

Weiterentwicklung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM)-Richtlinie 2025

Kernforderungen des Mittelstands

- **Genügend Mittel für die Zukunft einplanen**
- **Themen- und branchenoffener Bottom-Up Ansatz beibehalten**
- **Mittelverwendung flexibilisieren**
- **Antragprozesses digitalisieren und entbürokratisieren**
- **Unterbrechungen beim ZIM vermeiden**
- **ZIM wieder praxisnäher gestalten**
- **Maximale Projektkosten erhöhen**
- **Jungen Unternehmen Teilnahme erleichtern**
- **ZIM an die moderne Arbeitswelt anpassen**

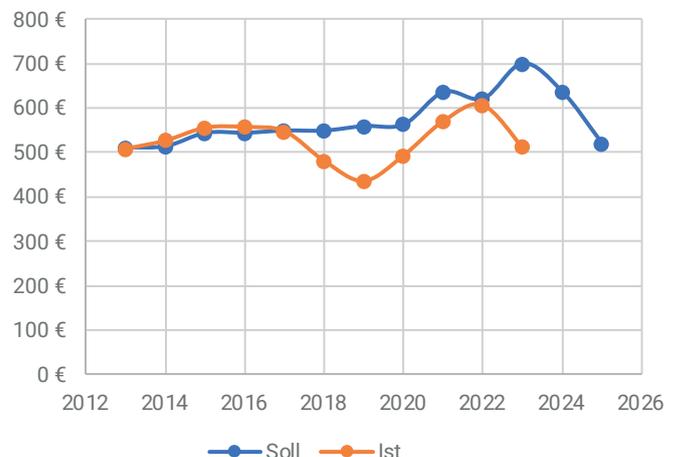
Allgemeines

Die Entwicklung von Innovationen ist mit erheblichen Risiken verbunden, weshalb gezielte Innovationsförderung positive Skaleneffekte aufweist. In diesem Zusammenhang spielt das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) für den Mittelstand eine herausragende Rolle, da es eines der meistgenutzten staatlichen Förderprogramme und speziell auf KMU zugeschnitten ist. Die zuletzt veröffentlichte Evaluation des ZIM unterstreicht die positive Wirkung dieses Programms, insbesondere für mittelständische Unternehmen, die neu im Bereich Forschung und Entwicklung tätig sind. Wichtig ist, dass es durch die staatliche Förderung im Rahmen des ZIM nicht zu Verdrängungseffekten bei privater Investitionen kommt. Vielmehr wird durch die ZIM-Förderung die private Investitionstätigkeit zusätzlich angeregt und unterstützt. Außerdem wird mit der ZIM-Förderung auch die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen gefördert, denn der Mittelstand ist anders als Konzerne auch im ländlichen Raum stark vertreten.

Mit Sorge schauen wir allerdings auf die sinkenden eingeplanten Haushaltsmittel für das ZIM (und das IGP). Während in der Vergangenheit die eingeplanten Mittel aus gutem Grund stets erhöht wurden, sinken die eingeplanten Mittel laut bisherigem Haushaltsentwurf 2025 wieder. Im Zuge schwieriger Haushaltsverhandlungen ist dies kurzfristig zwar schmerzlich, aber nachvollziehbar. Wenn jedoch große Konzerne in Milliardenhöhe Subventionen erhalten, ist dies für den Mittelstand schwer verständlich. Denn gerade in wirtschaftlich schweren Zeiten sollte die Innovationsförderung ein Baustein sein, um

in Zukunft die Wettbewerbsfähigkeit und das wirtschaftliche Wachstum sicher zu stellen. So werden nach einer groben Annäherung bei einer durchschnittlichen Zuschusshöhe von 84.000 bis 124.000 Euro pro fehlenden 100 Millionen Euro, 1.190 bis 806 ZIM-Projekte weniger gefördert. Deswegen fordern wir, dass auch 2025 das ZIM ausreichend finanziert wird und die Mittel in den folgenden Jahren wieder steigen. Denn um den erheblichen Transformationsbedarf der Wirtschaft zu decken, sind Innovationen unverzichtbar.

