

Globale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken

Positionspapier

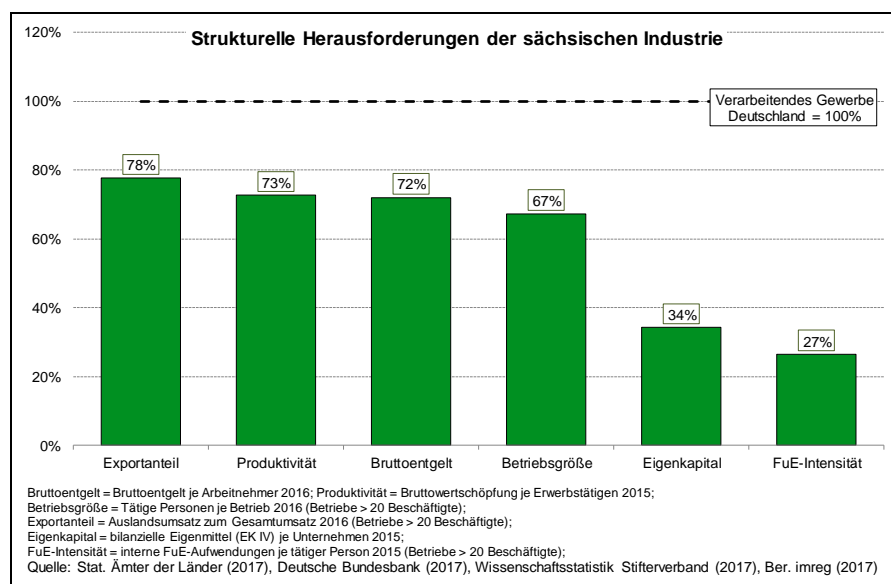
der Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V.

zu Leitlinien der Wirtschaftsförderung in Sachsen
mit Blick auf die künftige EU-Förderperiode nach
2020

Stand 28.09.2017

Die sächsische Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Das Bruttoinlandsprodukt stieg von 2010 bis 2016 preisbereinigt um 12 Prozent und damit 2 Prozentpunkte stärker als bundesweit. Die Arbeitnehmerverdienste je Stunde legten mit +22 Prozent ebenfalls überproportional zuⁱ. Erfreulich war insbesondere auch die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Sachsen erhöhte sich in den letzten sechs Jahren um rund 10 Prozent. Dadurch sank die Arbeitslosenquote deutlich und unterschreitet in einigen Kreisen bereits das Bundesniveau.ⁱⁱ

Strukturelle Herausforderungen trotz positiver Wirtschaftsentwicklung



Ungeachtet dessen ist Sachsen noch immer mit wirtschaftsstrukturellen Herausforderungen konfrontiert. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen) ist rund ein Fünftel niedriger als im Bundesschnitt, weshalb die Einkommen im Mittel unterhalb des Bundesniveaus liegen. Damit im Zusammenhang stehen ein noch immer überdurchschnittlicher Besatz an öffentlichen Dienstleistungen sowie eine kleinteilige Industriebetriebsstruktur mit einer geringen FuE-Intensität.

Hinzu kommen die Herausforderungen durch globale und technologische Trends. Der internationale Wettbewerb intensiviert sich stetig. Gut die Hälfte der Investitionen größerer deutscher Industrieunternehmen findet inzwischen im Ausland stattⁱⁱⁱ. Investitionsentscheidungen sind globalisiert und hochgradig kostengetrieben. Zum anderen drängen die Digitalisierung und gesamtgesellschaftliche Trends sowie die anstehenden Umwälzungen von Mobilitätskonzepten und Antriebsarten im Fahrzeugbau zu immer kürzeren

Technologie- und Innovationszyklen. Gleichzeitig verschärfen sich im Freistaat vor allem in qualifizierten Produktionsberufen zunehmend Fachkräftengpässe.

