Anwachsen der umgebenden Orte und nicht der wirklich abgelegenen Regionen. Die Attraktivität von Zentren hat zudem noch ganz praktische Gründe, die in der veränderten Erwerbstätigkeit und den modernen Familienkonzepten liegen. Eine junge Familie mit zwei ausgebildeten Partnern braucht in der jeweiligen Region nicht nur ein Beschäftigungsverhältnis, sondern zwei – zusätzlich zur familienunterstützenden Infrastruktur. Die Chance auf zwei Arbeitsstellen, die beide Partner zufriedenstellen und zu den jeweiligen Qualifikationen passen, ist in Großräumen höher als in Kleinstädten. Auch dies spricht für einen Drang gerade der überdurchschnittlich mobilen Altersgruppen in die Städte.

Alle Arten der regionalen Bevölkerungsveränderung stehen in direkter Verbindung mit der Entwicklung der Beschäftigung vor Ort. Dieser Zusammenhang wurde in der Vergangenheit bereits vielfach und kontrovers diskutiert. Gegenstand dieser Diskussion war vor allem die Richtung des Zusammenhangs, also inwiefern Bevölkerungsveränderungen Beschäftigungsveränderungen vorangehen oder zeitlich verzögert nachlaufen. So kann die Bevölkerung der Beschäftigung folgen, wenn einem individuellen Arbeitsplatzwechsel ein Wohnortwechsel vorangeht. Damit einher geht die Diskussion, inwiefern Menschen aufgrund von Wohnortpräferenzen oder ökonomischen Kriterien wandern (vgl. Partridge 2010) und ob Arbeitsplatzentscheidungen exogen zu der Wohnortwahl getroffen werden (vgl. De Graaff et al. 2012). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene findet eine aktuelle Meta-Studie, dass in den meisten untersuchten Ländern und Regionen zunächst Bevölkerungsveränderungen aufgrund von Wanderungen oder natürlichen Bevölkerungsentwicklungen stattfinden und sich in Folge die Beschäftigung zeitlich verzögert anpasst (vgl. Hoogstra et al. 2017). In dieser Betrachtung wäre die gesamtwirtschaftliche Bevölkerungsentwicklung ein vorlaufender Indikator für die Beschäftigungsdynamik. Wenn auch in der Mehrzahl der analysierten Studien die These »Arbeitsplätze folgen den Menschen« gestützt wird, ist die Frage theoretisch sowie empirisch nicht eindeutig zu beantworten (vgl. Hoogstra et al. 2017). Die Vielzahl unterschiedlicher Befunde kann unter anderem auf methodische Unterschiede des verwendeten Forschungsdesigns zurückgeführt werden (vgl. Boarnet et al. 2005; Hoogstra et al. 2011).

Im Zuge der Regionalentwicklung sind an dieser Stelle besonders diejenigen Regionen von Interesse, in denen die Bevölkerung schrumpft. Unter Berücksichtigung der Dynamik zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum lassen sich zwei Varianten identifizieren:

1. Rückgang der Bevölkerungszahlen → Rückgang der Beschäftigung: In dieser Variante führt eine Abnahme der Bevölkerungszahlen, verursacht durch den demographischen Wandel oder Wanderungstendenzen, zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots. Vor Ort ansässige Unternehmen können in diesem Fall nur noch aus einem kleineren Pool an qualifizierten Arbeitskräften schöpfen und werden im weiteren Verlauf Probleme haben, ihre offenen Stellen zu besetzen. In dieser Variante ist der wirtschaftliche Rückgang eine Folge der Bevölkerungsveränderung.
2. Rückgang der Beschäftigung → Abnahme der Bevölkerungszahlen: In diesem Fall resultiert ein exogener Schock, wie eine Verschlechterung der regionalen wirtschaftlichen Situation, in einer Abnahme der angebotenen Arbeitsplätze. Dieser Rückgang an verfügbaren Arbeitsplätzen führt dazu, dass die Beschäftigtenzahlen abnehmen und die Bevölkerung nicht nur durch die demographische Entwicklung rückläufig ist, sondern insbesondere auch durch die Abwanderung von Menschen schrumpft. In Folge gehen die Steuereinnahmen zurück, Infrastrukturen werden ausgedünnt – eine Abwärtsspirale droht, da diese Regionen an Attraktivität verlieren und tendenziell verstärkt von Abwanderung betroffen sein werden.

Regionen, in denen die Bevölkerung allerdings schrumpft, während gleichzeitig die Beschäftigung steigt, sind ein spezifischer Problemfall der Regionalentwicklung. Dabei kann die Schrumpfung durch Abwanderung oder Alterung entstehen. Beiden Gründen gemein ist, dass die Attraktivität der Region als Lebensort nicht ausreicht, um mobile Arbeitnehmer zu halten oder zu binden. Dies kann beispielsweise an fehlender Urbanität, fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Bildungsausgaben oder fehlenden beruflichen Perspektiven für den jeweiligen Partner liegen. Ob auf längere Frist die sinkende Bevölkerung eine sinkende Beschäftigung nach sich zieht und somit eine Abwärtsspirale entsteht oder ob die wachsende Beschäftigung zu Bevölkerungswachstum führen kann und damit der Abwärtstrend gestoppt wird, ist von zahlreichen Faktoren abhängig.

REGIONALE ENTWICKLUNG VON BEVÖLKERUNG UND BESCHÄFTIGUNG

Im Jahr 2015 war die Bevölkerung in Deutschland mit 82,2 Mio. Menschen etwas größer als im Jahr 2007 – wobei der Sprung durch den Zensus 2011 in

der Berechnung der Bevölkerung 2007 berücksichtigt und dieser Wert entsprechend erhöht wurde. Dabei wurden für die Jahre vor dem Zensus die zuvor ermittelten Wachstumsraten verwendet, um eine Annäherung an die Bevölkerungszahl der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte kurz vor dem Zensus anzunähern. In dem Zeitraum ist die Bevölkerung in Deutschland um 1,8% oder fast 1,5 Mio. Personen angestiegen. Dabei war die regionale Entwicklung sehr unterschiedlich. Von den 401 Kreisen und kreisfreien Städten sind 180 geschrumpft, 221 hingegen gewachsen. In 65 Kreisen lag das Wachstum bei über 5%, davon in elf Kreisen sogar bei über 10%. Umgekehrt sind 45 Kreise um mehr als 5% und davon ein Kreis sogar um mehr als 10% geschrumpft.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Entwicklung der Beschäftigung in den Landkreisen, die insgesamt im Betrachtungszeitraum um 14,5% angestiegen ist. Dies reflektiert die hervorragende Beschäftigungsentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren. So stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 3,9 auf fast 30,6 Millionen. Hier sind die Differenzierungen zwischen den Kreisen und Städten noch deutlich größer als bei der Bevölkerungsentwicklung. So nahm die Anzahl der Beschäftigten in zehn Städten und Kreisen um mehr als ein Viertel zu, während sie in Suhl um über 6% zurückging.