Mio € Haushaltsmittel für ZIM (& IGP)



Quelle: Haushaltsgesetz 2025 (vom 16.08.2024) und frühere Bundeshaushalte

Forderungen

Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand sollte unbedingt fortgeführt werden, da es ein zentrales Instrument zur Förderung von Innovationen im Mittelstand ist. Um die Wirksamkeit des Programms langfristig sicherzustellen, ist es notwendig, das jährliche Budget deutlich zu erhöhen. Dies würde nicht nur den gestiegenen Kosten und Anforderungen gerecht werden, sondern auch die Attraktivität des Programms steigern. Zudem muss unbedingt vermieden werden, dass es wie in den letzten Jahren mehrfach geschehen, zu Unterbrechungen oder Antragsstopps kommt, da dies zu Unsicherheiten führt und die für den Mittelstand wichtige Förderung von Innovationsprojekten und speziell von Innovationsnetzwerken in ihrer Kontinuität gefährdet. Eine auf Dauer angelegte Fortführung des Programms ohne Unterbrechungen ist daher essenziell, um langfristige Planungen und Investitionen zu ermöglichen.

Beizubehaltende Elemente des ZIM

1. Offener Bottom-Up Ansatz

Die erfolgreiche Entwicklung marktnaher Innovationen ist ein zentraler Aspekt des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand. Ein technologie- und branchenoffener Bottom-Up-Ansatz ist hierbei von entscheidender Bedeutung, da kleine und mittlere Unternehmen den jeweiligen Markt oft sehr gut kennen und ihre Geschäftsmodelle entsprechend anpassen können. Indem das ZIM gezielt diesen Ansatz unterstützt, können praxisnahe und marktreife Innovationen gefördert werden. Dies führt dazu, dass sich der Einfluss der ZIM-Förderung schnell auf den Markt entfaltet und so die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schnell steigt. So müssen zusätzlich zur Innovationstätigkeit nicht noch zusätzlich Geschäftsmodelle entwickelt werden.

2. Gute Ergänzung zur restlichen Innovationslandschaft

Die Forschungszulage und das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand ergänzen sich gut und bieten unterschiedliche Vorteile für die Innovationsförderung. Das ZIM fördert durch die frühere Auszahlung der Mittel während des Projektvorhabens die Liquidität in den Unternehmen. Gerade für kleinere Unternehmen kann dies ein entscheidender Vorteil gegenüber der Forschungszulage sein, da die notwendige Liquidität zur Entwicklung der Innovationen geschont werden kann. Bei der Forschungszulage wird durch die rückwirkende Auszahlung eher eine breite Anreizwirkung an Innovationen erzielt. Auch im Gegensatz zum Programm KMU-innovativ hat das ZIM einen Mehrwert. KMU-innovativ ist vor allem auf die Forschung ausgerichtet und fördert nur über Wettbewerbsaufrufe die nur

zwei Mal im Jahr stattfinden. Diesbezüglich bietet das ZIM mehr Flexibilität, Pragmatismus und auch höhere Förderquoten.

3. Idealer Einstieg Für Forschung und Entwicklung

Das ZIM ist der ideale Einstieg für Unternehmen in die öffentliche Innovationsförderung und unterstützt sie dabei, den Umgang mit öffentlichen Fördermitteln zu erlernen. Besonders geschätzt wird die Möglichkeit des planbaren Maßnahmenbeginns auf eigenes Risiko, da dies Entwicklungsverzögerungen durch lange Bewertungs- und Genehmigungsphasen vermeidet. Durch diese Flexibilität können Unternehmen ihre Innovationsprojekte zügig starten und somit schneller auf Marktanforderungen reagieren. Dazu tragen auch der dauerhaft mögliche Projektbeginn und der Verzicht auf fristgebundene Einreichungen zu bestimmten Bekanntmachungen bei. Dies unterstützt Unternehmen marktnah bei Innovationen.

