

Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion der FDP

24. Juni 2019

**Gründerrepublik Deutschland –
Zukunft finanzieren,
Finanzstandort Frankfurt stärken**

BT-Drucksache 19/5053

Prof. Dr. Orestis Terzidis
Kaiserstr. 12
76131 Karlsruhe

KIT – Die Forschungsuniversität in der Helmholtz-Gemeinschaft

Einleitung

Start-up Unternehmen sind „junge, noch nicht etablierte Unternehmen, die zur Verwirklichung einer innovativen Geschäftsidee [...] mit geringem Startkapital gegründet werden und [...] früh zur Ausweitung ihrer Geschäfte [...] auf den Erhalt von [Wagniskapital] angewiesen sind.“ (Achleitner, 2019). Diese besondere Form der Gründungen steht bei dem vorliegenden Antrag (BT Drucksache 19/5053) im Vordergrund.

Im Kontext der Unterscheidung zwischen gelegenheitsgetriebenen (opportunity-based) und notwendigkeitsgetriebenen (necessity-based) Gründungen geht es hier also primär um die gelegenheitsbasierten Gründungen (zur Unterscheidung vgl. z.B. Block et al. (2010)).

Die Stellungnahme fokussiert auf diesen Gründungstyp. Diese Wahl des Fokus ist keine Aussage über die Wichtigkeit der beiden Gründungstypen, sondern versucht den Kontext des Antrags im Auge zu behalten.

Gründungsaktivitäten in Deutschland und Europa

Im Jahr 2018 wurden weltweit laut dem KPMG Bericht (Lavender und Hughes 2019) ca. 15.000 Investitionen in Startups mit einem Volumen von ca. 250 Milliarden US-Dollar getätigt, knapp 42 Prozent mehr als im Jahr 2017. Die weitaus meisten Investitionen und die größten Summen im letzten Quartal 2018 erfolgten in den USA, gefolgt von Asien und Europa.

Dabei spielt die Anzahl der Gründungen nicht unbedingt die wichtigste Rolle, sondern die Qualität der Gründungen und die Größe der Investitionen. So gab es beispielsweise im vierten Quartal 2018 in Europa mehr Investitionen als in Asien, aber die in Asien investierten Summen waren deutlich größer.

Entsprechend sind – darin stimmen die im Vorfeld dieser Stellungnahme angesprochenen Experten aus Praxis und Wissenschaft überein – nicht unbedingt die Zahlen der Gründungen (beispielsweise des im Antrag erwähnten KfW Gründungsmonitors) entscheidend, sondern die Qualität, Innovationshöhe und globale Reichweite.

Handlungsbedarf

Ein Indikator dafür, dass Europa allgemein und Deutschland im Besonderen das wirtschaftliche Potenzial wachstumsstarker Gründungen im Vergleich zu anderen Regionen weniger oft hebt, ist der direkte Vergleich der Anzahl der ‚Unicorns‘. Dies sind Unternehmen, deren Wert die Marke von 1 Milliarde Dollar übersteigt. Laut dem Bericht von KPMG (Lavendar and Hughes 2019) gab es im Jahr 2018 in den USA 53, in Asien 26 und in Europa 10 Unicorns. Wenn man davon ausgeht, dass diese Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur zukünftigen globalen Wirtschaftskraft leisten, wird der Handlungsbedarf unmittelbar sichtbar.

Das Problem ist weniger die Anzahl der Gründungen, als die Quote derer, die groß und global erfolgreich werden. Dafür gibt es einige Gründe, u.a.:

- Viel kleinere Wachstumsrunden,
- Viel kleinerer Heimatmarkt und kein automatischer Zugang zu harmonisierten europäischen Märkten,
- Extreme Hemmnisse im Wachstum durch Bürokratie und immer neuer Auflagen

Der Antrag befasst sich entsprechend mit einem der wichtigen Punkte, nämlich der Stärkung des Wagniskapitalmarkts. Tatsächlich geschieht es nicht selten, dass die stärksten Firmen vom amerikanischen Marktführer übernommen werden oder ihren Sitz in die USA verlegen, um dort Investoren zu akquirieren.

Dies gilt umso mehr, da die aktuellen Trends bei Investitionen auch Bereiche wie den Mobilitätssektor umfassen, der für den Standort D Stand heute von entscheidender Bedeutung ist.