Sachsens Unternehmen konnten sich trotz dieser Herausforderungen zuletzt positiv behaupten. Wichtige Basis hierfür war eine verlässliche Wirtschaftspolitik, die von einer überdurchschnittlichen öffentlichen Investitionsquote begleitet wurde. Dies muss in den kommenden Jahren trotz veränderter fiskalischer Rahmenbedingungen fortgesetzt werden. Dabei sind die weitere Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Sachsen und ein breiterer Ansatz zur Steigerung der Innovationskraft vor allem im Mittelstand als Schwerpunkte zu benennen.

Spitzenrahmenbedingungen für globale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen schaffen

Nur mit innovativen Produkten und hocheffizienten Prozessen sowie guten Rahmenbedingungen können das notwendige Größenwachstum im sächsischen Mittelstand erfolgreich fortgesetzt und Investitionsentscheidungen für den Freistaat gewonnen werden. Die infrastrukturellen Voraussetzungen müssen hierfür auf internationalem Spitzenniveau liegen und die verbleibenden Mittel thematisch weiter konzentriert werden. Dafür sind in den kommenden Jahren die wirtschaftspolitischen Instrumente gezielt weiterzuentwickeln und finanziell zu sichern:

Weichen für die neue EU-Förderperiode stellen:

- Die VSW begrüßt, dass sich die Sächsische Staatsregierung frühzeitig in die Debatte um die zukünftige Kohäsionspolitik der Europäischen Union einbringt und diese stärker industriepolitisch verknüpfen will. Wir unterstützen die Bestrebungen für eine Übergangsregelung für alle sächsischen Regionen in der kommenden Förderperiode 2021-2027, um zum einen ein zu starkes Fördergefälle gegenüber benachbarten Regionen zu vermeiden und zum anderen die globale Wettbewerbsfähigkeit Sachsens weiter zu stärken.
- Die VSW plädiert dafür, die inhaltlichen Vorgaben in den Strukturfonds deutlich flexibler und subsidiärer zu gestalten und die Eigenverantwortung der Regionen auszubauen. Um die regionale Anpassungsfähigkeit an globale und technologische Trends zu verbessern, sollten die inhaltlichen Schwerpunkte in der kommenden Förderperiode in den Bereichen Bildung, Infrastruktur und Innovationen sowie dem Querschnittsthema der fortschreitenden Digitalisierung liegen. Wichtig ist dabei ein

Fördergefälle bei Kohäsionspolitik vermeiden – globale Wettbewerbsfähigkeit stärken

Schwerpunkte subsidiär und flexibel halten – regionale Eigenverantwortung ausbauen

entschiedener Abbau bürokratischer Belastungen. Die Kohäsionspolitik kann nur dann wertschöpfungssteigernde Effekte bringen, wenn die Regelungen umfassend vereinfacht und flexibilisiert werden.

- Innerhalb der kommenden Förderperiode bedarf es eines wettbewerbsfähigeren europäischen Beihilferahmens insbesondere durch eine angepasste KMU-Definition und der Möglichkeit, Investitionen in Innovationen zu unterstützen.

Die Schwellenwerte der KMU-Definition für den Umsatz und die Bilanzsumme, die noch von der EU-Empfehlung aus dem Jahr 2003 resultieren, sind dringend an die Inflation der letzten 15 Jahre anzupassen. Gleichzeitig muss die Beschäftigtengrenze angehoben und gelockert werden. Aufgrund der rein quantitativen Begrenzung auf weniger als 250 Mitarbeiter werden derzeit viele Firmen des industriellen und industrienahen Mittelstandes von Unterstützungsprogrammen ausgeschlossen, obwohl sie einen erheblichen Innovations- und Wachstumsbeitrag leisten können. Die VSW plädiert für die Schaffung einer zusätzlichen und flexiblen Mid Cap-Kategorie für mittelständische Firmen bis einschließlich 1.000 Beschäftigte. Dabei sollte die Definition „verbundener Unternehmen“ in der KMU-Erklärung mit derjenigen aus der De-minimis-Verordnung in Einklang gebracht werden, indem sich erstere ebenfalls auf Verflechtungen zwischen Unternehmen beschränkt.

