

Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

*Datum*  
14. Februar 2019

*Seite*  
1 von 7

**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur „steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“, BT-Drs. 19/4827, sowie zu den Anträgen für die „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“, BT-Drs. 19/3175 und für „ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung“, BT-Drs. 19/4844**

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

für die Einladung als Sachverständiger zu der öffentlichen Anhörung am 18. Februar 2019 danken wir Ihnen und nehmen zu den o. g. Initiativen wie folgt schriftlich Stellung:

## **I. Kernbotschaften**

- Der internationale Steuerwettbewerb unterstreicht den Handlungsbedarf in Deutschland: Der sofortige Einstieg in eine steuerliche Forschungsförderung als Signal für den Unternehmensstandort Deutschland ist dringend notwendig.
- Eine steuerliche Forschungsförderung muss allen Unternehmen zugänglich sein, um effiziente Fördereffekte zu erzielen. Eine Begrenzung der Förderung auf Unternehmen einer bestimmten Größenordnung (KMU) ruft komplizierte Abgrenzungsfragen hervor und schließt mehr als die Hälfte der privaten FuE-Investitionen von der Förderung aus.
- Bereits durch die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage auf FuE-Personalkosten verringern sich die fiskalischen Kosten der Förderung. Sollte eine weitere Begrenzung politisch erforderlich sein, würde diese besser über eine Begrenzung der Förderung je Unternehmen erreicht.
- Für einen effektiven Einstieg muss die steuerliche FuE-Förderung von Beginn an mit einem Gesamtvolumen ausgestattet werden, das die anhaltend günstige finanzpolitische Ausgangslage mitberücksichtigt.
- Die steuerliche Förderung für Forschung und Entwicklung muss zusätzlich zur bestehenden Projektförderung eingeführt werden und die Auftragsforschung umfassen.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Hausanschrift*  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

*Postanschrift*  
11053 Berlin  
*Telekontakte*  
T: +493020281507  
F: +493020282507

*Internet*  
www.bdi.eu

*E-Mail*  
M.Wuennemann@bdi.eu

Der BDI unterstützt die o. g. Vorhaben der Bundestagsfraktionen von Bündnis90/Die Grünen, FDP und AfD, um Innovationspotenziale zu fördern und um eine höhere Forschungsdynamik der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu erzielen. Darüber hinaus stimmen wir mit den Initiatoren überein, dass mit Blick auf den internationalen Standortwettbewerb, eine steuerliche Förderung der privaten Innovationsleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung (steuerliche FuE-Förderung) dringend geboten ist.

Der BDI setzt sich seit Jahren für die Einführung eines steuerlichen FuE-Investitionsanreizes in Form einer Steuergutschrift ein. Die Höhe der Steuergutschrift errechnet sich dabei grundsätzlich aus der Anwendung eines prozentualen Fördersatzes auf die im Veranlagungszeitraum ausgewiesenen und unternehmensseitig zu tragenden FuE-Kosten. Diese FuE-Kosten würden mit dem Ertragsteueraufwand des Unternehmens verrechnet oder erstattet.

Die Begrenzung der fiskalischen Kosten erfolgt in erster Linie über die Höhe des Fördersatzes und die Breite der Bemessungsgrundlage. BMBF und BMWi haben im August 2018 einen Fördersatz i. H. v. 25 Prozent vorgeschlagen. International hat sich eine Förderhöhe von 31 Prozent auf den gesamten FuE-Aufwand eines Unternehmens etabliert.<sup>1</sup> Der BDI hat sich daher frühzeitig dafür ausgesprochen, die steuerliche Forschungsförderung auf die **FuE-Personalkosten zu begrenzen** und nur diese Kosten in die Bemessungsgrundlage miteinzubeziehen. Außerdem sollten auch Kosten der Auftragsforschung förderfähig sein, wobei der Auftraggeber als Träger des unternehmerischen Risikos förderberechtigt sein sollte.