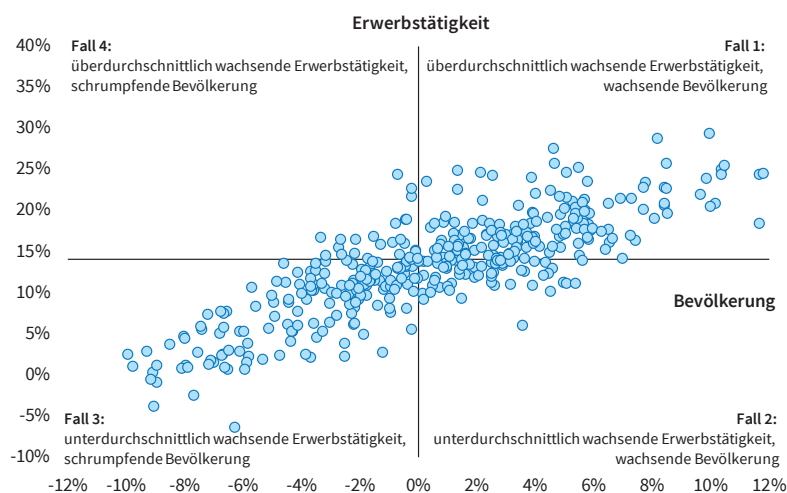
Kombiniert man diese beiden Dimensionen, lassen sich vier Konstellationen identifizieren, zunächst ohne Berücksichtigung von kausalen Abhängigkeiten zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung (vgl. Abb. 1):

- Fall 1 ist die wenig problematische Kombination aus wachsender Bevölkerung und überdurchschnittlich wachsender Beschäftigung. Dies ist die typische Situation wachsender Gesellschaften, zu denen Deutschland derzeit noch zählt. Komplizierter ist die obere Hälfte dieser Gruppe, in der das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung höher ist als das Wachstum der Bevölkerung. Die überdurchschnittlich hohe wirtschaftliche Dynamik, die bisher zu einer ansteigenden Erwerbsbeteiligung beiträgt, kann bei Fortschreiben der Trends zu Arbeitsmarktengpässen führen.
- Fall 2 beschreibt wachsende Regionen mit unterdurchschnittlicher Entwicklung der Beschäftigung. Dies kann auf den Zuzug von Nicht-Erwerbs-

Abb. 1

Kombination von Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland

Veränderung von Bevölkerung (zensusbereinigt) und Erwerbstätigen für 401 Städte und Kreise im Zeitraum 2007 bis 2015 in Prozent



Durchschnittliches Wachstum der Beschäftigung in Höhe von 14,5 Prozent.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

tätigen zurückzuführen sein, auf den Zuzug von Auspendlern oder auf sinkende Beschäftigungschancen für die Bevölkerung.

- Fall 3 fasst Kreise und Städte mit schrumpfender Bevölkerung und unterdurchschnittlicher Entwicklung der Beschäftigung zusammen. Hier sind die Beispiele zu finden, die oftmals als zurückgebliebene Regionen beschrieben werden und die sich in einer Abwärtsspirale aus geringer wirtschaftlicher Dynamik, Abwanderung und verringerten öffentlichen und privaten Infrastrukturangeboten befinden können.
- Fall 4 kombiniert eine schrumpfende Bevölkerung mit einer überdurchschnittlich wachsenden Beschäftigung. Diese Regionen werden, wenn sie deutliche Bevölkerungsrückgänge verzeichnen, im Folgenden als schrumpfende Boomregionen bezeichnet. Dies deutet auf eine gute wirtschaftliche Situation von Regionen mit wachsenden Beschäftigungsperspektiven hin, in denen dennoch der Wegzug dominiert. Für die Entwicklungschancen der lokal gebundenen Unternehmen vor Ort, die ihre Arbeitsplätze besetzen müssen, ist dies eine besonders schwierige Situation. Denkbar ist eine Entwicklung hin zu Fall 3, wenn Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit verringern müssen und es zu einem Rückgang der Beschäftigung kommt. Möglich ist aber auch ein Wandel hin zu Fall 1, wenn die Beschäftigungsdynamik die Attraktivität des Wohnorts steigern kann.

Diese vier Fälle haben empirisch eine unterschiedlich große Bedeutung (vgl. Tab. 1): Die nach Einwohnerzahl mit Abstand größte Gruppe sind die Kreise und kreisfreien Städte in Fall 1, bei denen die Bevölkerung ansteigt und die Beschäftigung überdurchschnittlich

Tab. 1

Bedeutung der Falltypen

Angaben für Kreise und kreisfreie Städte, Veränderung im Zeitraum 2007 bis 2015 und Bevölkerungsstand für 2015

		Zahl der Kreise	Anteil in Prozent	Bevölkerung in Mio.	Anteil in Prozent
Fall 1	Überdurchschnittlich wachsende Beschäftigung, wachsende Bevölkerung	151	37,7	39,0	47,5
Fall 2	Unterdurchschnittlich wachsende Beschäftigung, wachsende Bevölkerung	70	17,5	15,3	18,6
Fall 3	Unterdurchschnittlich wachsende Beschäftigung, schrumpfende Bevölkerung	159	39,7	25,5	31,0
Fall 4	Überdurchschnittlich wachsende Beschäftigung, schrumpfende Bevölkerung	21	5,2	2,4	2,9
Alle		401		82,2	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

wächst. In diesen 151 Kreisen lebt mit 39,0 Mio. Einwohnern fast die Hälfte der Bevölkerung in fast einem guten Drittel der Gebietskörperschaften. Außer Recklinghausen (mit zurückgehender Einwohnerzahl) zählen die zehn größten Städte und Kreise dazu, inklusive aller Millionenstädte.

Ein fast kleinerer Anteil der Bevölkerung wohnt in Kreisen mit schrumpfender Bevölkerung und unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktentwicklung (Fall 3). In diesen 159 Kreisen leben 25,5 Mio. Menschen, also 31% der Gesamtbevölkerung. Fünfmal (Suhl, Anhalt-Bitterfeld, Sonneberg, Greiz und Spree-Neiße) ist ein absoluter Rückgang von Bevölkerung und Beschäftigung zu verzeichnen. Immerhin fast eine halbe Million Menschen wohnten dort. Eine schwächere Arbeitsmarktentwicklung gepaart mit Bevölkerungswachstum (Fall 2) ist charakteristisch für 70 Kreise mit 15,3 Mio. Einwohnern oder fast 19% der Bevölkerung.

Eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung trifft in immerhin 21 Kreisen und kreisfreien Städten auf eine schrumpfende Bevölkerung (Fall 4). Die ganz überwiegende Mehrheit davon sind Landkreise oder kleinere kreisfreie Städte. Eine zu geringe Attraktivität für die Bewohner trotz guter Beschäftigungsoptionen ist eine eher ländliche Problematik, jedenfalls keine der großen urbanen Zentren. In den betroffenen Regionen leben mit 2,5 Mio. Menschen

fast 3% der Einwohner Deutschlands. Damit ist die potenziell negative Entwicklung, die durch Schrumpfungsprozesse der Bevölkerung auf die wachsende oder zumindest stabile Wirtschaft ausgelöst werden kann, aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive derzeit noch eine eher geringe Größe.

SCHRUMPFENDE REGIONEN MIT WACHSENDER BESCHÄFTIGUNG

Um die potenziellen Problemfälle zu identifizieren, wurde die Gruppe der dem Fall 4 zugeordneten Kreise und kreisfreien Städte noch einmal differenziert. In den Fokus der Betrachtung sollen diejenigen Städte und Landkreise genommen werden, deren Bevölkerung im Zeitraum 2007 bis 2015 um mindestens 1,0% zurückgegangen ist. Damit reduziert sich die Anzahl der betroffenen Städte und Kreise auf neun (vgl. Tab. 2).

Die so identifizierten Kreise befinden sich ausschließlich in den westdeutschen Bundesländern und hier besonders in Norddeutschland. Niedersachsen stellt sechs der betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte. Jeweils ein Landkreis kommt aus Hessen, Schleswig-Holstein und Bayern.