Verbesserungsbedarf beim ZIM

Kaufmännische und finanzielle Aspekte

- Erhöhung der maximalen Projektkosten und Zuschüsse um 20 Prozent, da die aktuellen maximalen Projektkosten von 550.000 Euro als zu niedrig angesehen werden.
- Erhöhung der Förderquote für Unternehmen bis 500 Mitarbeiter von 25 Prozent auf 35 Prozent, um gestiegenen Entwicklungskosten gerecht zu werden.
- Der Personalkostenansatz sollte an „Horizont Europa“ angeglichen oder alternativ die Fremdleistungsquote auf bis zu 50 Prozent erhöht werden.
- Einführung einheitlicher Bonitätsprüfungskriterien für alle Projektträger, um die Antragsprozesse zu vereinfachen.
- Rückkehr zu pauschalen Gemeinkostenregelungen, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren.
- Anpassung der Personalkostenregelungen, um flexiblere Arbeitsformen wie Zeitarbeit oder die Kooperation mit Freelancern stärker zu berücksichtigen.
- Rückabwicklung der Änderungen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung
- (AGVO), um eine Verringerung der Förderquote und den erhöhten bürokratischen Aufwand zu vermeiden.

Fachliche Aspekte

- Die fachlichen Anforderungen an die Projektplanung und Beschreibungen zum Stand der Technik sollen auf ein realistisches Maß reduziert werden
- Reduzierung der Anforderungen bei der fachlich-technischen Antragsprüfung, um den Zugang zum Programm zu erleichtern.

- Vereinfachte Antragsprüfung bei bereits ausgezeichneten Projekten („Seal of Excellence“), um den bürokratischen Aufwand weiter zu verringern.

Zielgruppe

- Das ZIM sollte verstärkt für kleine und junge Unternehmen mit weniger als fünf Vollzeitäquivalenten (FTE) zugänglich gemacht werden, um die Lücke zwischen Startup-Förderung und Innovationsförderung zu schließen.
- Einführung einer De-Minimis-Option für Start-ups und Kleinstunternehmen, um den Aufwand zu reduzieren und die Bonitätsprüfung zu vereinfachen.
- Vereinfachte Förderoptionen für junge Unternehmen bei der Eigenmittelbeschaffung, um Hürden bei der Finanzierung zu verringern.

Administrative Aspekte

Im Rahmen des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand sehen sich mittelständische Unternehmen mit Herausforderungen konfrontiert, die aus der unterschiedlichen Verwaltungspraxis der drei beteiligten Projektträger resultieren. Die unterschiedlichen Auslegungen und Handhabungen führen zu Unklarheiten und Verzögerungen in der Kommunikation sowie in der Durchführung der Projekte. Eine einheitliche und konsistente Auslegung der Regularien und Anforderungen durch alle Projektträger ist daher von entscheidender Bedeutung, um den administrativen Aufwand für die Unternehmen zu minimieren und die Effizienz der Förderprozesse zu steigern.

Eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis würde nicht nur die Transparenz und Verständlichkeit der Anforderungen verbessern, sondern auch die Planungs- und Handlungssicherheit für die Unternehmen erhöhen. Dies würde letztlich dazu beitragen, dass die Fördermittel zielgerichteter und schneller zur Verfügung gestellt werden können, was den Innovationsprozess im Mittelstand erheblich beschleunigen würde. Deswegen ermuntern wir das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gemeinsam mit den Projektträgern, eine Harmonisierung der Verwaltungspraxis im Rahmen des ZIM anzustreben.

Forderungen:

- Der planbare Maßnahmenbeginn soll beibehalten werden, um den Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten.
- Laufzeitverlängerungen und Mittelverschiebungen bei technischen Risiken sollen wieder ermöglicht werden, um mehr Flexibilität für Unternehmen zu schaffen.

- Die Verwaltungspraxis der Projektträger sollte vereinheitlicht werden, um einen reibungslosen Ablauf sicherzustellen.
- Der gesamte Antragsprozess sollte digitalisiert werden, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren.