Mit Blick auf die notwendige verbesserte Transformation von Investitionen in Wertschöpfung ist der Beihilferahmen für Forschung, Entwicklung und Innovationen dahingehend anzupassen, dass das von der EU selbst festgestellte „Valley of death“ zwischen Forschung und Umsetzung besser überbrückt werden kann^{iv}. Hierzu muss das FuEul-Beihilferecht für Unternehmen nicht nur die Förderung laufender Aufwendungen für Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung zulassen, sondern als zusätzliche Kategorie auch die Investitionskosten zur Umsetzung von Innovationen in Investitionen künftig aufnehmen (bspw. wirtschaftlich genutzte Pilotanlagen oder erstmalige industrielle Umsetzung von neuen Produkten und Prozessen).

Wettbewerbsfähiges Beihilferecht schaffen – industriellen Mittelstand in KMU-Definition berücksichtigen

„Valley of death“ überbrücken – Innovationsinvestitionen als zusätzliche Kategorie im FuEul-Beihilferahmen ergänzen

Infrastruktur und Bildungsvoraussetzungen auf internationalem Spitzenniveau schaffen:

- Sachsen braucht eine flächendeckende und industrietaugliche Breitbandversorgung, die sich am internationalen Spitzenniveau orientiert. Breitbandanschlüsse sind wirtschaftlich existenzsichernd und ein wichtiger Standortfaktor - gleichbedeutend mit der Wasser- und Energieversorgung. Der Freistaat sollte sich für einen Regulierungsrahmen einsetzen, der Anreize für diese Investitionen befördert und einen technologieoffenen und kontinuierlichen Ausbau für mehr Wettbewerb unterstützt. Wo dennoch kein eigenwirtschaftlicher Ausbau möglich ist, müssen auch in der kommenden Förderperiode staatliche Mittel eingesetzt werden. Die bestehende DiOS-EFRE-Richtlinie weist grundsätzlich in die richtige Richtung, gerade was die qualitativen Anforderungen eines symmetrischen Ausbaus angeht. Die quantitativen Vorgaben für das Kumulationsgebiet sollten jedoch flexibilisiert werden. Außerdem sind die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch ausreichend fachlich zu unterstützen, um die komplexen Lösungen vor Ort umsetzen zu können.
- Sachsens Bildungspolitik muss sich am internationalen Spitzenniveau orientieren, wenn wir unser hohes deutsches Wohlstandsniveau im internationalen Wettbewerb behaupten wollen. Mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung ist eine moderne Ausstattung unserer Schulen, Berufsschulen und Hochschulen essentiell. Die technischen Voraussetzungen - angefangen von Computertechnik und Smart Devices über leistungsfähige Internetverbindungen sowie eLearning- und Cloud-Lösungen für einen zeitgemäßen Unterricht - müssen mutiger angepackt werden und ein Schwerpunkt infrastruktureller Fördermaßnahmen in den kommenden Jahren sein.
- Ein leistungsfähiger Güterverkehr ist für die Wirtschaft und den Standort insgesamt von zentraler Bedeutung. Mit steigender Transportnachfrage für Güter sowie wachsenden und verändernden Mobilitätsbedürfnissen der Menschen besteht die Notwendigkeit, dass sowohl Logistik- als auch Verkehrskonzepte und -systeme mit dieser Entwicklung Schritt halten. Die Rahmenbedingungen dafür sind sowohl finanziell als auch organisatorisch zu entwickeln und zu schaffen, um steigenden Anforderungen gerecht zu werden und gleichzeitig