Kommentierung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Der Antrag (BT-Drucksache 19/5053) formuliert, dass wir „eine umfassende und ganzheitliche Zukunftsoffensive zur Stärkung der Gründerkultur in Deutschland“ benötigen. Der „Standort Deutschland [soll] für junge Unternehmen aus allen Wirtschaftssektoren so attraktiv wie möglich [werden], um direkt vor Ort moderne Arbeitsplätze zu schaffen sowie ein stabiles Wachstum auf breiter Basis zu gewährleisten.“

Vor dem Hintergrund des oben gesagten ist diese Initiative auf jeden Fall positiv zu werten. In vielen Bereichen der Wirtschaft zeichnen sich strukturelle Veränderungen ab, bei denen neu entstehende Firmen eine entscheidende Rolle spielen. Die geforderte „ganzheitliche Strategie“, um die Grundlagen für eine neue Gründerkultur zu fördern, ist zweifelsohne ein wirtschaftspolitisch sinnvolles Anliegen.

Die Kommentierung der Einzelmaßnahmen erfolgt in kursiver Schrift.

Laut dem Antrag sollen

- (1) die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden,
- (2) die Regulierung so angepasst werden, dass der Zugang zu Kapital erleichtert wird,
- (3) die Investoren unterstützt werden,
- (4) eine Plattform mit Akteuren der Regierung und der Wirtschaft geschaffen werden und
- (5) der Gründergeist in Deutschland gestärkt werden.

Unter Punkt (1) geht es um

- a. die Steuerliche Behandlung von Verlustvorträgen bei Anteilsverkäufen,
- b. die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung,
- c. eine gesetzliche Steuertransparenz zur Stärkung des Standorts für Wagniskapital,
- d. die Ersetzung der Besteuerung von Streubesitzdividenden durch eine Erstreckung der Steuerbefreiung auch auf Dividenden an nicht unbeschränkt Steuerpflichtige,
- e. eine steuerliche Begünstigung in Form einer Re-Investitionsklausel, um die Anreize zu erhöhen, Risikokapital nach erfolgreicher De-Investition wieder zur Verfügung zu stellen.

Die Erhaltung von Verlustvorträgen aus Unternehmen zu ermöglichen, wenn deren Anteile an einen neuen Besitzer übergehen, ist für das Umfeld der Wagniskapitalfinanzierung eine natürliche Forderung (vgl. z.B. Jarzombek 2018).

Zum Thema steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung gibt es eine eingehende Studie, die zu folgendem Fazit kommt (Spengel et al., 2017, S. 104): „Innovationspolitisch wünschenswert ist eine allgemeine Steuergutschrift für FuE-Aufwendungen, welche Aufwendungen für Auftragsforschung einbezieht.“

Der Punkt c ist eher allgemein gehalten, weist aber auf ein mögliches Handlungsfeld hin.

Die beiden Punkte d und e können absehbar auch einen gewissen Beitrag leisten. Der Punkt e sollte insbesondere für Gründer noch konsequenter durchdacht werden. Oft erhalten diese bei einer Veräußerung (Exit) beträchtliche Summen. Würden diese im Fall einer Re-Investition steuerlich begünstigt, entstünde ein positiver Effekt, da hier ‚Smart Money‘ entstehen würde (Kapital + Erfahrung und Netzwerke der Unternehmer).

Unter dem Punkt (2) geht es um eine Anpassung der Regulierung.

- a. die Kapitalanforderungen für die Gründungen in D sollen sich in den europäischen Vergleich einfügen,

- b. bei europäischen Rechts- und bei nationalen Gesetzgebungsverfahren sollten noch stärker Wechselwirkungen in der Regulierung beachtet werden,
- c. die Finanzmarktregulierung sollte auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden
- d. innovative Finanzierungsmöglichkeiten wie wie Crowdinvesting sollte etwa durch die einheitliche Anwendung der bestehenden Schwarmfinanzierungsausnahme auf partiarische Darlehen, Nachrangdarlehen sowie auf Anteile, die eine Beteiligung am Ergebnis eines Unternehmens gewähren, ausgebaut werden;
- e. die Anleger sollten besser aufgeklärt, aber nicht per se davon abgehalten werden, nach einer Abwägungsentscheidung Risiken einzugehen;
- f. die negativen Effekte der Regulierung durch Regulierungsmaßnahmen sollten im Hinblick auf die Verteuerung von Eigen- als auch Fremdkapital offen analysiert und überprüft werden;

Die Vorschläge sind in dieser Form eher allgemein gehalten, eröffnen aber sinnvolle Perspektiven für eine Vertiefung. Mit Blick auf die Schwarmfinanzierung kann gesagt werden, dass sie für gewisse Projekte interessant ist, von vielen Investoren in späteren Runden aber Stand heute auch als Ballast angesehen wird. Eine bessere Regulierung von Schwarmfinanzierung ist wünschenswert, wird aber in der aktuellen Lage mit Blick auf Unicorns und vergleichbare Firmen wenig Wirkung entfalten.