Der ausgeprägteste Fall ist der Landkreis Helmstedt, der im Beobachtungszeitraum 3,4% der Bevölkerung verlor und gleichzeitig die Anzahl der sozial-

Tab. 2

Schrumpfende BoomregionenStädte und Kreise mit überdurchschnittlichem Wachstum der Beschäftigung^a sowie Schrumpfung der Bevölkerung^b im Zeitraum 2007 bis 2015 in Prozent

		Einwohner	Bevölkerung Veränderung in Prozent	Beschäftigte
Landkreis Helmstedt	Niedersachsen	91 500	- 3,4	16,7
Landkreis Wesermarsch	Niedersachsen	89 239	- 3,2	14,6
Landkreis Nienburg (Weser)	Niedersachsen	120 632	- 2,7	15,5
Wilhelmshaven	Niedersachsen	75 995	- 2,6	14,7
Landkreis Uelzen	Niedersachsen	93 131	- 2,7	16,5
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	Hessen	121 166	- 2,2	14,8
Landkreis Dithmarschen	Schleswig-Holstein	132 917	- 2,2	16,4
Landkreis Friesland	Niedersachsen	97 900	- 1,5	16,8
Schweinfurt	Bayern	51 969	- 1,3	15,9

^a Wachstum der Beschäftigung höher als 14,5%. ^b Schrumpfung der Bevölkerung größer als 1%.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

Tab. 3

Arbeitsmarktindikatoren der schrumpfenden Regionen

Angaben in Prozent

	Arbeitslosenquote 2017	Engpassquote: Anteil Stellen in Engpassberufen	Unbesetzte Ausbildungsplätze	Unversorgte Bewerber um Ausbildungsplatz (ohne Alternative)
Landkreis Helmstedt	6,9	74	9,8	2,1
Landkreis Wesermarsch	6,8	62	8,9	3,4
Landkreis Nienburg (Weser)	5,3	87	6,1	5,4
Wilhelmshaven	11,4	62	8,9	3,4
Landkreis Uelzen	5,8	69	4,9	1,5
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	4,4	93	8,8	1,4
Landkreis Dithmarschen	6,8	47	4,7	6,3
Landkreis Friesland	5,3	62	8,9	3,4
Schweinfurt	6,3	85	13,0	0,6

Hervorhebung: Hinweis auf einen überdurchschnittlich angespannten lokalen Arbeitsmarkt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Burstedde und Risius (2017); Burstedde et al. (2017); Institut der deutschen Wirtschaft.

versicherungspflichtig Beschäftigten um ein Sechstel steigern konnte. Die Arbeitslosenquote lag 2017 leicht über dem Durchschnitt aller Kreise in Deutschland, die Anspannung am Arbeitsmarkt zeigt sich allerdings bereits deutlich: 74% der offenen Stellen sind in Engpassberufen – was leicht über dem Durchschnittswert aller 401 Landkreise liegt (vgl. Tab. 3). Auch der Blick nach vorn lässt keine Entspannung erkennen: Bei der beruflichen Ausbildung ist der Anteil der unbesetzten Ausbildungsplätze überdurchschnittlich hoch und die Anzahl der unversorgten Bewerber besonders niedrig. Alle anderen als problematisch bewerteten Landkreise und kreisfreien Städte haben nur einen leicht überdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigung zwischen 14½ und gut fast 17%.

Besonders deutlich sind die Indikatoren, die Knappheiten auf dem lokalen Arbeitsmarkt und bei der Ausbildung anzeigen, in Helmstedt, Schweinfurt und Hersfeld-Rotenburg. Die schrumpfende Bevölkerung und die steigende Beschäftigung treffen dort auf angespannte Arbeitsmärkte. Es ist zu befürchten, dass aus Gründen der Bevölkerungsentwicklung der Arbeitskräftebedarf der Unternehmen nicht mehr gedeckt werden kann, wodurch die Zukunft einer ansonsten sich gut entwickelnden lokalen Wirtschaft teilweise infrage gestellt wird.

Der Blick auf die Pendlerverflechtungen der betroffenen Kreise zeigt, dass in den meisten der schrumpfenden Boomregionen ein Überschuss an Auspendlern gegenüber Einpendlern zu verzeichnen ist. In Hersfeld-Rotenburg ist der Pendlersaldo neutral. Es ist also nicht so, dass die betroffenen Landkreise typischerweise eher Arbeitsplatz als Wohnort seien. Die Schrumpfung der Bevölkerung

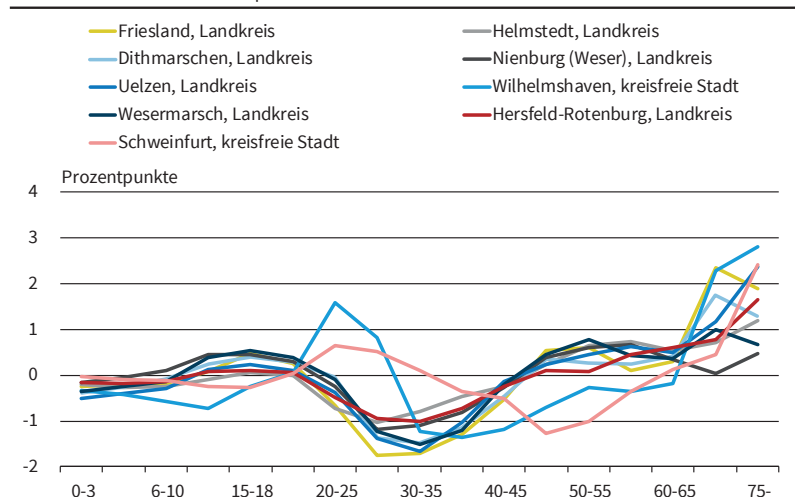
und das gute Arbeitsplatzangebot vor Ort kann möglicherweise dazu beitragen, dass sich die Zahl der Auspendler verringert. Die Attraktivität der Kreise als Wohnort ist jedenfalls – zumindest für die bestehenden Auspendler – groß genug. Im Gegensatz zu den anderen betrachteten Regionen verzeichnen die Städte Schweinfurt und Wilhelmshaven mehr Ein- als Auspendler. In Schweinfurt wird dies durch Einpendler aus dem umgebenden Landkreis Schweinfurt verursacht. Dieser ist durch eine leicht sinkende Bevölkerung sowie eine hohe, aber unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung gekennzeichnet. Stadt und Landkreis zusammen würden sich nicht mehr als schrumpfende Boomregionen qualifizieren. In Wilhelmshaven kommt der größte Anteil der Einpendler aus Friesland, das ebenfalls zu den schrumpfenden Boomregionen zählt, wodurch die Knappheiten dort tendenziell verstärkt werden.

Die demographische Verschärfung ist nicht nur im Bevölkerungsrückgang dieser betroffenen Landkreise und Städte zu erkennen, sondern auch in der

Abb. 2

Bevölkerungsstruktur in den schrumpfenden Boomregionen

Differenz des Anteils der Altersklassen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung der Regionen^a zum Bundesdurchschnitt in Prozentpunkten



^aRegionen mit überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum und Bevölkerungsrückgang von mehr als 1 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

© ifo Institut

gegenwärtigen Altersstruktur. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Einwohner der neun Städte und Landkreise nach Altersgruppen gemessen an der bundesweiten Verteilung. Es ist deutlich zu erkennen, dass vor allem die Altersgruppe zwischen 25 und 40 Jahren in einer Reihe von Kreisen schwach besetzt ist. Diese jungen Jahrgänge fehlen vor allem in Friesland, Helmstedt, Dithmarschen, Nienburg, Uelzen, Wesermarsch und Hersfeld-Rotenburg. Teilweise fehlt mehr als ein Viertel der Bevölkerung verglichen mit dem Bundesdurchschnitt. Umgekehrt sind die Bevölkerungsanteile der älteren Jahrgänge im Rentenalter über 65 Jahren in den Regionen überdurchschnittlich hoch.

Von diesem Muster weichen die beiden kreisfreien Städte Wilhelmshaven und Schweinfurt ab. In Wilhelmshaven sind die Jahrgänge zwischen 20 und 30 Jahren bis zu 30% stärker vertreten als im gesamtdeutschen Durchschnitt. Schweinfurt zeigt sogar bis zu den 35-Jährigen einen überdurchschnittlich hohen Anteil und in den Jahrgängen bis zu 60 Jahren einen unterdurchschnittlichen Besatz.