Leistungsfähige digitale Infrastruktur schaffen

Bildungsinfrastruktur zukunfts-fest ausbauen

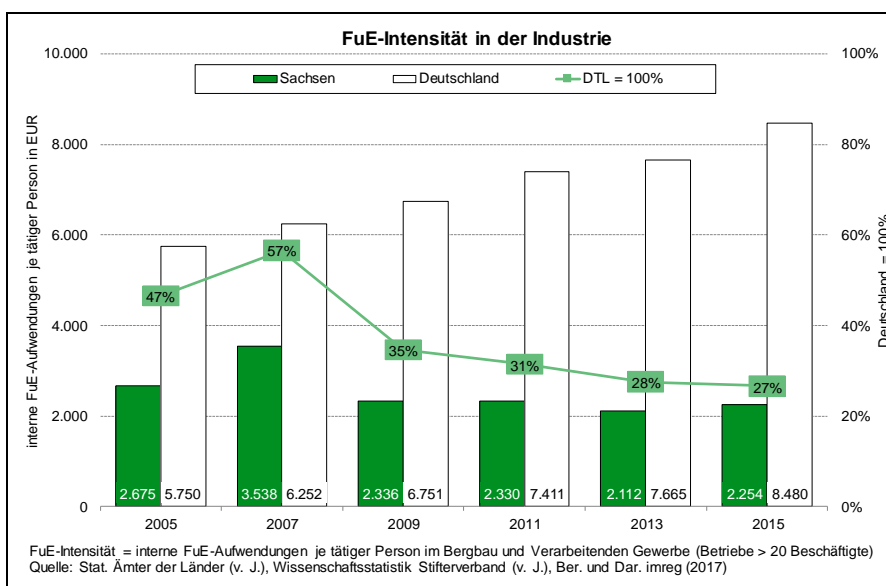
Lösungen für infrastrukturelle Engpässe und neue Anforderungen in Sachsen

bestehende Engpässe abzubauen. Daher sollte dies in der kommenden Förderperiode wieder einen Schwerpunkt bilden, wobei die logistischen Anforderungen vor Ort und nicht nur die überregionalen Transitverkehrsachsen im Fokus stehen müssen.

Mittelstandsorientierte Innovations- und Wachstumsförderung verstetigen und auf neue Herausforderungen erweitern:

- FuE und deren Umsetzung in Innovationen sind entscheidend für die wirtschaftliche und strukturelle Weiterentwicklung des Freistaats. Die privaten Forschungsanstrengungen stützen sich in Sachsen vor allem auf mittelständische Firmen. Strukturbedingt besteht dabei ein deutlicher und in den letzten Jahren weiter gewachsener Abstand bei den regionalen FuE-Intensitäten sowohl in der Wirtschaft insgesamt, besonders aber in der Industrie. Dies zu kompensieren, setzt eine konsequent auf Wachstum und betriebliche Innovationen ausgerichtete Technologie- und Mittelstandsförderung voraus.

Private FuE-Intensität steigern



- Unzureichende interne Ressourcen bilden ein wesentliches Hemmnis für breitere Innovationsaktivitäten in sächsischen Firmen. Die Stärkung dieser durch den Aufbau von eigenem Know-how aber auch einen verbesserten Zugang in den öffentlich finanzierten Forschungsbereich müssen zentrale Ziele von Sachsens Technologieförderung sein. Neben Strukturfondsmitteln ist die inhaltliche Ausweitung des GRW-Koordinierungsrahmens für FuE-Vorhaben^y zu nutzen, um eine

GRW-Mittel für Innovationsförderung nutzen

wachstums- und mittelstandsorientierte Innovationsförderung durch GRW-Mittel zu verstetigen und zielgerichtet auszubauen. Um dies nachhaltig zu forcieren, muss sich die künftige regionale Abgrenzung der GRW-Fördergebiete auf Bundesebene stärker an Produktivität und FuE-Intensität orientieren.