Bei Punkt (3) geht es um die Unterstützung der Investoren:

- a. in Form eines „Zukunftslandschaftsfonds“ soll ein großer Dachfonds in Deutschland geschaffen werden, um dadurch vor allem für institutionelle Anleger wie Versicherungs- und Pensionsfonds die Möglichkeit zu eröffnen, unter Einhaltung der Kapitalanlagerestriktionen in Wagniskapital zu investieren.
- b. Initiativen wie der Ausbau der Beteiligungsfinanzierung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sind zu begrüßen,
- c. behutsame Anpassungen im Kapitalanlagegesetz und weiteren Regulierungsvorschriften sollen vorgenommen werden, um den Investmentshorizont für institutionelle Anleger zu erweitern.

Um deutlich größere Investitionsrunden zu fördern, die bei wachstumsorientierten Firmen entscheidend sind, ist es sinnvoll, Möglichkeiten zu schaffen, die das Umfeld auch für institutionelle Investoren attraktiv machen. Hierbei ist es wichtig, auf eine hinreichende Risikodiversifizierung zu achten oder die Risiken durch andere Mechanismen einzuhegen.

Interessant ist auch das Zitat aus (Harhoff et al, 2019, S. 7): „Die Rahmenbedingungen für private Investitionen in Start-ups sind weiter zu verbessern. Da es in Deutschland an Ankerinvestoren mangelt, spricht sich die Expertenkommission dafür aus, Anreize für institutionelle Anleger zu setzen, stärker in Wagniskapital zu investieren. Zudem sollte die Umsatzsteuerpflicht für Verwaltungsleistungen von Fondsmanagerinnen und -managern aufgehoben werden.“

Bei Punkt (4) geht es um eine ganzheitliche Plattform der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Privatwirtschaft, die Start-ups mit hoher Expertise im Feld Forschung und Entwicklung mit multinationalen Unternehmen zusammenbringt.

Im Bericht der Expertenkommission Forschung und Innovation 2019 (Harhoff et al, 2019, S. 7) heißt es: „Start-ups, insbesondere aus dem Hochtechnologiektor, profitieren von räumlich konzentrierten Ökosystemen, in denen sie in unmittelbarer Nachbarschaft von Forschungseinrichtungen, Investoren, etablierten Unternehmen und anderen Start-ups angesiedelt sind. Um weltweit sichtbare Start-up-Ökosysteme zu fördern, gilt es, ihrer räumlichen Konzentration nicht entgegenzuwirken, sondern bereits bestehende oder sich herausbildende Start-up-Ökosysteme auszubauen.“

Diesen Hintergrund müsste eine nationale Plattform vor Augen haben. Man kann sich aber vorstellen, dass es eine Art ‚Meta-Netzwerk‘ gibt, das bestehende Netzwerke verknüpft und bei gewissen Diensten Synergien hebt.

Bei Punkt (5) geht es darum, dass der Gründergeist in D gestärkt werden soll.

- a. an den Hochschulen soll der Mut [zum Gründen] durch Studienangebote in Innovationsmanagement und Entrepreneurship flächendeckend gefördert werden. Hochschulen sollen den Studierenden den direkten Kontakt zu Start-up-Inkubatoren und Gründungsmentoren erleichtern und studentische Ausgründungen fördern;
- b. das Schulfach Wirtschaft, aber auch Programmertechniken soll noch stärker Eingang in die Lehrpläne der Schulen finden, um frühzeitig die Neugier und das Bewusstsein für wirtschaftliche Zusammenhänge und für zukunftsweisende Technologien zu wecken.

Einer der Experten, mit dem der Autor im Vorfeld korrespondiert hat, schrieb: „Die finanziellen Rahmenbedingungen sind durchaus wichtig, werden aus meiner Sicht aber keine dramatischen Wirkungen entfachen. [...] Das eigentlich Wichtige [sind] Schulen und Hochschulen. Wo man wirklich am Mindset und der Kultur arbeiten kann.“ Hier wird ein zentraler Punkt gestreift. Wie auch die zitierte KPMG Studie zeigt, haben auch in D Startups durchaus Möglichkeiten, sich zu finanzieren. Entscheidend ist am Ende, eine gute Gründungskultur zu pflegen und weiterzuentwickeln. Eine Facette hierbei ist die mediale Stärkung der lokalen Erfolge.