Die identifizierten Regionen zeichnen sich durch eine überdurchschnittlich ansteigende Beschäftigung, deutlich sinkende Bevölkerungszahlen, schwach besetzte jüngere Jahrgänge und einen hohen Anteil älterer Bürger aus. Damit sind hier allein aus demographischen Gründen ökonomische Schrumpfungsprozesse für die Zukunft zu befürchten, wenn nicht die gute Arbeitsmarktentwicklung ein Wachstum der Bevölkerung nach sich ziehen wird. Diese können – wo vorhanden – die noch bestehenden Unterbeschäftigungssymptome zunächst verringern. Zu erwarten sind aber zunehmende Mismatch-Probleme, bei denen die Arbeitslosen die offenen Stellen aus Gründen der Qualifikation nicht besetzen können. Die kreisfreien Städte haben hier mit einer besseren demographischen Struktur eine bessere Ausgangsposition. Soweit es wachsende Unternehmen mit zusätzlichem Bedarf an Arbeitskräften gibt und die Bevölkerungsentwicklung nicht verbessert werden kann, verschärfen sich diese Probleme und die zurückgehende Bevölkerung mit fehlendem Nachwuchs kann sich zu einer Wachstumsbremse für die Unternehmen und für die Region entwickeln.

WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG UND HANDLUNGSOPTIONEN

Der Engpass an Fachkräften ist schon heute ein zentrales Investitionshemmnis für die Industrie und die mit ihr verbundenen Dienstleister in Deutschland. Befragungen zeigen, dass jedes zweite Unternehmen dies als ein bedeutendes Problem herausgestellt hat. Drei Jahre zuvor gab erst ein Drittel der Unternehmen die fehlende Verfügbarkeit von Fachkräften als wichtiges Investitionshemmnis an (vgl. Bardt et al. 2017). Kein anderes Investitionshemmnis hat derart an Relevanz gewonnen. Die wirtschaftliche Bedeutung von drohenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt ist

schon heute hoch und droht durch die demographisch bedingte Verringerung des Arbeitsangebots in den nächsten 20 Jahren weiter anzusteigen (vgl. Deschermeier 2017; Schäfer 2017). Ohne Gegenmaßnahmen muss gesamtwirtschaftlich daher mit einer spürbaren Verlangsamung des BIP-Wachstums und des Produktivitätsfortschritts gerechnet werden.

Das Auseinanderdriften von Beschäftigung und Bevölkerungsentwicklung auf regionaler Ebene ist bisher ein eher punktuell Phänomen. Die wirtschaftliche Bedeutung wird zudem noch dadurch begrenzt, dass die neun Städte und Kreise, in denen die Kombination aus überdurchschnittlich steigender Beschäftigung und deutlich schrumpfender Bevölkerung besonders ausgeprägt ist, verhältnismäßig klein sind. Sie sind mit durchschnittlich unter 100 000 Einwohnern halb so groß wie der Durchschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland. Insgesamt leben in den neun Städten und Kreisen mit starkem Bevölkerungsrückgang und hohem Beschäftigtenwachstum 875 000 Einwohner und 338 000 Beschäftigte. Dies ist jeweils gut 1% der Gesamtzahl in Deutschland. Entsprechend begrenzt ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung, die über die jeweiligen regionalen Probleme hinausgeht. Dennoch droht sich das Problem zu verschärfen. Die demographische Entwicklung und die Tendenz zur Urbanisierung werden die Anzahl derjenigen Regionen weiter erhöhen, in denen es aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zu spürbaren Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt kommen kann.

Die besondere Raumstruktur Deutschlands macht die beschriebene Situation allerdings kritischer, als es die bisher niedrigen Fallzahlen vermitteln. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist Deutschland nicht durch ein großes wirtschaftliches Zentrum geprägt, sondern durch eine verhältnismäßig breite Verteilung der wirtschaftlichen Leistung in der Fläche. Wenn zunehmende Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung die Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit bremsen oder sogar behindern, kann dies für wirtschaftlich bedeutende Regionen ein Entwicklungshindernis sein. Besonders kritisch ist es, wenn Unternehmen aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation einen alternativen Standort für bestimmte Funktionen suchen müssen und damit die bestehende Beschäftigung vor Ort infrage gestellt wird. Die Suche nach einem neuen Standort muss nicht in Deutschland enden. Schließlich kommen in dieser Situation alle Standortvorteile und Standortnachteile Deutschlands zum Tragen. Die vorhandenen Investitionen, die nur noch durch additive Investitionen ergänzt werden müssen, sind dann kein Grund mehr für die weitere Unternehmensentwicklung am Standort Deutschland.

Um einer drohenden Abwärtsbewegung in gefährdeten schrumpfenden Boomregionen zu begegnen, die daraus entsteht, dass die Bevölkerung trotz eines ausreichenden und wachsenden Angebots an Arbeitsplätzen schrumpft, muss die Attraktivität

der jeweiligen Region für Menschen gestärkt werden. Dies gilt sowohl für Einheimische, die gegebenenfalls abwandern würden, als auch für potenzielle Zuwanderer aus dem Inland und Ausland. Gefordert sind vor allem die Gebietskörperschaften vor Ort und die lokalen Unternehmen. Die Kommunen und die Unternehmen haben ein ureigenes Interesse, attraktiv für qualifizierte Mitarbeiter und Einwohner oder Pendler zu sein. Zudem muss die Attraktivität aus den spezifischen Gegebenheiten vor Ort und den besonderen Anforderungen der Unternehmen entwickelt werden.

LITERATUR

Bardt, H., M. Grömling, T. Hentze und T. Puls (2017), *Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf*, IW-Analysen, Nr. 118, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Bardt, H. und A. K. Orth (2018), *Schrumpfende Boomregionen in Deutschland*, IW-Report 49, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Boarnet, M. G., S. Chalermpong und E. Geho (2005), »Specification issues in models of population and employment growth«, *Papers in Regional Science* 84(1), 21–46.

Burstedde, A., L. Malin und P. Risius (2017), *Fachkräfteengpässe in Unternehmen – Rezepte gegen den Fachkräftemangel: Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden*, KoFa-Studie 4, Köln.

Burstedde, A. und P. Risius (2017), *Fachkräfteengpässe in Unternehmen – Regionale Fachkräftesituation und Mobilität*, KoFa-Studie 2, Köln.

De Graaff, T., F. G. Van Oort und R. J. G. M. Florax (2012), »Sectoral heterogeneity, accessibility and population-employment dynamics in Dutch cities«, *Journal of Transport Geography* 25, 115–127.

Deschermeier, P. (2017), »IW-Bevölkerungsprognose: Entwicklung der Bevölkerung bis 2035«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*, Köln, 41–55.

Geis, W. (2016), »Bundesländer gewinnen unterschiedliche Zuwanderungsgruppen«, *IW-Kurzbericht* Nr. 13, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Geis, W. und A. K. Orth (2017), »Ostdeutschland – Weniger Frauen gehen, Männerüberschuss bleibt bestehen«, *IW-Kurzbericht* Nr. 3, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Geis, W. und A. K. Orth (2018), »Süddeutschland profitiert am meisten von erwerbsorientierter Zuwanderung«, *IW-Kurzbericht* Nr. 42, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Hoogstra, G. J., R. J. G. M. Florax und J. Van Dijk (2011), »Determinants of variation in population-employment interaction findings: A quasi-experimental meta-analysis«, *Geographical Analysis* 43, 14–37.

Hoogstra, G. J., J. van Dijk und R. J. G. M. Florax (2017), »Do jobs follow people or people follow jobs? A meta-analysis of Carlini-Mills studies«, *Spatial Economic Analysis* 12(4), 357–378.