- Die klassische Investitionsförderung wird sich allein beihilfebedingt immer stärker auf KMU und Neuansiedlungen konzentrieren. Sie ist entsprechend unbürokratisch zu gestalten und nicht durch sachfremde politische Ziele zu überfrachten. Darüber hinaus sind die beihilferechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um Investitionen in innovative Produkte und Prozesse bestehender Betriebe künftig unterstützen zu können (siehe oben).
- Die FuE-Projektförderung als zentrales Programm der sächsischen Technologieförderung konzentriert sich auch in der laufenden Strukturfondsperiode vor allem auf Verbund- und größere Einzelprojekte. Es ist weiter technologieoffen zu halten und vor allem über Kostenpauschalen, aber auch den Verzicht auf unnötige, über europäische Vorgaben hinausgehende Prüfverfahren, möglichst weiter zu vereinfachen. Anstelle einer 100-prozentigen Förderung sollten öffentliche Forschungseinrichtungen künftig mindestens 10 Prozent an Eigenmitteln in Verbundprojekten tragen müssen, um eine wirtschaftlichere Ausgabenorientierung zu gewährleisten. In der neuen Förderperiode sollte zudem der Fokus stärker auf die Umsetzung von Inventionen in Innovationen und Wertschöpfung vor Ort gelegt werden (siehe oben).
- Die VSW befürwortet eine Unterstützung des FuE-seitigen Personalaufbaus im gewerblichen Mittelstand auch über 2020 hinaus. Die Innovationsprämie sollte mit der Technologietransferförderung verschmolzen und – ergänzt um interne Aufwendungen für Weiterentwicklungen und vorbereitende Maßnahmen zur Markteinführung – zielgerichtet erweitert werden. Um die Praktikabilität und Transparenz für mittelständische Firmen zu verbessern aber auch die Flexibilität zu erhöhen, sollte in der neuen Förderperiode anstelle mehrerer einzelner Maßnahmen ein ganzheitliches, niedrighwelliges und umsetzungsorientiertes Innovationsförderprogramm für mittelständische Firmen stehen.

Investitionsförder-
ung auf Mittel-
stand und
Innovationen
konzentrieren

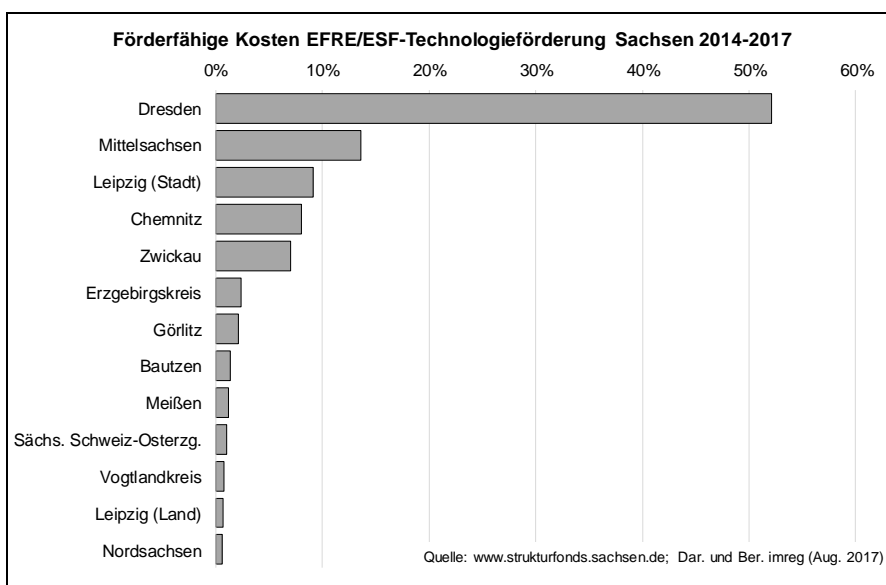
FuE-Projektförde-
rung praktikabel
gestalten – Bei-
trag der öffentli-
chen FuE-Einrich-
tungen einführen