In (Harhoff, 2019, S. 7) heißt es hierzu: „Um Gründungen aus der Wissenschaft zu befördern, muss die Gründungskultur an Hochschulen weiter gestärkt werden. Die Gründungsausbildung sollte in allen Studiengängen verankert werden.“

Weiterführende Vorschläge

Ein Punkt, der im ganzen Antrag allenfalls implizit erwähnt wird, ist die Förderung von (Aus-)Gründungen an Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (AUF). Im Verhältnis zur hoch entwickelten Forschungslandschaft in Deutschland entstehen hier zu wenige Gründungen. Das hat mit der allgemeinen Forschungskultur zu tun, aber auch mit Anreizstrukturen für Professorinnen und Professoren und Mitarbeitende. (Harhoff et al., 2019, S. 7) regen weiterhin an: „Hochschulen und AUF sollten zur Rechteübertragung an ausgegründete Start-ups Standard-Lizenz-Verträge entwickeln, um Gründerinnen und Gründern eine zügige Lizenzierung zu ermöglichen.“

Gerade für technologisch innovative Firmen im Business-to-Business (B2B) Bereich könnte man auch neue wirksame Förderinstrumente entwickeln. Diese Gründungen benötigen beispielsweise in der frühen Phase Zugang zu Pilotkunden. Hier könnte man sich erstens vorstellen, dass ein solches Pilotprojekt gefördert wird (denkbar ist sowohl eine direkte Förderung als auch eine steuerliche Gutschrift). Dies würde einen Anreiz schaffen für Unternehmen als frühe Anwender (early adopter) aufzutreten und damit den Innovatoren zu helfen, ihre Produkte kundenorientiert zu entwickeln und erste Referenzen aufzubauen. Zweitens kann die öffentliche Hand selbst als Innovationsanwender auftreten und dadurch Startups fördern. In den USA spielt diese Form des „prä-kommerziellen Einkaufs“ (pre-commercial procurement) eine wichtige Rolle bei der Förderung innovativer Startups. Auch bei der Digitalisierung von Behörden öffentlichen Organisationen könnte man eine

Weiter möchte ich noch zwei Punkte aus dem EFI Bericht 2019 (Harhoff et al., 2019, S.7 ff.) erwähnen:

„Mitarbeiterbeteiligungsprogramme sind ein wichtiges Instrument, um Fachkräfte zu gewinnen und längerfristig an ein Start-up zu binden. Die juristische und insbesondere steuerrechtliche Auslegung der dafür notwendigen Vertragswerke ist für die Start-ups und deren Investoren jedoch häufig mit großen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Um die Rechtssicherheit für Start-ups bei der Einführung von Mitarbeiterbeteiligungsprogrammen zu erhöhen, sollten Start-up-nahe Verbände [in Kooperation mit wissenschaftlichen Organisationen wie dem Förderkreis Gründungsforschung (FGF) und] in Abstimmung mit den Bundesbehörden gemeinsam möglichst rechtssichere Standardverträge für Mitarbeiterbeteiligungsprogramme entwickeln.“

Die Bundesregierung sollte in dynamischen Technologiebereichen – wie Blockchain oder KI – proaktiv einen verlässlichen Rechtsrahmen etablieren, um Unsicherheiten für Start-ups zu reduzieren. Zur Entwicklung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen sollten verstärkt Reallabore als regulatorische Experimentierräume eingesetzt werden.“

Referenzen

Ann-Kristin Achleitner: Start-up-Unternehmen. Gabler Online Wirtschaftslexikon. Available online at <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/start-unternehmen-42136/version-189893>, checked on 6/22/2019.

Block, Joern H.; Wagner, Marcus (2010): Necessity and opportunity entrepreneurs in Germany. Characteristics and earning s differentials. In Schmalenbach Business Review 62 (2), pp. 154–174.

Jarzombek, Thomas (2018): Gründerförderung ist Innovationsförderung - nicht nur Finanzpolitik. In Christian Bär, Thomas Grädler, Robert Mayr (Eds.): Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 1. Band: Politik und Wirtschaft. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, pp. 155–160. Available online at https://doi.org/10.1007/978-3-662-55720-4_15.

Harhoff, Dietmar et al. (2019): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Kurzfassung. Expertenkommission Forschung und Innovation. Available online at https://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2019/EFI_Gutachten_2019.pdf, checked on 6/22/2019.

Lavender, Jonathan; Hughes, Brian (2019): Venture Pulse Q4 2018. Global Analysis of Venture Funding. KPMG International Cooperative. Available online at <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/01/kpmg-venture-pulse-q4-2018.pdf>, checked on 6/22/2019.

Spengel, Christoph; Rammer, Christian; Nicolay, Katharina; Pfeiffer, Olena; Werner, Ann-Catherin; Olbert, Marcel et al. (2017): Steuerliche FuE-Förderung. Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation. Studien zum deutschen Innovationssystem.