Munshi, K. (2003), »Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market«, *Quarterly Journal of Economics* 118(2), 549–599.

Partridge, M. D. (2010), »The duelling models: NEG versus amenity migration in explaining US engines of growth«, *Papers in Regional Science* 89, 513–536.

Schäfer, H. (2017), »Arbeitsmarkt: Arbeitsangebot und Arbeitsvolumen«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*, Köln, 57–73.

Robert Lehmann, Felix Leiss, Simon Litsche, Stefan Sauer, Michael Weber,
Annette Weichselberger und Klaus Wohlrabe

Mit den ifo-Umfragen regionale Konjunktur verstehen

Mit seinen monatlichen Konjunkturumfragen stellt das ifo Institut wertvolle Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung bereit – nicht nur für Deutschland, sondern auch für einzelne Bundesländer. Wir illustrieren für die regionale Ebene einige der wertvollen Informationen, die sich aus den Regionalauswertungen gegenüber dem Geschäftsklima Deutschland und der amtlichen Statistik für die regionale Konjunkturanalyse ergeben. Zudem bieten wir einen Ausblick auf mögliche Erweiterungen der Regionalauswertungen. Dabei sind je nach regionaler Teilnehmerzahl Auswertungen bis hinunter in einzelne Industriezweige möglich.

IFO-UMFRAGEN: MONATLICH, AKTUELL, REGIONAL

In vielen deutschen Bundesländern herrscht regelmäßig weitgehend Ahnungslosigkeit darüber, wie es um die konjunkturelle Entwicklung der eigenen Wirtschaft aktuell bestellt ist. Denn aus methodischen Gründen weist die amtliche Statistik zahlreiche Konjunkturindikatoren nur auf der nationalen, nicht aber auf der regionalen Ebene aus. Dazu zählen etwa das vierteljährliche Bruttoinlandsprodukt¹ oder der monatliche Produktionsindex im Verarbeitenden Gewerbe. Die wenigen verfügbaren regionalen Indikatoren veröffentlicht sie häufig erst mit mehrmonatiger Verzögerung, überarbeitet sie zum Teil rückwirkend und verzichtet dabei auf eine Saison- oder Preisbereinigung.² All dies schränkt die Konjunkturanalyse auf der regionalen Ebene erheblich ein. Konjunkturforschung und Wirtschaftspolitik behelfen sich für gewöhnlich, indem sie fehlende regionale Informationen über nationale Statistiken approximieren. Diese Annäherungen sind aber angesichts der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen zwangsläufig ungenau (vgl. Lehmann und Wohlrabe 2013). Ob sich die regionale Wirtschaft vor einem Abschwung befindet, wie es mit den lokalen Steuereinnahmen weitergeht – es bleibt vage.

Das ifo Institut tritt diesem Informationsmangel mit seinen monatlichen Konjunkturumfragen ent-

gegen. Die qualitative Befragung mit rund 9 000 Meldungen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes, des Handels und des Dienstleistungssektors bietet aktuelle Ergebnisse zur konjunkturellen Entwicklung in Deutschland – monatlich, saisonbereinigt, ohne Verzögerung und ohne rückwirkende Überarbeitungen. Der ifo Geschäftsklimaindex ist Deutschlands bekanntester und wichtigster konjunktureller Frühindikator.

Weniger bekannt ist, dass die verschiedenen Indikatoren des ifo Geschäftsklimas Deutschland auch für einzelne Bundesländer berechnet werden. Dies sind gegenwärtig Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie Ostdeutschland insgesamt (vgl. Tab. 1). Auswertungen für weitere Bundesländer bzw. Regionen sind grundsätzlich ebenfalls möglich, sofern die regelmäßig teilnehmenden Unternehmen eine repräsentative Nettostichprobe der regionalen Wirtschaft gewährleisten. Aufgrund der von Region zu Region unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen liefern die Regionalauswertungen monatlich wertvolle Zusatzinformationen für die gesamte Wirtschaft auf der regionalen Ebene – über die amtliche Statistik und den ifo Geschäftsklimaindex Deutschland hinaus. Vergleichbare regionale Konjunkturumfragen anderer Institute und Verbände werden hingegen nur viertel- oder gar halbjährlich erhoben und decken ggf. nur einzelne Wirtschaftsbereiche ab.³

¹ Einzige Ausnahme ist das Land Baden-Württemberg. Nicht-amtliche Stellen errechnen ein vierteljährliches Bruttoinlandsprodukt u.a. für den Freistaat Sachsen (vgl. Nierhaus 2017), das Land Sachsen-Anhalt (vgl. Nauerth et al. 2017) und Ostdeutschland (vgl. Ludwig und Exß 2017).

² Zur Bedeutung der Saisonbereinigung für die Konjunkturanalyse vgl. Sauer und Wohlrabe (2015).

³ Zu den bekannteren konjunkturbezogenen Unternehmensumfragen mit Auswertungen auf der subnationalen Ebene zählen jene des Instituts der deutschen Wirtschaft, der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern sowie die Stellenerhebung des IAB.

Tab. 1

Auftraggeber und Websites der ifo-Regionalauswertungen

	Auftraggeber	Website
Baden-Württemberg	L-Bank Landeskreditbank Baden-Württemberg	https://www.konjunktur-bw.de
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	https://www.stmwi.bayern.de/service/publikationen/cat/publist/pubsw/ifo/
Nordrhein-Westfalen	NRW.Bank	https://www.nrwbank.de/de/corporate/Publikationen/Publikationsinhaltsseiten/nrw.bank_ifo_geschaeftsklima.html
Sachsen	ifo Institut	https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Konjunkturtest/Sachsen.html
Ostdeutschland	ifo Institut	https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Konjunkturtest/Ostdeutschland.html

Quelle: ifo Institut.

REGIONALAUSWERTUNGEN LIEFERN WERTVOLLE, ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

Über seine monatlichen Umfragen gewinnt das ifo Institut ein aktuelles Meinungsbild der Unternehmen in Deutschland, das mitunter erhebliche regionale Differenzen offenbart. Dies gilt nicht nur für die konjunkturelle Entwicklung, sondern auch für aktuelle wirtschaftspolitische Themen. So kristallisierten sich in Sonderfragen zum gesetzlichen Mindestlohn schon frühzeitig unterschiedliche Anpassungsreaktionen der Unternehmer in Ost- und Westdeutschland heraus (vgl. Lehmann et al. 2015; Weber 2016). Ebenso legen aktuelle Befragungsergebnisse systematische Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen in ihrer Selbsteinschätzung als Mittelständler nahe (vgl. Berlemann et al. 2019). Keine systematischen Unterschiede bestehen hingegen in der Betroffenheit der Unternehmer von Negativzinsen infolge der EZB-Niedrigzinspolitik (vgl. Hainz et al. 2017), was angesichts der unterschiedlichen Unternehmensgrößen und Exportorientierung in den einzelnen Bundesländern fast schon wieder überrascht. Dank des monatlichen Befragungsrhythmus können diese und weitere aktuelle wirtschaftspolitische Themen in den ifo-Umfragen umgehend aufgegriffen und regional differenziert analysiert werden.