Ressourcenauf-
bau im Mittel-
stand unterstüt-
zen – Programme
strukturell konso-
lidieren

- Schnell wachsende, innovative Firmen sowie Firmenneugründungen in technologieintensiven Branchen bieten großes Potenzial für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates. Sachsen zeichnet sich durch vielfältige Fördermaßnahmen – sowohl in Form von Zuschüssen, Förderdarlehen, Bürgschaften und Beteiligungen – aus, die (teils) von verschiedenen Institutionen angeboten werden. Vor Beginn der neuen Förderperiode sollte ein ganzheitliches, strategisches Konzept entwickelt werden, um künftig eine professionelle, schnelle und flexible Unterstützung gewährleisten zu können. Innersächsische Redundanzen sollten dabei künftig schon allein aus fiskalischen Gründen vermieden werden.

Strategie für schnell wachsende, innovative Firmen entwickeln

Öffentliche Forschungsinfrastruktur nur noch bei konkreten Beiträgen zur regionalen Wertschöpfung ausbauen:



- Der Freistaat Sachsen zeichnet sich durch eine ausgeprägte Investitionstätigkeit im öffentlichen Forschungsbereich aus, was maßgeblich durch die EU-Strukturfonds begünstigt wird. Seit 2002 ist die Anzahl der Mitarbeiter in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen um 80 Prozent gestiegen^{vi}. Die Investitionsintensität der Einrichtungen ist mit rund 40.000 EUR pro Jahr und Mitarbeiter fast dreimal so hoch wie in Industriefirmen. Insbesondere aufgrund des hohen Förderbedarfs öffentlicher Forschungsinstitute gehen über 50 Prozent der sächsischen Technologieförderung allein in die Stadt Dresden.

Öffentliche Forschungseinrichtungen trotz hoher Förderung mit wenigen Effekten

- Trotz der hohen Förderung und einer klaren Zielstellung sowohl in der aktuellen Innovationsstrategie als auch dem Operationellen Programm, „das Potenzial der anwendungsorientierten Forschungseinrichtungen [...] für die weitere, vor allem innovationsgetriebene wirtschaftliche Entwicklung Sachsens durch eine enge fachliche Zusammenarbeit noch besser [auszuschöpfen],^{viii}“ weisen die vorliegenden Analysen auf einen unzureichenden Technologietransfer von öffentlichen Forschungseinrichtungen in regionale Firmen hin.
- Stattdessen nehmen negative regionalwirtschaftliche Crowding-out-Effekte aufgrund eines zunehmenden Wettbewerbs um Fachkräfte zu. In Verbindung mit den absehbar rückläufigen Mitteln für die Technologieförderung wird sich diese Problematik künftig weiter verschärfen. Bevor keine hinreichenden strukturellen Voraussetzungen in den öffentlichen Forschungseinrichtungen für eine deutlich intensivere Zusammenarbeit mit den Unternehmen vor Ort bestehen, darf der Ausbau der öffentlichen Forschungsinfrastruktur im Freistaat nicht fortgesetzt werden.
- Sachsens innovierende Firmen brauchen kompetente personelle Unterstützung und spezifische Infrastrukturen zur Lösung konkreter Problemstellungen. Für einen gelingenden Technologietransfer müssen Forschungsinstitute vor allem als Entwicklungspartner - gerade auch für niedrigschwellige, kleinteilige Projekte - zur Verfügung stehen. Kurzfristig sollte die Vergabe von Fördermitteln für die öffentliche Forschungsinfrastruktur (RL ForschungInfraPro) daher an die Zusammenarbeit mit regionalen Firmen gekoppelt werden. Dies gilt sowohl für neue als auch für bereits gewährte Fördermaßnahmen. Hierbei sind Sanktionen zu vereinbaren und durchzusetzen, falls die Transfer- und Kooperationsaktivitäten des geförderten Instituts unzureichend sind.
- Mittelfristig muss die Förderung der öffentlichen Forschungsinfrastruktur transparenter gestaltet werden, bspw. indem die Vergabe auf öffentliche Calls umgestellt wird, bei denen die derzeitige und angestrebte Zusammenarbeit mit sächsischen Unternehmen die höchste Gewichtung einnimmt. Dabei ist ein gleichberechtigter Zugang von Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien sowie von grund- und nicht grundfinanzierten Forschungseinrichtungen sicherzustellen. Zudem sind die Landeszuweisungen für den öffentlichen Forschungsbereich

