

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karsten Klein, Christian Dürr,  
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/15831 –**

### **Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM)**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Kleine und mittlere Unternehmen bilden nach Ansicht der Fragesteller das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Sie erwirtschaften mehr als jeden zweiten Euro und stellen als Arbeitgeber mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze in Deutschland. Zudem werden rund 35 Prozent des gesamten Umsatzes der deutschen Volkswirtschaft durch mittelständische Unternehmen erwirtschaftet ([www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/wirtschaftsmotor-mittelstand-zahlen-und-fakten-zu-den-deutschen-kmu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=34](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/wirtschaftsmotor-mittelstand-zahlen-und-fakten-zu-den-deutschen-kmu.pdf?__blob=publicationFile&v=34)).

Im Bundeshaushalt 2020 wird der Mittelstand unter anderem durch den Titel „Innovationsförderung, Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ in Höhe von 555 Mio. Euro unterstützt (Kapitel 0901 Titel 683 01). Gemäß Haushaltsrechnung 2018 sind 67,7 Mio. Euro der zur Verfügung stehenden Mittel nicht abgefließen.

Die Evaluation des ZIM aus dem Juni 2019 verzeichnet einige wesentliche Entwicklungen wie einen Rückgang der Innovatorenquote und führt einen „Abstimmungsbedarf zur steuerlichen FuE Förderung“ an ([www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluation-des-zentralen-innovationsprogramms-mittelstand-zim.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluation-des-zentralen-innovationsprogramms-mittelstand-zim.pdf?__blob=publicationFile&v=3)). Letzterer soll im Rahmen des Forschungszulagengesetzes zwischen 2021 und 2024 insgesamt 5 Mrd. Euro steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung zur Verfügung stehen.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) verdeutlicht die positive Rolle der Unterstützungsmaßnahme zur Stärkung der unternehmerischen Innovationskraft. Die umfassende Analyse des ZIM kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass geförderte Unternehmensprojekte Impulse für den Technologielevel in der gesamten Wertschöpfungskette liefern. Für den Transfer wichtig sind Wirtschaft-Wissenschaft-Kooperationen – sie stärken Know-how-Flüsse in beide Richtungen und sind der größte ZIM-Förderbereich mit wachsendem Gewicht.

Kernzielgruppe des ZIM bleiben kleine Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, darunter viele Erstfördernehmer. Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten ökonometrischen Analysen schätzen, dass die geförderten Unternehmen ihre Forschungsintensität durch das ZIM verdoppeln. Gut wird auch die Effizienz der Administration und die Positionierung des ZIM in der Förderlandschaft bewertet.

Angesichts der positiven Ergebnisse ist die wichtigste Handlungsempfehlung der Evaluation, das ZIM unter Beibehaltung seiner Erfolgsfaktoren als breites, themenoffenes Programm weiter zu führen. Darüber hinaus empfehlen die Evaluatoren unter anderem die gezielte Stärkung des ZIM in Einzelbereichen, wie die Ansprache junger und wenig erfahrener Unternehmen. Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Evaluation liefern wichtige Impulse für die Neufassung und weitere Optimierung der ZIM-Richtlinie.

1. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass 2018 zur Verfügung stehende Mittel der Innovationsförderung/des ZIM in Höhe von 67,7 Mio. Euro nicht abgefließen sind?

Wegen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der damit verbundenen guten Auftragslage der Unternehmen lässt sich für das ZIM seit 2016 ein geringerer Antragseingang als in den Vorjahren feststellen. Denn in Zeiten guter Konjunktur und vollen Auftragsbüchern fehlt vor allem kleinen und mittelständischen Unternehmen oft die Zeit bzw. Kapazität für Forschung und Entwicklung. Der Fachkräftemangel bleibt eine Herausforderung, der teilweise auch unabhängig von der Konjunktur auf die Forschungs- und Entwicklungseignung von kleinen und mittleren Unternehmen wirkt. Mit weniger Anträgen ist auch ein geringerer Mittelbedarf verbunden. Die Förderprojekte laufen im ZIM durchschnittlich 24 Monate, so dass sich die Mittelinanspruchnahme auch über eine längere Zeit auswirkt.