Zu den wichtigsten konjunkturbezogenen Ergebnissen der monatlichen ifo-Umfragen zählen das ifo Geschäftsklima sowie seine beiden Teilindikatoren, die Einschätzungen der Unternehmer zu ihrer aktuellen Geschäftslage und der erwarteten Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten. Diese werden auch auf der regionalen Ebene für alle Wirtschaftssektoren berechnet und publiziert. Hinzu kommen je nach Wirtschaftsbereich weitere Indikatoren, etwa zur Auftragslage, zur Kapazitätsauslastung, zum Exportgeschäft oder zur Preisentwicklung. Prinzipiell können alle Indikatoren der ifo Konjunkturmfragen auf regionaler Ebene bestimmt werden.⁴

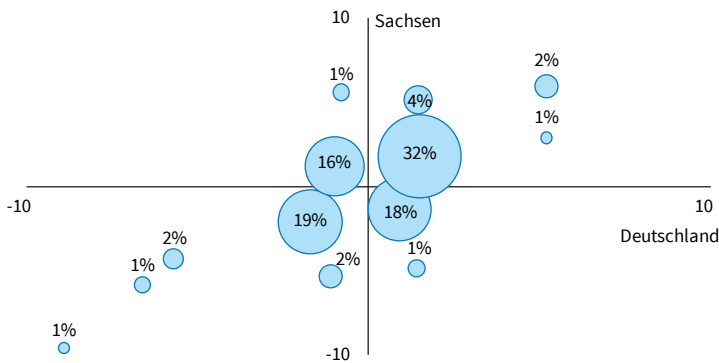
⁴ Grenzen ergeben sich durch die Größe der Nettostichprobe. Dies wird im weiteren Verlauf diskutiert.

Der Mehrwert der Regionalauswertungen ergibt sich dadurch, dass sich viele dieser Indikatoren auf der regionalen Ebene kurzfristig anders entwickeln als auf der nationalen Ebene. Nicht immer verbessert sich auch das regionale Geschäftsklima, wenn sich der entsprechende Bundesindikator aufhellt. Dies liegt an den unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie regionalspezifischen konjunkturellen Signalen. Da aber gerade die monatlichen Veränderungen der saisonbereinigten ifo-Indikatoren die konjunkturelle Information tragen (vgl. Wohlrabe und Wollmershäuser 2017), sind diese regionalen Unterschiede für die Konjunkturanalyse von erheblicher Bedeutung.

Wie groß die Unterschiede zwischen regionaler und nationaler Ebene sein können, zeigt sich am Beispiel Sachsen. Von 2005 bis 2018 bewegte sich das ifo Geschäftsklima Sachsen nur in zwei Drittel aller Monate in die gleiche Richtung wie das ifo Geschäftsklima Deutschland (vgl. Abb. 1). Im übrigen Drittel trübte sich das eine Geschäftsklima ein, während sich das jeweils andere aufhellte. Maßgeblich hierfür dürfte unter anderem sein, dass in Sachsen gegenüber dem Bundesdurchschnitt die Industrie weniger exportorientiert ist und das Baugewerbe eine größere Bedeutung hat. Kommen bspw. vom Außenhandel und vom Binnenhandel gegenläufige Signale, werden sich die Geschäftserwartungen (und mit ihnen das Geschäftsklima) von Bundesländern mit eher binnenwirtschaftlich orientierter Industrie (wie in Ostdeutschland) anders entwickeln als jene von Regionen mit stärker exportorientierter Industrie (wie in Deutschland insgesamt). Gleichsam reagiert das Geschäftsklima auf baurelevante Konjunktursignale umso stärker, je höher der Wertschöpfungsanteil des Baugewerbes in einem Bundesland ist. Grundsätzlich kann es aufgrund der unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstrukturen passieren, dass bestimmte Faktoren nur auf der regionalen Ebene zu Bewegungen des Geschäftsklimas führen, nicht aber auf der nationalen Ebene.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich das ifo Geschäftsklima auch in anderen Bundesländern nicht immer im Gleichlauf zum Geschäfts-

Abb. 1
Veränderungen der ifo Geschäftsklimata Sachsen und Deutschland im Vergleich



Zur Interpretation der Graphik: In 32% aller Monate haben sich die ifo Geschäftsklimata sowohl in Sachsen als auch in Deutschland geringfügig aufgehellt.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

klima Deutschland entwickelte (vgl. Tab. 2). Dabei wichen die regionalen Geschäftserwartungen in der Regel ähnlich häufig von der nationalen Entwicklung ab wie die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage. Dies legt nahe, dass sich in den Regionalauswertungen tatsächlich regionalspezifische Konjunkturentwicklungen widerspiegeln. All diese Zusatzinformationen gingen verloren, müsste man auf die Regionalauswertungen verzichten.

Tatsächlich helfen die Regionalauswertungen spürbar, die kurzfristige, regionale Wirtschaftsentwicklung frühzeitig und sicher zu beschreiben. Dies zeigen sowohl klassische Prognosetests als auch modernste Algorithmen, basierend auf Maschinellen Lernen (vgl. Claudio et al. 2019; Henzel 2015, Lehmann und Wohlrabe 2014a; 2014b; 2015; 2017). Demnach lässt sich die Wirtschaftsentwicklung im laufenden und kommenden Quartal mit Hilfe regionaler amtlicher Statistiken schon einigermaßen zuverlässig bestimmen. Das ifo Geschäftsklima Deutschland verbessert den Informationsstand demgegenüber erheblich. Den größten Informationsgehalt tragen jedoch die regionalen ifo-Konjunkturindikatoren.

STICHPROBENGRÖSSE BESTIMMT DEN DETAILGRAD

Dies alles spricht dafür, dass viele Bundesländer von einer Ausweitung der ifo Regionalauswertungen

Tab. 2
Gleich gerichtete Veränderung von ifo-Indikatoren auf der regionalen Ebene und in Deutschland insgesamt
in %

	Klima	Lage	Erwartungen
Baden-Württemberg	72	69	68
Bayern	74	78	75
Nordrhein-Westfalen	77	75	78
Sachsen	66	71	59
Ostdeutschland	72	68	70

Quelle: ifo Konjunkturumfragen 2005–2018, Berechnungen des ifo Instituts.

profitieren würden. Dies gilt insbesondere für Bundesländer, deren Wirtschaftsstruktur sich, wie in Sachsen, stark von der deutschen Wirtschaftsstruktur unterscheidet. Eine solche Ausweitung setzt aber voraus, dass die regelmäßig an den ifo-Umfragen teilnehmenden Unternehmen eine repräsentative Nettostichprobe der regionalen Wirtschaft gewährleisten. Dazu muss die Nettostichprobe hinreichend groß sein und die regionale Wirtschafts- und Unternehmensgrößenstruktur zumindest in ihren Grundzügen widerspiegeln. Nur für solche Nettostichproben lassen sich die Antworten der Befragungsteilnehmer durch Gewichtung und Aggregation valide auf die Gesamtwirtschaft hochrechnen.⁵ Tabelle 3 gibt dazu einen Überblick über die durchschnittlichen Nettostichprobengrößen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2018. Rein quantitativ sind die Stichproben der Bundesländer Niedersachsen (ca. 760 Meldungen) und Hessen (ca. 590 Meldungen) groß genug, um jeweils eigene Regionalauswertung zu initiieren. Für Schleswig-Holstein (ca. 270 Meldungen) und Hamburg (ca. 210 Meldungen) käme etwa eine gemeinsame Regionalauswertung »Nord« in Betracht.

Umfang und Zusammensetzung der Nettostichprobe bestimmen aber nicht nur ob, sondern auch wie tief gegliedert die Befragungsergebnisse ausgewertet werden können. Beispielsweise weist das ifo Institut für Sachsen angesichts von »lediglich« knapp 500 Meldungen pro Monat Ergebnisse nur bis auf die Ebene der vier großen Wirtschaftssektoren Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel und Dienstleistungen aus. In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen erlauben die großen Teilnehmerzahlen mit jeweils weit über 1 000 monatlichen Meldungen hingegen Auswertungen bis hinunter zur Zweisteller-Ebene der Wirtschaftszweigklassifikation, also innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes bspw. nach Fahrzeugbau und Maschinenbau oder innerhalb des Bauhauptgewerbes nach Hochbau und Tiefbau (vgl. Tab. 4). Auch in Niedersachsen und Hessen könnten die Ergebnisse zumindest für einige Bereiche der Zweisteller-Ebene ausgewertet werden. Für die Region »Nord« käme analog zu Sach-

⁵ Die genaue Aggregationsmethodik wird im Handbuch der ifo-Umfragen und Konjunkturindikatoren (Sauer und Wohlrabe 2019) detailliert beschrieben, das in Kürze erscheint.