Hingegen ist die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Variante, nur kleine und mittelgroße Unternehmen in die FuE-Förderung miteinzubeziehen, um die fiskalischen Kosten weiter zu begrenzen, **die denkbar schlechteste Variante, um Förderkosten zu sparen**. Sie verhindert wertvolle gesamtwirtschaftliche Fördereffekte und schließt gut 60 Prozent der privaten FuE-Investitionen grundsätzlich von der Förderung aus.<sup>2</sup> Sollte eine weitere Eingrenzung der steuerlichen FuE-Förderung politisch erforderlich sein, empfiehlt der BDI eine Begrenzung der maximal förderfähigen jährlichen FuE-Personalkosten (Gehaltsgrenze)<sup>3</sup>.

Die zentrale Größe ist und bleibt jedoch das Gesamtfördervolumen für eine steuerliche FuE-Förderung. Angesichts der anhaltend positiven finanzpolitische Ausgangslage in Deutschland sollten für einen Einstieg in die steuerliche FuE-Förderung mindestens zwei Milliarden Euro per annum bereitgestellt werden. Schließlich darf die Einführung der steuerlichen Forschungsförderung nicht zu einer Reduzierung („Gegenfinanzierung“) der Projektförderung von BMBF und BMWi führen. Doppelförderungen können rechtssicher ausgeschlossen und entsprechende Mitnahmeeffekte vermieden werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Universität Mannheim, Steuerliche Innovationsförderung in der EU, Australien, Japan, Kanada, Liechtenstein, Norwegen, der Schweiz, den USA, BRICS, 2016.

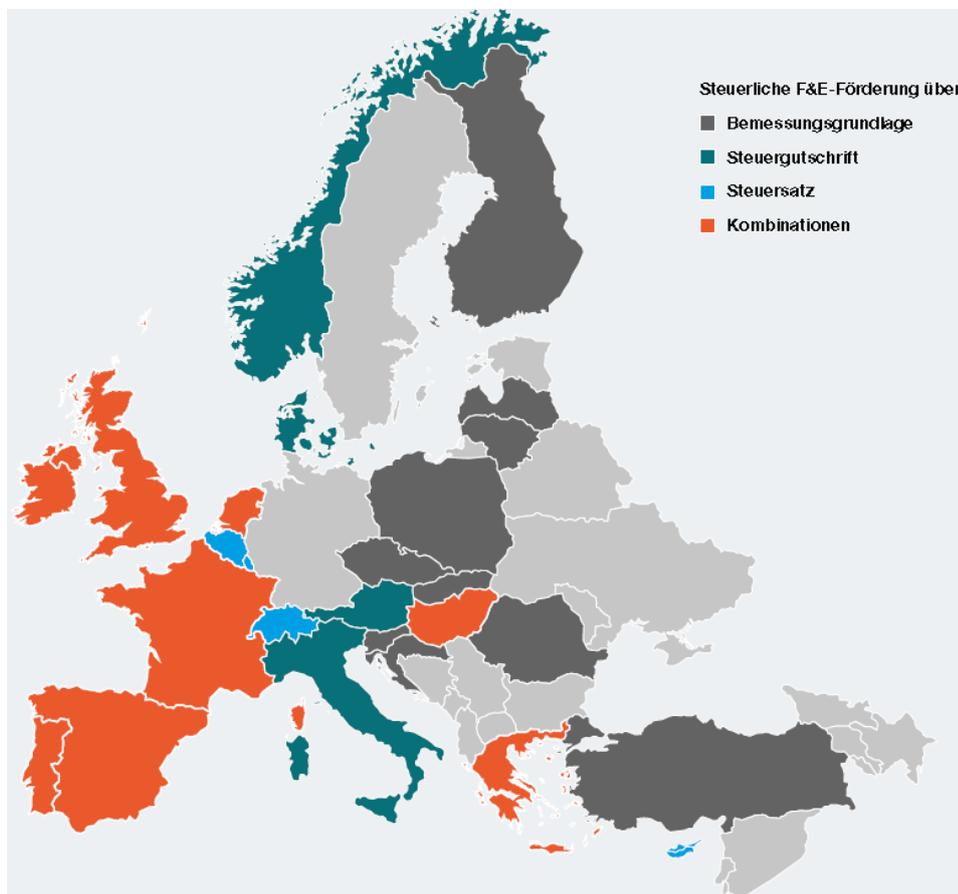
<sup>2</sup> Vgl. Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Arendi Zahlenwerk 2017.