In 2018 war die Situation zusätzlich dadurch geprägt, dass eine längere vorläufige Haushaltsführung zu einer weiteren geringeren Antragszahl führte und damit auch zu einer noch geringeren Mittelinanspruchnahme. 2019 ist wieder ein höherer Antragseingang zu verzeichnen; dies wird sich jedoch im Mittelabfluss wegen der Mehrjährigkeit der Projekte hauptsächlich erst ab 2020 auswirken.

2. Wie hoch liegt die Ablehnungsquote der Einzelprojektförderung in den letzten fünf Jahren?
  - a) Was sind die Gründe für Ablehnungen der Einzelprojektförderung (bitte nach Jahr, Grund, Anzahl der Ablehnungen und Häufigkeit in Prozent aufschlüsseln)?
  - b) Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um die Ablehnungsquote zu senken?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Daten zu Anträgen und Ablehnungen enthält die folgende Tabelle:

Jahr	Anträge gesamt	Anträge abgelehnt	Ablehnungsanteil
2015	745	270	36,2 %
2016	911	443	48,6 %
2017	805	294	36,5 %
2018	570	191	33,5 %
2019*	397	151	38,0 %

\*Bezugsgröße: Anträge über deren Bewilligung bzw. Ablehnung bis zum 17. Dezember 2019 entschieden wurde.

Für die Berechnung wurden formell abgelehnte Anträge wie auch auf Empfehlung des Projektträgers hin zurückgezogene Anträge als abgelehnt gewertet. Als Bezugsjahr wurde das Jahr der Antragstellung gewählt. Eine statistisch klar abgrenzbare Aufgliederung nach Ablehnungsgrund ist mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht möglich. Es gibt eine Reihe von Ablehnungsgründen, u. a. beispielsweise die beihilferechtlich erforderliche Innovationshöhe, und in der Regel kommen mehrere Gründe zusammen.

Bei der Unterstützung von Projektideen mit staatlichen Mitteln kann keine Erfolgsgarantie für die Antragsteller ausgesprochen werden. Gleichwohl ist die ZIM-Administration bestrebt, unnötige Aufwände und Enttäuschungen im Kontext aussichtloser Anträge zu vermeiden und die Antragsteller zu unterstützen, Erfolge zu erzielen. Dazu gibt es unter anderem ein intensives Beratungsangebot der ZIM-Projektträger. Eines der eingesetzten Instrumente ist die freiwillig wahrnehmbare Möglichkeit, unverbindliche Skizzen einzureichen, anhand derer die Projektträger vorab eine grobe Einschätzung der Förderwürdigkeit spiegeln können. Allein bei der Projektform Einzelprojekte werden jährlich mehrere Hundert Skizzen behandelt. Ansätze wie diese sollen auch in Zukunft eine wichtige Rolle in der ZIM-Administration spielen.

3. Steht das Forschungszulagengesetz in Konkurrenz zur Innovationsförderung/zum ZIM?
  - a) Inwieweit soll sich der Förderungsschwerpunkt der Innovationsförderung/des ZIM mit Beginn der steuerlichen Forschungsförderung verändern?
  - b) Inwiefern ist auch eine gleichzeitige Förderung von einzelnen Unternehmen durch die Innovationsförderung/das ZIM und steuerliche Forschungsförderung beabsichtigt?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Die Evaluation führt zutreffend aus, dass die Wechselwirkungen zwischen steuerlicher Forschungsförderung und dem ZIM nicht übersehen werden sollten, gleichzeitig aber auch nicht überschätzt: Unter anderem mit seinem starken Fokus auf Kooperationen und Netzwerke hat das ZIM bereits in seiner aktuel-

len Form starke Unterscheidungsmerkmale. Zudem unterstützt das ZIM Mittelstandsprojekte (insbesondere kleinerer Unternehmen) mit hohen Anforderungen durch vergleichsweise hohe Fördersätze mit entsprechendem Liquiditätseffekt und bietet darüber hinaus unter anderem Impulse zu Projektstrukturierung und Innovationsmanagement. Durch weitere Verbesserungen an der ZIM-Förderung soll ihre Attraktivität weiter gesteigert werden (siehe die Antworten zu den Fragen 4, 5 und 6).