Tab. 3

Monatliche Meldungen in den ifo Konjunkturumfragen aufgliedert nach Bundesländern und Umfragebereichen (Durchschnitt des Jahres 2018)

	Verarbeitendes Gewerbe	Bauhauptgewerbe	Handel	Dienstleistungen	Insgesamt
Baden-Württemberg	386	303	251	295	1 235
Bayern	426	563	411	490	1 890
Berlin	17	33	28	91	169
Brandenburg	48	64	55	49	216
Bremen	8	16	21	25	70
Hamburg	19	26	55	108	208
Hessen	132	120	151	187	590
Mecklenburg-Vorpommern	27	75	31	46	179
Niedersachsen	146	278	178	160	762
Nordrhein-Westfalen	460	353	413	491	1 717
Rheinland-Pfalz	69	85	75	76	305
Saarland	10	15	51	20	96
Sachsen	151	150	63	101	465
Sachsen-Anhalt	56	114	65	45	280
Schleswig-Holstein	46	77	80	71	274
Thüringen	116	124	59	44	343

Anm.: Im Bauhauptgewerbe und teilweise in der Industrie können die teilnehmenden Unternehmen jeden Monat mehrere Meldungen für verschiedene Bausparten abgeben. Daher entspricht die Zahl der Meldungen nicht der Zahl der teilnehmenden Unternehmen.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

Tab. 4

Maximale Gliederungstiefe der aktuellen Regionalauswertungen

	Verarbeitendes Gewerbe	Bauhauptgewerbe	Handel	Dienstleistungen
Baden-Württemberg	2-Steller	Hochbau ^a , Tiefbau	Großhandel, Einzelhandel	Wirtschaftsabschnitte
Bayern	2-Steller	keine Untergliederung	Großhandel, Einzelhandel	Wirtschaftsabschnitte
Nordrhein-Westfalen	2-Steller	Hochbau, Tiefbau	Großhandel, Einzelhandel	Wirtschaftsabschnitte
Sachsen	keine Untergliederung	keine Untergliederung	keine Untergliederung	keine Untergliederung
Ostdeutschland	keine Untergliederung	keine Untergliederung	keine Untergliederung	keine Untergliederung

^a Weiter unterteilt in die Sparten gewerblicher Hochbau, öffentlicher Hochbau, Wohnungsbau.

Quelle: ifo Institut.

sen zumindest eine Teilauswertung für die vier großen Wirtschaftssektoren in Betracht.

FAZIT

Die Regionalauswertungen der monatlichen ifo Konjunkturumfragen stellen wichtige Indikatoren bereit, um frühzeitig und zuverlässig konjunkturelle Entwicklungen auf Bundesländerebene zu identifizieren. Bundesländer, für die gegenwärtig noch keine eigenen regionalisierten Ergebnisse berechnet werden, können sich derzeit nur mit dem ifo Geschäftsklima Deutschland behelfen. Künftig könnten die Regionalauswertungen ausgeweitet werden. Angesichts der aktuellen Teilnehmerzahlen scheinen bundesländerspezifische Auswertungen etwa für Hessen und Niedersachsen möglich. Für andere Bundesländer kämen regionenübergreifende Auswertungen in Betracht, bis sich deren Teilnehmerzahlen dauerhaft erhöhen.

LITERATUR

- Berlemann, M., V. Jahn und R. Lehmann (2019), »Wie ist der Mittelstand räumlich verteilt? Eine Analyse mit Befragungsdaten«, *ifo Dresden berichtet* 27(1), 23–28.
- Claudio, J. C., Heinisch, K. und O. Holtemöller (2019), »Nowcasting East German GDP Growth: A MIDAS Approach«, mimeo.
- Hainz, C., A. Marjenko und S. Wildgruber (2017), »Die Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der EZB auf Unternehmen. Ergebnisse der Sonderfrage der ifo Konjunkturumfrage zu Negativzinsen auf Einlagen«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 38–41.
- Henzel, St. R., Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2015), »Nowcasting regional GDP: the case of the Free State of Saxony«, *Review of Economics* 66 (1), 71–98.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2014a), »Forecasting gross value-added at the regional level: Are sectoral disaggregated predictions superior to direct ones?«, *Review of Regional Research* 34(1), 61–90.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2014b), »Regional economic forecasting: state-of-the-art methodology and future challenges«, *Economics and Business Letters* 3(4), 218–231.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2015), »Forecasting GDP at the Regional Level with Many Predictors«, *German Economic Review* 16(2), 226–254.
- Lehmann, R. und K. Wohlrabe (2017), »Boosting and regional economic forecasting: the case of Germany«, *Letters in Spatial and Resource Sciences* 10(2), 161–175.
- Lehmann, R., J. Ragnitz und M. Weber (2015), »Mindestlohn in Ostdeutschland: Firmen planen Preiserhöhungen und Personalabbau«, *ifo Dresden berichtet* 22(1), 40–42.
- Ludwig, U. und F. Exß (2017), »IWH-Konjunkturbarometer Ostdeutschland: Moderater Anstieg der Produktion im Winterhalbjahr 2016/2017«, *Konjunktur aktuell* 5(1), IWH, Halle.

Nauerth, J., J. Ragnitz und M. Weber (2017), *Die gesamtwirtschaftliche Lage im 1. Quartal 2017 – Vierteljährliche Konjunkturberichterstattung für das Land Sachsen-Anhalt*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt, ifo Institut, Niederlassung Dresden.

Nierhaus, W. (2017), »Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das zweite Quartal 2017«, *ifo Dresden berichtet* 24(6), 35–36.

Sauer, St. und K. Wohlrabe (2015), »Die Saisonbereinigung im ifo Konjunkturtest – Umstellung auf das X-13ARIMA-SEATS-Verfahren«, *ifo Schnelldienst* 68(1), 32–42.

Weber, M. (2016), »Der flächendeckende Mindestlohn in Ost- und Westdeutschland: Erwartungen und Wirklichkeit«, *ifo Dresden berichtet* 23(3), 36–40.

Wohlrabe, K. und T. Wollmershäuser (2017), »Über die richtige Interpretation des ifo Geschäftsklimas als konjunktureller Frühindikator«, *ifo Schnelldienst* 70(15), 42–46.

Klaus Wohlrabe

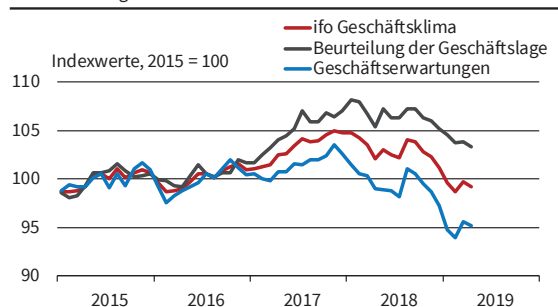
ifo Konjunkturumfragen April 2019 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft verliert weiter an Kraft¹

Die Stimmung in den deutschen Chefetagen hat sich wieder eingetrübt. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im April von 99,7 (saisonbereinigt korrigiert) auf 99,2 Punkte gesunken. Die Unternehmen sind weniger zufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Der leichte Optimismus vom März mit Blick auf die kommenden Monate ist wieder verfliegen. Die deutsche Wirtschaft verliert weiter an Kraft. Im Verarbeitenden Gewerbe hat sich das Geschäftsklima erneut merklich verschlechtert. Die Unternehmen schätzten ihre aktuelle Lage nochmals schlechter ein. Auch mit Blick auf die kommenden Monate hat der Pessimismus zugenommen. Die Kapazitätsauslastung

sank um 0,8 Prozentpunkte auf 85,4%. Sie liegt aber immer noch über dem langfristigen Durchschnitt von 83,7%. Im Dienstleistungssektor ist der Index leicht gestiegen. Dies war optimistischeren Erwartungen geschuldet. Die Dienstleister schätzten die aktuelle Lage hingegen etwas schlechter ein, wenn auch auf hohem Niveau. Im Handel hat das Geschäftsklima etwas nachgegeben. Die Händler beurteilten ihre Lage noch immer als sehr gut, korrigierten aber diese Lageeinschätzung und ihre Erwartungen für die nächsten Monate nach unten. Treiber dieser Entwicklung war der Einzelhandel. Im Großhandel stieg der Index sogar minimal. Im Bauhauptgewerbe ist der Geschäftsklimaindex erneut gestiegen. Die Baufirmen waren mit ihrer bereits sehr guten Geschäftslage nochmals merklich zufriedener.