<sup>3</sup> Vgl. BDI, Vorschlag für eine Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, März 2018.

#### Internationaler Vergleich zeigt Handlungsbedarf

Der technische Fortschritt und der rasch fortschreitende Digitalisierungsprozess führen zu immer kürzeren Innovationszyklen. Daher sind die Wandlungs- und Innovationsfähigkeit für den Erfolg der Unternehmen im globalen Wettbewerb entscheidend. Das haben nicht nur die Unternehmen, sondern auch nahezu alle führenden Industriestaaten verinnerlicht und dehnen ihre Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation deutlich aus.

Ein internationaler Vergleich der steuerlichen Forschungsförderung zeigt den dringenden Handlungsbedarf für den deutschen FuE-Standort: Deutschland ist mit Schweden, Estland und Bulgarien das einzige Land der EU-28 ohne eine steuersystemische Förderung von FuE (siehe Abbildung).



Quellen: OECD Science, technology and Industry Outlook 2014 sowie European Commission, A Study on R&D Tax Incentives, Taxation Papers, Working Paper Nr. 52-2014, Seite 53.

Die Ausgestaltung der steuerlichen Forschungsförderung ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Die steuerliche FuE-Förderung kann ausgabenseitig erfolgen, über die steuerliche Bemessungsgrundlage (erhöhte Abschreibung) oder über eine Gutschrift, die mit der Steuerschuld verrechnet wird. Die FuE-Förderung kann auch einnahmenseitig erfolgen, über einen verringerten Steuersatz für Einkünfte aus der Verwertung von immateriellen Wirtschaftsgütern (sog. Patentbox). Diese Förderinstrumente werden häufig miteinander kombiniert.

In Deutschland sieht das Steuerrecht bislang keine systematische Förderung von FuE-Tätigkeiten vor. Vielmehr beinhaltet es eine Reihe von Regelungen, welche die FuE-Aktivitäten der Unternehmen be- oder gar verhindern. Beispielhaft seien hier die Besteuerung grenzüberschreitender Funktionsverlagerungen (§ 1 Abs. 3 Satz 9 ff. AStG) oder auch die gewerbsteuerlichen Hinzurechnungen (§ 8 Nr. 1 GewStG) sowie die Abzugsbeschränkungen (§ 4j EStG) von Kosten für immaterielle Wirtschaftsgüter genannt. Außerdem zeigt sich in der Betriebsprüfungspraxis eine zunehmend restriktive Verwaltungsauffassung hinsichtlich des steuerlichen (Sofort-)Abzugs von Entwicklungsaufwendungen.

Darüber hinaus stagnieren seit Beginn des Jahrtausends die öffentlichen Gesamtinvestitionen. Dies schwächt zentrale Glieder der für Deutschland prägenden Wertschöpfungsketten, die unser Standort am Ende vollständig verlieren könnte, mit deutlich negativen Folgen auch für Industrie 4.0 in Deutschland. Dieser negative Trend würde durch die seitens der Industrie seit Jahren geforderte steuerliche FuE-Förderung gestoppt und eine steuerliche FuE-Förderung würde dazu beitragen, den Anteil der privaten FuE-Aufwendungen auf ein weiteres Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzuheben.<sup>4</sup> Im Ergebnis könnte auch das Ziel der Bundesregierung, die gesamtstaatlichen FuE-Investitionen bis 2025 auf 3,5 Prozent des BIP auszuweiten<sup>5</sup>, erreicht werden.

### **Vorteile der Steuergutschrift sind wissenschaftlich bestätigt**

Die Steuergutschrift hat sich im internationalen Vergleich als effizienteste Förderung erwiesen. Die positiven Effekte inputorientierter steuerlicher Anreizmechanismen für FuE sind durch eine vom BDI vorgenommene Auswertung von über 60 empirischen Studien belegt.<sup>6</sup> Im Ergebnis lässt sich empirisch abgesichert davon ausgehen, dass eine Steuergutschrift in Höhe von 10 Prozent der FuE-Aufwendungen zu einer Ausweitung der FuE-Tätigkeit der Unternehmen um etwa 14 Prozent führt. Dies bedeutet, dass jeder für eine Steuergutschrift eingesetzte Euro eine zusätzliche private FuE-Tätigkeit von 1,25 Euro induziert. Bei längerfristiger Betrachtung wird die kurzfristige fiskalische Wirkung sogar durch Steuermehreinnahmen überkompensiert.