Die Frage nach der Kumulierung der Forschungszulage mit anderen öffentlichen Förderungen ist im Forschungszulagengesetz (FZulG) eindeutig geregelt. § 7 Absatz 1 FZulG besagt, dass die Forschungszulage grundsätzlich neben der Projektförderung für ein- und dasselbe begünstigte Forschungs- und Entwicklungs-Vorhaben gewährt werden kann. Die Gewährung der Forschungszulage neben der Inanspruchnahme anderer Förderungen findet jedoch seine Grenzen in der Doppelförderung derselben Aufwendungen. Konkret bedeutet dies, dass förderfähige Aufwendungen nicht in die Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage einbezogen werden dürfen, wenn für diese andere Förderungen beantragt oder bewilligt worden sind (vgl. § 7 Absatz 2 in Verbindung mit der dazugehörigen Begründung.)

4. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Einschätzung des Endberichts zur Evaluation der ZIM-Richtlinie 2015, wonach sich die Projektförderung im Rahmen des ZIM verstärkt an Unternehmen aus wenig forschungs- oder wissensintensiven Branchen, welche zugleich durch die steuerliche Forschungsförderung weniger gut erreicht werden, richten sollte?

Falls ja, welche konkreten Maßnahmen werden dahingehend von der Bundesregierung ergriffen?

5. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Einschätzung des Endberichts zur Evaluation der ZIM-Richtlinie 2015, neben kleinen auch mittleren und etwas größeren Unternehmen mit geringer FuE-Erfahrung eine Inanspruchnahme von ZIM-Fördergeldern zu ermöglichen?

Falls ja, welche konkreten Maßnahmen werden dahingehend von der Bundesregierung ergriffen?

6. Welche der im Endbericht zur Evaluation der ZIM-Richtlinie 2015 aufgeführten Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Programms möchte die Bundesregierung umsetzen?

Die Fragen 4 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Evaluation liefern wichtige Impulse für die Neufassung der ZIM-Richtlinie. Vor diesem Hintergrund plant die Bundesregierung Anpassungen der ZIM-Richtlinie, die insbesondere die Zugangsbedingungen für junge, kleine und forschungsunerfahrene Unternehmen verbessern, den Wissenstransfer sowohl national als auch international stärken und die Förderbedingungen noch passfähiger und mittelstandsgerechter ausgestalten sollen.

Da die notwendigen Abstimmungen zur neuen ZIM-Richtlinie innerhalb der Bundesregierung aktuell noch nicht abgeschlossen sind, kann gegenwärtig noch keine detailliertere Darstellung einzelner geplanter Anpassungen erfolgen. Die Bundesregierung plant, die neue ZIM-Richtlinie nach Abschluss der notwendigen Abstimmungsarbeiten zügig Anfang 2020 zu veröffentlichen.

7. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Innovatorenquote im Mittelstand zu steigern?
8. Welche Maßnahmen sind insbesondere im Bereich der Innovationsförderung/des ZIM vorgesehen?
9. Welche Maßnahmen sind vorgesehen, Kleinbetriebe im Rahmen der Innovationsförderung/des ZIM stärker zu fördern?

Die Fragen 7 bis 9 werden gemeinsam beantwortet.

Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) am BIP sind so hoch wie nie. Weltweit zählt Deutschland zu den zehn forschungsintensivsten Volkswirtschaften. Die Zahl der FuE-Beschäftigten ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Dennoch stellt die Entwicklung nicht vollends zufrieden: Die Innovatorenquote, der Anteil der Unternehmen, die in den letzten drei Jahren Innovationen hervorgebracht haben, ist als ein beispielhafter Indikator von über 50 Prozent in den 90er Jahren auf zuletzt 36 Prozent im Jahre 2017 gesunken.

Der Rückgang der Innovatorenquote bzw. die Konzentration des Innovationsgeschehens ist ein seit Jahrzehnten anhaltender Prozess und nicht mit Ad-hoc-Maßnahmen zu adressieren. Die im März 2019 unter der Federführung des BMWi gestartete, langfristig angelegte Transferinitiative trägt dem Rechnung. Sie soll Unternehmen darin unterstützen, Ergebnisse der Forschung schneller in Produkte und Verfahren umzusetzen.