¹ Die ausführlichen Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

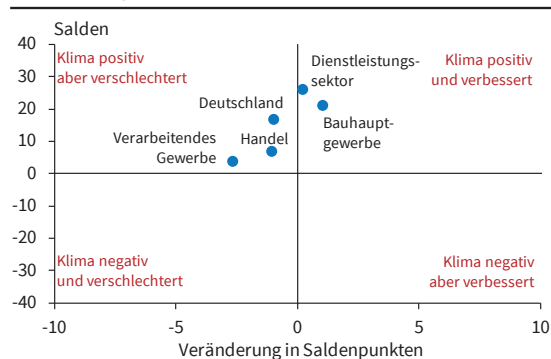
Abb. 1
ifo Geschäftsklima Deutschland^a
Saisonbereinigt



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

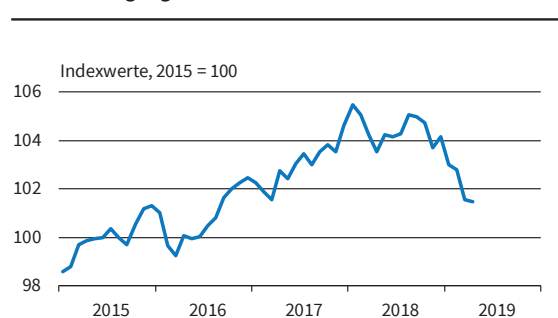
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2019. © ifo Institut

Abb. 2
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2019. © ifo Institut

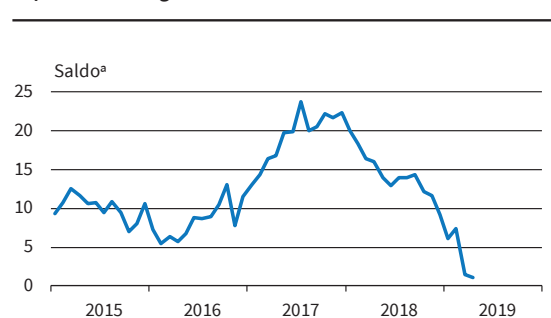
Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer^a



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2019. © ifo Institut

Abb. 4
Exportorerwartungen im Verarbeitenden Gewerbe

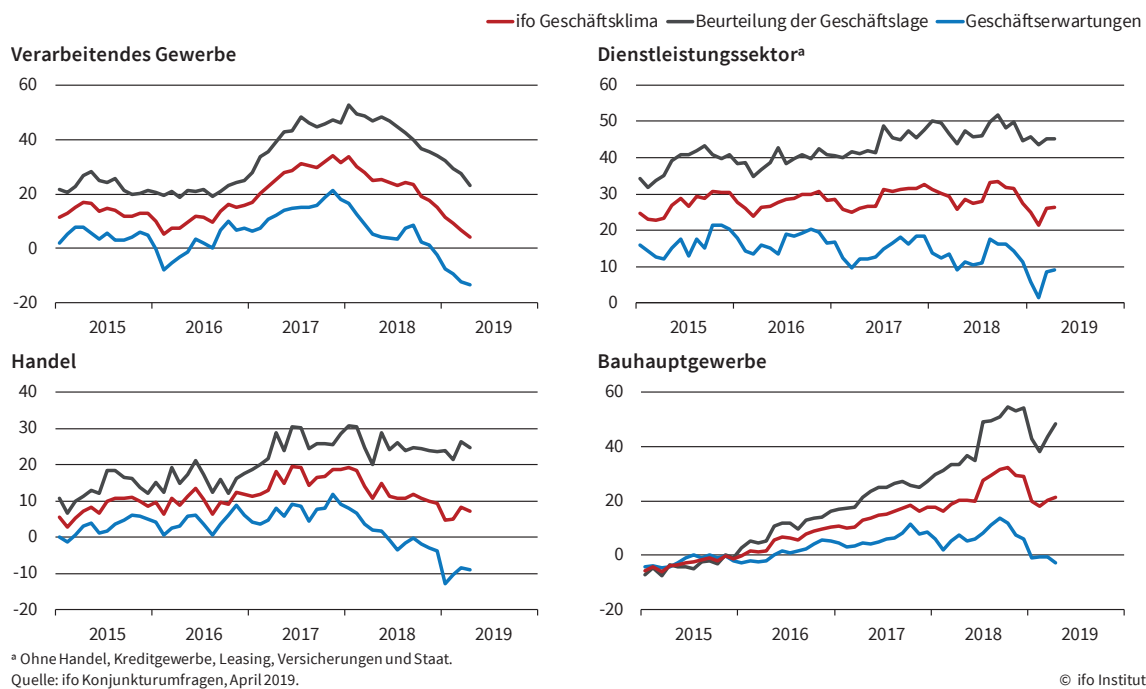


^a Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2019. © ifo Institut

Abb. 5

ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
Salden, saisonbereinigt



Jedoch wachsen die Zweifel, ob die Hochkonjunktur am Bau andauern wird.

Die deutschen Unternehmen werden zurückhaltender beim Beschäftigungsaufbau. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im April auf 101,5 Punkte gefallen, nach 101,6 Punkten im März. Insgesamt wird die Zahl der Beschäftigten in Deutschland jedoch weiter steigen. Wichtigste Stütze bleibt der Dienstleistungssektor. Der Rückgang des Barometers im Verarbeitenden Gewerbe setzt sich unvermindert fort. Inzwischen wollen mehr Unternehmen die Zahl der Mitarbeiter verringern als erhöhen. Trotz anhaltender Hochkonjunktur im Baugewerbe werden die Unternehmen auch zurückhaltender beim Personalaufbau. Im Dienstleistungssektor sollen wieder verstärkt zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden. Gleiches gilt für den Handel.

Die Stimmung unter den deutschen Exporteuren trübt sich weiter ein. Die Exporterwartungen für die Industrie sind im April auf 1,1 Saldenpunkte gefallen, von 1,5 Saldenpunkten im März. Das schwierige weltwirtschaftliche Umfeld gibt im Moment keinerlei Impulse für die deutsche Exportwirtschaft. Im April konnten sich die Exporterwartungen der Autohersteller etwas erholen, nachdem sie im März eingebrochen waren. Jedoch erwarten die Unternehmen weiterhin keine Zuwächse im Auslandsgeschäft. Die generelle schwache Auslandsnachfrage hat nun auch die chemische Industrie erreicht. Nach fast drei Jahren kontinuierlichen Exportwachstums gehen die Unternehmen erstmals von einem leichten Rückgang aus. Lichtblicke in diesem Monat waren die Nahrungsmittelhersteller sowie Unternehmen aus der Möbelindustrie. Diese sehen weiterhin sehr gute Exportchancen.

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 10/2019 erscheint am 23. Mai 2019

Zukunft Europas