Auch die EU-Kommission empfiehlt die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung und sogar explizit das Instrument der Steuergutschrift. Darüber hinaus sieht die EU-Kommission die Steuergutschrift mit den bestehenden EU-Beihilfebestimmungen als vereinbar an.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Vgl. Spengel/Wiegard, Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland, 2011, S. 20-53 sowie Steuerliche FuE-Förderung, Studie im Auftrag der EFI, Nr. 15-2017, Februar 2017.

<sup>5</sup>Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 12.

<sup>6</sup> Vgl. BDI/ZVEI, 360-Grad-Check Steuerliche Rahmenbedingungen für Forschung & Entwicklung, Januar 2017.

<sup>7</sup> Vgl. European Union, A Study on R&D Tax Incentives, Working Paper Nr. 52-2014.

Eine steuerliche Forschungsförderung kann nur dann eine effiziente Wirkung entfalten, wenn diese nicht auf Unternehmen einer bestimmten Größenordnung (KMU) beschränkt ist, sondern allen Unternehmen zugänglich ist. Eine Begrenzung der Förderung auf Unternehmen einer bestimmten Größenordnung (KMU) ruft komplizierte Abgrenzungsfragen hervor und schließt mehr als die Hälfte der privaten FuE-Investitionen von der Förderung aus.

Die zentrale ökonomische Begründung für eine steuerliche FuE-Förderung sind die sog. Spillover-Effekte. D. h. Unternehmen profitieren von der FuE-Tätigkeit eines anderen Unternehmens, ohne für diesen Vorteil zahlen zu müssen. Somit ist die ökonomische Wirkung der FuE-Förderung dann am höchsten, wenn sie allen Unternehmen – unabhängig von Branche oder Größe – zugutekommt. Die Beschränkung einer steuerlichen FuE-Förderung auf einzelne Unternehmen, Branchen, Standorte oder Größenklassen mindert zwar die kurzfristigen fiskalischen Aufkommenseinbußen, allerdings relativiert sie zugleich den ökonomischen Effekt der Förderung. Eine Fokussierung auf die Höhe des Fördersatzes oder den Personalaufwand wären effektivere, effizientere und damit vielversprechendere Wege, die bestmögliche Balance zwischen Förderziel und eingesetzten Mitteln zu erreichen.

### **Vorgeschlagener Förderhöchstbetrag unrealistisch und für KMU ohnehin nicht erreichbar**

Die in § 35d Abs. 9 EStG-E (BT-Drs. 19/4827) übernommenen KMU-Größenabgrenzungen der EU<sup>8</sup> spiegeln nicht die Unternehmenswirklichkeit in Deutschland wider. Viele forschende Industrieunternehmen sind den gängigen Größenabgrenzungen entwachsen. Eine Größenbeschränkung führt darüber hinaus zu Abgrenzungsproblemen und muss unterbleiben, wenn das Ziel einer nachhaltigen FuE-Förderung erreicht werden soll.

Hinzu kommt, dass KMU mit einem Jahresumsatz von weniger als 50 Millionen Euro kaum von der in Aussicht gestellten Steuergutschrift in Höhe bis zu 15 Millionen Euro profitieren werden. Dies verdeutlicht das nachfolgende Rechenbeispiel.