1. Mittelverwendung flexibilisieren

Neben der Angleichung der Verwaltungspraxis ist eine erhöhte Flexibilität in der Mittelverwendung ein weiterer entscheidender Aspekt, um die Effektivität des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand zu steigern. Die aktuelle Praxis sieht vor, dass Fördermittel nicht zwischen Haushaltsjahren verschoben oder Laufzeiten nicht verlängert werden können. Diese starre Handhabung kann jedoch hinderlich sein, da Innovationsprojekte oft dynamischen risikoreichen und unvorhersehbaren Entwicklungen unterliegen, die eine Anpassung der Mittelverwendung notwendig machen.

Wir regen daher an, geförderte FuE-Vorhaben nach erfolgreicher Begründung mehr Flexibilität zu erlauben. Dies kann durch verschobene Mittel oder auch durch verlängerte Laufzeiten erfolgen.

2. Antragsprozesses digitalisieren und entbürokratisieren

In unserer letzten Jahresendumfrage¹ wurde die bürokratische Belastung als eines der größten Hemmnisse für Innovationen genannt. In diesem Zusammenhang ist die Digitalisierung und Entbürokratisierung des Antragsprozesses ein zentraler Baustein, um den Zugang zum ZIM zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand für Antragsteller signifikant zu reduzieren.

Ein vollständig digitalisiertes Antragsverfahren bietet zahlreiche Vorteile. Durch eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung wird der gesamte Prozess, von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zur Bewilligung und Abrechnung, in digitale Form gebracht. Dies ermöglicht eine effizientere Bearbeitung der Anträge und kann die Bearbeitungszeiten erheblich verkürzen. Außerdem bietet ein medienbruchfreies Verfahren auch die Möglichkeit die Bearbeitung transparent darzustellen.

Zudem fördert die Kommunikation über digitale Kanäle die Schnelligkeit des Verfahrens. Anfragen und Rückfragen können unkompliziert per E-Mail oder über ein Online-Portal gestellt und beantwortet werden. Dies reduziert nicht nur den bürokratischen Aufwand, sondern erleichtert auch den Austausch zwischen Antragstellern und der zuständigen Behörde. Die Implementierung eines solchen Systems trägt maßgeblich dazu bei, bürokratische Hürden abzubauen und die Attraktivität des ZIM für KMU weiter zu steigern.

1 Vgl. BVMW Jahresendumfrage 2023/24 Seite 7 <https://www.bvmw.de/uploads/association/Presse/Pressemitteilungen/2024/Unternehmerumfrage-2023.pdf>

3. Gemeinkostenberechnung ändern

Die Regelungen zur Nachweispflicht der Gemeinkostenberechnung in der neuen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und deren Anwendung im ZIM stellt einen Nachteil für den Mittelstand dar. Denn ohne entsprechende Nachweise für bestimmte Kostenansätze erhalten Unternehmen so weniger Zuschüsse im Vergleich zu Pauschalansätzen. Ebenfalls bleibt so die Unsicherheit über die finale Zuschusshöhe bestehen, bis der Schlussverwendungsnachweis eingebracht wurde. Dies erhöht den bürokratischen Aufwand für Projektträger und Antragsteller.

Deswegen fordern wir zur Pauschalregelung zurückzukehren, um die bürokratischen Belastungen zu verringern. Diese liegt ebenfalls im Rahmen der AGVO und somit innerhalb des EU-Beihilferechts. Sie wird auch in anderen Förderprogrammen, zum Beispiel auf Landesebene, wie den EFRE-Landesprogrammen, bereits erfolgreich umgesetzt.

4. Unterbrechungen beim ZIM vermeiden

In der Vergangenheit kam es immer wieder zu Unterbrechungen beim ZIM. Mit den zum Teil über viele Monate auftretenden Unterbrechungen ging eine große Unsicherheit beim Mittelstand einher. Dies hat zum Teil zu einer gegenläufigen Wirkung geführt. Denn Innovationsprojekte wurden wegen der Unsicherheit und des großen allgemeinen Risikos nicht durchgeführt. Insbesondere wenn die Unterbrechungen überraschend kamen. Bei einer planbaren, transparenten Kommunikation würden die Unternehmen ihre Anträge nicht auf Biegen und Brechen kurz vor der Unterbrechung einreichen. Dies führt zu einer großen Ansammlung von vielen Anträgen in sehr kurzer Zeit, was die Bearbeitung der Anträge erschwert. Bei einer planbaren Kommunikation lassen sich auch kurzfristige Spitzen in der Antragstellung vermeiden.