Bei weiterem un-
konditionierten
Ausbau drohen
negative Verdrän-
gungseffekte

Förderung an
konkreten Koope-
rationen ausrich-
ten und mit Sank-
tionen belegen

Transparenz er-
höhen – Anreize
für Kooperationen
schaffen

so zu ändern, dass diejenigen Institute belohnt werden, die nachweislich überdurchschnittlich intensiv mit Firmen vor Ort kooperieren.

Anpassungen an Digitalisierung unterstützen:

- Die Unterstützung des Mittelstandes für die zunehmende Digitalisierung sollte weiterhin einen Schwerpunkt bilden. Anstelle von Sensibilisierungs- und allgemeinen Transfermaßnahmen sind bestehende Herausforderungen bei der Implementierung digitaler Technologien zu adressieren.
- Wichtige Themen insbesondere im Mittelstand sind IT-Sicherheit, Datenschutz sowie die Entwicklung und Implementierung digitaler Produktions- und Geschäftsprozesse^{viii}. Dabei greifen die Anforderungen immer stärker ineinander. Deshalb ist ein einheitliches, niedrighschwelliges Förderprogramm zur Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen im Mittelstand zielführend, welches – auch mit Blick auf die hohe technische Dynamik – inhaltlich flexibel sein muss. Flankiert werden sollte dies durch eine technologie- und branchenoffene Investitions- und Technologieförderung, die auch eine Unterstützung digitaler, produktivitätssteigernder Prozesse zulässt.
- Um mit den Technologien umgehen oder sie sogar (weiter-)entwickeln zu können, ist die Schaffung interner Ressourcen eine weitere zentrale Aufgabe. Die VSW befürwortet insbesondere die fortgesetzte, direkte und themenoffene Unterstützung von Arbeitnehmern und mittelständischen Unternehmen bei Weiterbildungsmaßnahmen. Eine ausreichende finanzielle Ausstattung dieser Programme – vorzugsweise aus ESF-Mitteln – sollte angestrebt werden. Im Interesse einer intensiveren Qualifizierung für den digitalen Wandel sollten Firmen künftig wieder über die KMU-Grenze hinaus unterstützt werden und der Weiterbildungsscheck (individuell) unabhängig von der Höhe des Einkommens für alle abhängig Beschäftigten gewährt werden. Zudem ist die Berufs- und Studienorientierung ähnlich direkt aufzustellen.

Unterstützung auf konkrete Umsetzung fokussieren

IT-Sicherheit, Datenschutz sowie neue Prozessen zentrale Themen

Bewährte Weiterbildungsförderung ausbauen

Dresden, 28.09.2017

ⁱ Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2017).

ⁱⁱ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017).

ⁱⁱⁱ Vgl. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 136, 11. August 2016.

^{iv} Vgl. From Research to Innovation, European Union (2013).

^v BMWi: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 25. August 2017, Teil II C, Ziffer 1.1.4.

^{vi} Stat. Bundesamt, FS 14, R 3.6 (2003, 2017).

^{vii} Vgl. Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 – 2020 von der Europäischen Kommission am 17. November 2014 genehmigte Fassung.

^{viii} Digitalisierung und Mittelstand, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016).