Die Innovationspolitik des BMWi folgt der Konzeption „von der Idee zum Markterfolg“, die darauf zielt, Unternehmen in allen Phasen des Innovationsprozesses mit passgenauen Programmen und Initiativen adäquate Unterstützung zu gewähren. Diese Konzeption hat bereits den Transfer von FuE-Ergebnissen im Fokus und kann auch beachtliche Erfolge vorweisen.

Im Übrigen sind unter anderem die Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen und das neue Innovationsprogramm für Geschäftsmodelle und Pionierlösungen auf den Weg gebracht; die steuerliche Forschungsförderung tritt zum 1. Januar 2020 in Kraft.

Das ZIM und viele andere Förderangebote haben besonders auch kleine Unternehmen im Blick. Ihre Belange werden unter anderem auch bei der Neufassung der ZIM-Richtlinie besonders berücksichtigt (siehe auch die Antworten zu den Fragen 4, 5 und 6).

10. Wie viele Förderprojekte im Rahmen der Innovationsförderung/des ZIM haben seit Beginn des Förderprogramms zu marktreifen Produkten geführt?
  - a) Wie viele der geförderten Innovationsprojekte sind nach wie vor auf dem Markt?
  - b) Welche Maßnahme plant die Bundesregierung im Rahmen der Innovationsförderung/des ZIM, um den Transfer von Forschungsergebnissen zu marktfähigen Produkten des Mittelstandes weiter zu fördern?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten im ZIM ist beihilferechtlich als experimentelle Entwicklung eingeordnet und kann bis zur Prototypenreife erfolgen. Zu den auf die Förderung folgenden Schritten zur Markteinführung sind keine umfassenden Verwaltungsdaten verfügbar. Gleich-

wohl wird der Markterfolg der ZIM-geförderten Projekte intensiv untersucht, unter anderem durch die jährlichen Wirkungsanalysen des RKW, bei denen Fördernehmer zwei Jahre nach Projektabschluss befragt werden, um die Nachhaltigkeit der Förderwirkung zu analysieren. Diese kommen zu dem Ergebnis, dass regelmäßig deutlich über 80 Prozent der Fördernehmer die Vermarktung ihrer Projekte angehen. Als wichtigster Grund für die Nicht-Vermarktung der Projektergebnisse werden regelmäßig technische Probleme bei der Entwicklung des avisierten Ergebnisses genannt. Da das ZIM explizit auf die Unterstützung von Projekten mit technologischem Risiko zielt, erscheint das Gesamtbild schlüssig.

Zur Verbesserung des Transfers und der Neujustierung der ZIM-Richtlinie wird auf die Antworten zu den Fragen 4 bis 9 verwiesen.

11. Mit welchen Angeboten trägt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Vernetzung von geförderten KMU im Rahmen des ZIM-Programms bei?
  - a) In welcher Form erfolgt eine Vernetzung bzw. ein Hinweis auf ähnliche Innovationsideen seitens der Projektträger oder des Ministeriums?
  - b) Falls dies nicht der Fall ist, bestehen seitens der Bundesregierung und beteiligter Partner/Träger Planungen diesbezüglich?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Das ZIM bietet mit den Innovationsnetzwerken eine eigene erfolgreiche Projektform, mit der übergeordnete Innovationsthemen von mittelständischen Unternehmen im vernetzten Zusammenspiel mit weiteren Partnern wie Forschungseinrichtungen angegangen werden können. Die Evaluation, die auch internationale Vergleiche zu Förderansätzen im Ausland beinhaltete, stellt fest, dass die Verbindung von konkreten Innovationsprojekten mit der Netzwerkförderung unter einem Dach international ein Unikat darstellt und kommt zu einem positiven Urteil über dieses ZIM-spezifische Förderdesign.