Für den Mittelstand ist es wichtig, dass in Zukunft und mit der neuen Richtlinie Unterbrechungen möglichst vermieden werden. Denn wie bereits beschrieben, geht das Vertrauen in das ZIM und der Vorteil der kontinuierlichen Antragstellung verloren. Falls es doch zu Unterbrechungen kommen sollte, ist eine frühzeitige Kommunikation wichtig, um kurzfristige Spitzen zu vermeiden und Vertrauen in das ZIM zu sichern.

5. ZIM wieder praxisnäher gestalten

Um das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand wieder praxisnäher zu gestalten, ist es von entscheidender Bedeutung, die fachlichen Anforderungen an die Projektplanung und die

Beschreibungen zum Stand der Technik auf ein realisierbares Maß zurückzufahren. Derzeit sind diese Anforderungen oft so anspruchsvoll, dass viele kleine und mittlere Unternehmen abgeschreckt werden und nicht am Programm teilnehmen. Außerdem ist es für kleinere Unternehmen sehr schwierig, den nicht veröffentlichten aktuellen Stand der Technik bei Unternehmensprozessen von Wettbewerbern zu kennen. Dies kann im Verlauf der Antragstellung zur Ablehnung von Anträgen führen. Für uns ist dies eine Erwartungshaltung, die in der Praxis kaum zu realisieren ist. Außerdem ist auch generell der administrative Aufwand gestiegen. So ist gerade für kleinere Zuschüsse der bürokratische Aufwand nicht mehr lohnend.

Dies steht im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel des ZIM, den Mittelstand in seinen Innovationsbemühungen zu unterstützen. Durch eine Verringerung der fachlich-technischen Anforderungen könnte sichergestellt werden, dass mehr Unternehmen vom ZIM profitieren können und somit eine breitere Basis an innovativen Projekten entsteht. Eine praxisnähere Ausgestaltung des ZIM würde somit die Attraktivität und Zugänglichkeit des Programms für den Mittelstand erheblich steigern.

6. Maximale Projektkosten erhöhen

Die aktuellen maximalen Projektkosten von 550.000 Euro im Rahmen des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand sehen wir als zu niedrig an, da die Entwicklungskosten in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind. Auch die generellen Kosten für Unternehmen steigen weiter. Dies zeigen auch Untersuchungen der KfW² zum allgemeinen Kostenniveau für Unternehmen. So erwarten 80 Prozent der Unternehmen auch in Zukunft weitere Kostensteigerungen im Jahr 2024. Insbesondere werden Kostensteigerungen bei Energie; Materialien, Rohstoffe, Vorprodukte, Löhne und Gehälter erwartet. Nach hohen Energiepreisen, Lieferkettenproblemen und der Covid-Pandemie ist somit auch in Zukunft nicht mit sinkenden Preisen zu rechnen.

Um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden und die Innovationskraft des Mittelstands weiter zu stärken, sollte die Obergrenze der förderfähigen Projektkosten um 20 Prozent angehoben werden. Außerdem schlagen wir vor, die Förderquote für Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern von derzeit 25 Prozent auf 35 Prozent zu erhöhen. Diese Anpassungen würden den finanziellen Spielraum für innovative Projekte erweitern und es den Unternehmen ermöglichen, ambitioniertere Vorhaben zu realisieren, was letztlich die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Mittelstands stärkt. Optimalerweise sollte eine regelbasierte Steigerung der maximalen Fördersumme anhand

2 Vgl. Grewenig, Elisabeth & Schwartz, Michael (07/2024): Aktuelles Kostenniveau für die meisten Unternehmen tragbar – weitere Kostensteigerungen im Jahresverlauf absehbar, KfW Research: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2024/Fokus-Nr.-465-Juli-2024-Kosten-Mittelstand.pdf>

der Kostensteigerungen eingeführt werden. So bleibt das ZIM in Zukunft automatisch ein schlagkräftiges Innovationsprogramm.