#### **Beispiel:**

Unter der Annahme einer Bruttoumsatzrendite von 6,0 Prozent (=Nettoumsatzrendite 4,65 Prozent + 30 Prozent Steuerbelastung) erwirtschaftet ein Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 50 Millionen Euro einen Gewinn vor Steuern von rund 3 Millionen Euro. Würde dieses fiktive Unternehmen nun seinen Gewinn zu 100 Prozent in FuE-Projekte reinvestieren, stünde ihm bei einer Steuergutschrift von 15 Prozent ein maximaler Erstattungsbetrag von rund 450.000 Euro zu. In der Realität muss allerdings von einem weit niedrigeren FuE-Inves-

---

<sup>8</sup> Vgl. Eurostat, Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), abgerufen am 12.2.2019 <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/structural-business-statistics/structural-business-statistics/sme>

titionsvolumen ausgegangen werden. Bei gleichem Gewinn vor Steuern und sehr hohen FuE-Investitionen von zehn Prozent könnte ein maximaler FuE-Investitionsaufwand von rund 300.000 Euro mit einer 15-prozentigen Steuergutschrift verrechnet werden. Daraus ergäbe sich ein tatsächlicher Erstattungsbetrag von 45.000 Euro. Die Schwäche einer Förderbegrenzung nach Unternehmensgröße zeigt sich hier besonders deutlich. Eine angedachte Deckelung des Förderbetrages kann nicht mit einer Begrenzung auf KMU einhergehen, vielmehr muss die FuE-Förderung allen Unternehmen offenstehen.

Der tatsächliche Förderbetrag bei einer Begrenzung der Förderung auf KMU ist deutlich zu gering, um einen wirksamen Anreiz für riskante und kostenintensive FuE-Projekte in Zukunftsfeldern wie dem Gesundheitsbereich, dem Cloud Computing oder auf dem Gebiet der Künstlichen Intelligenz darzustellen.

Vor diesem Hintergrund scheint auch die in § 35c Abs. 4 EStG-E (BT-Drs. 19/4827) vorgeschlagene Bestimmung eines Höchstbetrages von 15 Millionen Euro pro Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bzw. 7,5 Millionen Euro für Durchführbarkeitsstudien zur Vorbereitung von Forschungstätigkeiten unrealistisch und insbesondere für KMU nicht erreichbar.

### **Praktische Abgrenzungs- sowie Missbrauchsfragen offenbar**

In § 35f Abs. 1 S. 2 EStG-E (BT-Drs. 19/4827) werden praktische Abgrenzungs- sowie Missbrauchsfragen offenbar und zeigen die Nachteile einer Beschränkung der Förderung nur für KMU auf. So darf es sich „bei der beauftragten Einrichtung oder dem beauftragten Unternehmen nicht um ein mit dem Auftraggeber verbundenes Unternehmen oder ein Partnerunternehmen des Auftraggebers handeln.“ Derartige Einschränkungen der FuE-Förderung relativieren die Förderwirkung und müssen unterbleiben, wenn das Ziel einer nachhaltigen FuE-Förderung erreicht werden soll.

### **Kostenbegrenzung über Deckelung der Förderhöhe besser als KMU-Abgrenzung**

Der Vorschlag im Antrag der FDP-Bundestagsfraktion (Drs. 19/3175, Seite 2), die Begrenzung der fiskalischen Kosten der FuE-Förderung über eine Deckelung (Cap) der Fördersumme je Unternehmen zu erreichen, weist grundsätzlich in die richtige Richtung. Denn durch die Miteinbeziehung aller Unternehmen lassen sich in der Regel höhere Fördereffekte bei gleicher Höhe der eingesetzten Mittel erreichen.

Dennoch würden damit immer noch weite Teile der privaten FuE-Investitionen von der Förderung ausgeschlossen bleiben, da insbesondere große Unternehmen, für den Großteil der privaten FuE-Investitionsvolumina verantwortlich sind.

Eigene Berechnungen bezüglich der Steuermindereinnahmen machen deutlich, dass das erforderliche Budget einer steuerlichen FuE-Förderung für alle Unternehmen das Budget eines die Unternehmensgröße diskriminierenden Modells nicht unverhältnismäßig übersteigt.

Dieser Umstand sollte nach Ansicht des BDI dafür genutzt werden, um jetzt ein **Fördermodell für alle Unternehmen** zu etablieren, das zu einem späteren Zeitpunkt über die Anhebung des Deckelung je Unternehmen erweitert und zu einem effektiven Instrument auch im internationalen Wettbewerb um FuE-Standorte gemacht werden kann.

Wir würden uns freuen, wenn diese Argumente in der Anhörung aufgegriffen werden könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Monika Wünnemann



Cedric von der Hellen