Die ZIM-Netzwerkförderung erfolgt wie die Förderung im ZIM insgesamt nach dem Bottom-up-Prinzip. Das heißt, die mittelständischen Unternehmen setzen Thema und Richtung ihrer Innovation samt Partnerwahl selbst fest, der Impuls wird nicht Top-down von der Administration vorgegeben. Eine Übernahme von konkreten Vermittlungsleistungen der Administration ist unter anderem aufgrund des Vertraulichkeitsinteresses der geförderten Unternehmen, die oft strategisch bedeutsame Entwicklungsvorhaben angehen, herausfordernd. Gleichwohl bietet das BMWi unter anderem mit ZIM-spezifischen und bereichsübergreifenden Veranstaltungsformaten Möglichkeiten zur Vernetzung. Wichtige Multiplikatoren werden dabei auch durch Synergien mit anderen BMWi-Förderangeboten wie dem Programm „go cluster“ adressiert.

12. Wie soll sichergestellt werden, dass das Feld der künstlichen Intelligenz einen breiten Einzug in die Innovationstätigkeit des Mittelstandes hält?  
Welche Maßnahmen im Rahmen der Innovationsförderung/des ZIM sind hier vorgesehen?

Die Bundesregierung hat in ihrer am 15. November 2018 verabschiedeten Strategie Künstliche Intelligenz die Stärkung des Mittelstandes und den Transfer in die Wirtschaft als einen Schwerpunkt festgelegt. Dadurch sollen mittelständische Unternehmen gezielt gefördert und unterstützt werden. Hierbei soll der Schwerpunkt auf Maßnahmen gesetzt werden, durch die Unternehmen aller

Größen – von Start-ups über KMU bis zu Großkonzernen – dazu befähigt werden, KI-Anwendungen nicht nur zu nutzen, sondern auch zu entwickeln und in ihre Geschäftsprozesse einzubeziehen.

Zum ersten Jahrestag der KI-Strategie am 15. November 2019 hat die Bundesregierung einen Zwischenbericht vorgelegt und darin wesentliche Maßnahmen aufgeführt, die aus der KI-Strategie bereits umgesetzt worden sind. Das BMWi hat beispielsweise im Frühjahr die Initiative „KI für KMU“ im Rahmen des Förderschwerpunktes „Mittelstand-Digital“ gestartet; seit Juni haben 33 „KI-Trainer“ ihre Arbeit aufgenommen in ausgewählten Mittelstand 4.0-Kompetenzzentren: Augsburg, Berlin, Darmstadt, Dortmund, Hannover, Kaiserslautern, Saarbrücken und „textil vernetzt“. Sukzessive kommen weitere dazu.

Auch das ZIM schiebt zahlreiche KI-Projekte an, mit gezielten Vernetzungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen wird der Trend weiter gestärkt. Ein Highlight war die ZIM-Netzwerktagung im September 2019, die über 250 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zum Thema „Künstliche Intelligenz im Mittelstand“ zusammenbrachte.

Zum Digital-Gipfel 2018 haben Bundesministerium für Bildung und Forschung und das BMWi eine Online-Landkarte mit interessanten Anwendungsbeispielen der KI gestartet. Unter [www.ki-landkarte.de](http://www.ki-landkarte.de) können diese Beispiele abgerufen werden. Die Landkarte wird von der Plattform Lernende Systeme betreut und stetig weiterentwickelt.

Zur Stärkung des Transfers von Innovationen in die Wirtschaft hat das BMWi im Dezember 2018 eine themenübergreifende Reallabore-Strategie gestartet, die Unterstützung gerade für den Mittelstand leistet. Informationen zur Reallabore-Strategie sind verfügbar unter [www.reallabore-bmwi.de](http://www.reallabore-bmwi.de). Im Rahmen der Umsetzung der Reallabore-Strategie wurde ein umfangreiches Netzwerk gegründet, ein Handbuch Reallabore veröffentlicht ([www.bmwi.de/handbuch-real-labore](http://www.bmwi.de/handbuch-real-labore)) und der Innovationspreis Reallabore gestartet ([www.innovationspreis-reallabore.de](http://www.innovationspreis-reallabore.de)).

Der Zwischenbericht mit weiteren Einzelheiten ist veröffentlicht unter:

[https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zwischenbericht-ein-jahr-ki-strategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zwischenbericht-ein-jahr-ki-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