7. Jungen Unternehmen Teilnahme erleichtern

Um die Teilnahme für junge Unternehmen zu erleichtern, sollte sich das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand stärker für kleine und junge Unternehmen mit weniger als fünf Vollzeitäquivalenten (FTE) öffnen. Dies würde eine wichtige Lücke zwischen Startup-Förderung und Innovationsförderung schließen, da junge Unternehmen oft wertvolles zusätzliches Wissen in Innovationsprojekte einbringen können.

Wir schlagen vor junge Unternehmen stärker über De-Minimis-Optionen in das Programm einzubinden. So kann die Problematik der Auswirkungen von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ verringert werden. Dies würde auch dazu beitragen, innovative Geschäftsmodelle, die eine langfristige Entwicklung zur Marktreife brauchen, stärker zu unterstützen. Denn in anderen Ländern wie zum Beispiel den USA wird es eher toleriert, wenn Unternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen, längere Phasen bis zur Gewinnerzielung benötigen. Zudem sollten die Bonitätsprüfungen vereinfacht, bei den jeweiligen Projektträgern angeglichen und möglichst früh im Prozess geprüft werden, ob Antragstellende als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gewertet werden. Dies unterstützt die Planungssicherheit für junge Unternehmen. Außerdem kann es die Bürokratie für Antragsteller und Projektträger verringern. Ein weiterer Schritt wäre die Wiedereinführung des Einstiegsprojektes, um jungen Unternehmen den Zugang zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit zu geben, erste Erfahrungen mit öffentlichen Innovationsprogrammen zu sammeln. Diese Maßnahmen würden

dazu beitragen, das ZIM für junge Unternehmen attraktiver und zugänglicher zu machen und deren Innovationspotenzial in ZIM-Projekten besser zu nutzen.

8. ZIM an die moderne Arbeitswelt anpassen

Der Wandel der Arbeitswelt sollte auch in den Förderrichtlinien des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand Berücksichtigung finden. Insbesondere im IT-Bereich sind immer mehr Fachkräfte als Selbstständige für unterschiedliche Unternehmen tätig. In einigen Regionalförderungen sind vergleichbare Fördermöglichkeiten, ohne strikte Personalbindung im Projekt, vorhanden. Dies ist gerade für IT-Unternehmen, die zunehmend auf Freelancer setzen, von Vorteil. Außerdem trifft der Fachkräftemangel viele Unternehmen, die nun auf externe Hilfe angewiesen sind. Dies ist beim Personalostenansatzes des ZIM nicht ausreichend berücksichtigt.

Aktuell ist die Einbindung selbstständiger Experten im ZIM jedoch schwierig, da Fremdleistungen nur zu 25 Prozent gefördert werden. Doch gerade in Zeiten des Fachkräftemangels ist es oft nicht möglich, die für Forschung und Entwicklung notwendigen Spezialisten einzustellen bzw. langfristig zu binden. Deshalb sollte es im ZIM verstärkt möglich sein, externe Fachleute einzubinden. Ein erster Schritt wäre die Anerkennung der Personalkosten wie es im Horizon Europe Standard ist. Falls dies nicht möglich ist, sollte der Anteil der förderfähigen Fremdleistungen auf über 50 Prozent erhöht werden. Dies würde den Unternehmen mehr Flexibilität bieten und die Einbindung hochspezialisierter externer Expertise erleichtern, wodurch die Innovationsfähigkeit des Mittelstands weiter gestärkt würde.

Der Mittelstand. BVMW e.V. ist ein freiwillig organisierter Unternehmerverein und vertritt rund 30.000 Mitglieder. Die mehr als 300 Repräsentanten des Verbandes organisieren mehr als 2.000 Veranstaltungen pro Jahr.

Kontakt

Der Mittelstand. BVMW e.V.
Bereich Volkswirtschaft
Potsdamer Straße 7, 10785 Berlin
Telefon: +49 30 533206-0, Telefax: +49 30 533206-50
E-Mail: volkswirtschaft@bvmw.de; Social Media: @BVMWeV