



Wortprotokoll der 32. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 18. Februar 2019, 13:30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal 2 600

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 16

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Kerstin Andreae, Anja Hajduk, Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)

BT-Drucksache 19/4827

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss



- b) Antrag der Abgeordneten Katja Hessel,
Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Dr. Florian Toncar,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung

BT-Drucksache 19/3175

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Haushaltsausschuss

- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming,
Dr. Michael Espendiller, Dr. Alexander Gauland,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Für ein innovationsfreundliches Steuersystem –
Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen**

BT-Drucksache 19/4844

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“

(BT-Drucksache 19/4827),

zu dem Antrag der Fraktion der FDP

„Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“

(BT-Drucksache 19/3175)

sowie zu dem Antrag der Fraktion der AfD

„Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und
Entwicklungsförderung einführen“

(BT-Drucksache 19/4844)

Montag, den 18. Februar 2019 (13:30 bis 15:45 Uhr)

Balke, Dr. Michael

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

von der Hellen, Cedric

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)

Belitz, Dr. Heike

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Kambeck, Dr. Rainer

Gewinnus, Jens



Dreher, Prof. Dr. Carsten

Freie Universität Berlin (FU Berlin)

Ernst & Young GmbH -Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Haase, Kerstin

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Hengster, Dr. Ingrid

Krywald, Benjamin

Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH

Hofmann-Turek, Claudia

Rammer, Dr. Christian

ZEW – Leibnitz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

Schnitzer, Prof. Dr. Monika

Ludwig-Maximilians-Universität München / Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)

Siemens AG

Geberth, Georg

Tech, Dr. Robin P. G.

AtomLeap GmbH / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)



Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)

Richter, Dr. Holger

Meißner, Ulrich

Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Rothbart, Carsten



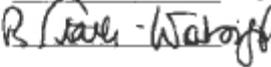
Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)Montag, 18. Februar 2019, 13:30 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Brehm, Sebastian	_____	Brehmer, Heike	_____
Brodesser Dr., Carsten	_____	Dött, Marie-Luise	_____
Feiler, Uwe	_____	Durz, Hansjörg	_____
Güntzler, Fritz	_____	Helfrich, Mark	_____
Gutting, Olav	_____	Hirte Dr., Heribert	_____
Hauer, Matthias	_____	Jung, Andreas	_____
Maizière Dr., Thomas de	_____	Lenz Dr., Andreas	_____
Michelbach Dr. h. c., Hans	_____	Middelberg Dr., Mathias	_____
Müller, Sepp		Müller (Erlangen), Stefan	_____
Radwan, Alexander	_____	Nick Dr., Andreas	_____
Steiniger, Johannes	_____	Riebsamen, Lothar	_____
Stetten, Christian Frhr. von		Steffel, Frank	_____
Tebroke Dr., Hermann-Josef		Vries, Christoph de	_____
Tillmann, Antje	_____	Wiesmann, Bettina Margarethe	_____



Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Arndt-Brauer, Ingrid		Hartmann, Sebastian	_____
Binding (Heidelberg), Lothar		Lauterbach Dr., Karl	_____
Daldrup, Bernhard	_____	Mindrup, Klaus	_____
Esdar Dr., Wiebke		Post, Florian	_____
Hakverdi, Metin	_____	Post (Minden), Achim	_____
Kiziltepe, Cansel		Schwarz, Andreas	_____
Ryglewski, Sarah	_____	Stein, Mathias	_____
Schrodi, Michael	_____	Ziegler, Dagmar	_____
Zimmermann Dr., Jens	_____		_____



<u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>	<u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>
<u>AFD</u>		<u>AFD</u>	
Glaser, Albrecht	_____	Braun, Jürgen	_____
Gminder, Franziska	_____	König, Jörn	_____
Gottschalk, Kay	_____	Kotré, Steffen	_____
Hollnagel Dr., Bruno		Malsack-Winkemann Dr., Birgit	_____
Keuter, Stefan		Münz, Volker	_____
_____	_____	_____	_____
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Herbrand, Markus	_____	Dürr, Christian	_____
Hessel, Katja	_____	Ebbing, Hartmut	_____
Schäffler, Frank	_____	Mansmann, Till	_____
Stark-Watzinger, Bettina		Müller-Rosentritt, Frank	_____
Toncar Dr., Florian	_____	Solms Dr., Hermann Otto	_____
_____	_____	_____	_____



Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Cezanne, Jörg		Barrientos, Simone	
De Masi, Fabio		Riexinger, Bernd	
Leutert, Michael		Wagenknecht Dr., Sahra	
Zdebel, Hubertus			
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Bayaz Dr., Danyal		Andreae, Kerstin	
Paus, Lisa		Dröge, Katharina	
Schmidt, Stefan		Kekeritz, Uwe	
Strengmann-Kuhn Dr., Wolfgang		Kindler, Sven-Christian	



Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“

(BT-Drucksache 19/4827),

zu dem Antrag der Fraktion der FDP

„Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“

(BT-Drucksache 19/3175)

sowie zu dem Antrag der Fraktion der AfD

„Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“

(BT-Drucksache 19/4844)

Montag, den 18. Februar 2019 (13:30 bis 15:45 Uhr)

Ausschuss Digitale Agenda

.....
.....

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Dr. Anna Christmann, 

.....

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

.....
.....

Haushaltsausschuss

.....
.....



Weitere Ausschüsse:

.....

.....

.....

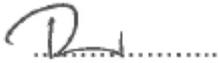
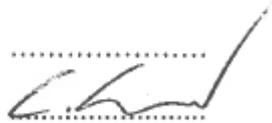


Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg	HEITO ADERHOLD	Heito Aderhold	LV
Bayern	Thilo SCHEIDT	Thilo Scheidt	RD
Berlin			
Brandenburg	Thomas Hasine	Th. Hasine	Ref.
Bremen			
Hamburg	Batruck	Batruck	ORR
Hessen	Brauer	Brauer	RDH
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen	Marek	Marek	MR
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	Sau	Sau	ND
Sachsen-Anhalt	Liedtke	Liedtke	MR
Schleswig-Holstein	Br Keller	Br Keller	Ref.
Thüringen	Jäger	Jäger	



Unterschriftsliste
Fraktionsmitarbeiter

<u>Name</u>	<u>Fraktion</u>	<u>Unterschrift</u>
Andreas Abmeier	CDU/CSU	.....
Britta Hannemann	CDU/CSU	.....
Dr. Martin Hiermeyer	CDU/CSU	.....
Stephan Rochow	CDU/CSU	
Udo Weber	CDU/CSU	.....
Jan-Peter Wißborn	CDU/CSU	.....
Silke Klix	SPD	.....
Stephan Teuber	SPD	
Gerald Steininger	SPD	.....
Moritz v. Seefried	AfD	.....
Philipp Iza Schilling	FDP	
Benjamin Schulz	FDP	.....
Andreas Koenig	FDP	.....
Steffen Dähne	FDP	.....
Christoph Sauer	DIE LINKE.	
Sandra Schuster	DIE LINKE.	.....
Stefan Herweg	DIE LINKE.	.....
Ralph Kummer	DIE LINKE.	.....
Daniel Detzer	B90/GR	.....
Henry Scheel	B90/GR	



Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)
Montag, 18. Februar 2019, 13:30 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
<i>Wolfram Schiel</i>	AFD	<i>Wolfram Schiel</i>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____



Beginn der Sitzung: 13:30 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Kerstin Andrae, Anja Hajduk, Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)

BT-Drucksache 19/4827

b) Antrag der Abgeordneten Katja Hessel, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung

BT-Drucksache 19/3175

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Dr. Michael Espendiller, Dr. Alexander Gauland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen

BT-Drucksache 19/4844

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 32. Sitzung des Finanzausschusses.

Ich begrüße die Expertinnen und Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (BT-Drucksache 19/4827), zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (BT-Drucksache 19/3175) sowie zu dem Antrag der Fraktion der AfD „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem -Steuerliche Forschungs-Entwicklungsförderung einführen“ (BT-Drucksache 19/4844) zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind

diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden ebenfalls Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen werden wir Herrn MD Dr. Möhlenbrock sowie weitere Fachbeamte begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Das Thema ist die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen. Dazu hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt, und die Fraktionen der AfD und FDP jeweils einen eigenen Antrag.

Einige Informationen zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist eine Zeitraum von 2 Stunden und 15 Minuten vorgesehen, also bis ca. 15:45 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zu Fragen und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss für ein neues Modell der Befragung entschieden. Die vereinbarte Gesamtzeit der Anhörung wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Frage als auch Antwort erfolgen. Je kürzer die Frage formuliert wird, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige angesprochen sind, bitten wir, darauf zu achten, den folgenden Sachverständigen ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen. Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird 30 Sekunden vor Ablauf der 5 Minuten ein Signalton erklingen. Dieser signalisiert nicht das Ende der Zeit, sondern dass Ihnen noch 30 Sekunden verbleiben, um den Gedanken zu Ende zu führen. Bisher hat das sehr gut funktioniert, und ich denke, das wird auch heute wieder gut funktionieren.

Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.



Die Fraktionen werden gebeten, soweit noch nicht geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Zu der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mittschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe ihrer Stellungnahme von mir noch einmal namentlich aufgerufen. Ich darf Sie deshalb bitten, die Mikrofone zu benutzen und diese nach dem Redebeitrag abzuschalten, um die Protokollführung zu erleichtern und technischen Störungen vorzubeugen.

Dann können wir in das Thema einsteigen. Wir beginnen mit der ersten Fragerunde in der Anhörung. Die erste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Frau Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Das Thema der steuerlichen Forschungsförderung ist alt. Jeder, der das ernsthaft verfolgt, weiß, dass es eine Begrenzung hinsichtlich der Förderungssumme gibt. Deshalb müssen wir uns zwischen verschiedenen Modellen entscheiden. Die Vorschläge aus den beiden Anträgen beschränken sich auf kleine und mittelständige Unternehmen. Sie sehen teilweise auch eine Förderungsdeckelung vor.

Deshalb frage ich Herrn Geberth von Siemens und Herrn Dr. Richter oder Herrn Meißner vom Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbauer, welches Modell Sie präferieren würden? Wo wäre eine Förderung aus Ihrer Sicht im Hinblick auf ein begrenztes Volumen von 3 Milliarden Euro sinnvoll?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Geberth von Siemens.

Sv **Jörg Geberth** (Siemens AG): Es gibt sehr viele verschiedene Möglichkeiten, um fiskalische Kosten einzugrenzen. Grundsätzlich können auf der Seite der Bemessungsgrundlage oder auf der Seite des Fördersatzes Einschränkungen gemacht werden.

Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage haben wir in den letzten Jahren ausführliche Diskussionen geführt. Ursprünglich haben wir, als Vertreter der Wirtschaft, das Modell vertreten, dass 10 Prozent des gesamten Aufwands für Forschung und Entwicklung (F&E) gefördert werden sollten. Zum Ver-

gleich, in Österreich werden 14 Prozent des gesamten F&E-Aufwands gefördert. Aus verschiedenen Gründen sind wir dann hinsichtlich der Bemessungsgrundlage vom Gesamtaufwand für F&E auf den Personalaufwand umgeschwenkt.

Die Bemessungsgrundlage und der Fördersatz verhalten sich wie kommunizierende Röhren. Wenn Sie auf einer Seite verringern, müssen sie auf der anderen Seite vergrößern, um dieselbe Förderungswirkung zu erzielen. Wenn Sie nicht so vorgehen, erzielen Sie eine geringere Förderungswirkung.

Wenn Sie vom gesamten F&E-Aufwand auf den Personalaufwand wechseln, welcher sich auf F&E im Unternehmen bezieht, reduzieren Sie die Förderungswirkung um die Hälfte. Denn der Personalaufwand macht ungefähr die Hälfte des Gesamtaufwands für F&E aus. Letzterer beinhaltet auch Maschinen, Labore und andere Vorrichtungen, die im Unternehmen angeschafft werden und sehr kostenträchtig sind. Somit hat die Wirtschaft in den letzten Jahren ihre Forderungen massiv verringert.

Nun gibt es eine Diskussion auf der Ebene des Fördersatzes mit den verschiedensten Modellen, beispielsweise die Begrenzung auf Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern. Eine solche Begrenzung ist aus Sicht von Siemens volkswirtschaftlich gesehen relativ wirkungslos. Natürlich entstehen für das jeweilige Unternehmen, welches gefördert wird, Effekte. Vor dem Hintergrund, dass der F&E-Anteil insgesamt erhöht werden soll, sind die Auswirkungen für die gesamte Volkswirtschaft jedoch sehr gering.

Aus unserer Sicht ist darauf zu achten, dass kein absoluter Ausschluss von Unternehmen einer bestimmten Kategorie erfolgt. Denn es gibt keine gute oder schlechte Forschung. Aus volkswirtschaftlicher Sicht gibt es keine Möglichkeit, in gute und schlechte Forschung zu unterteilen.

Dann gibt es die Möglichkeit, einen gestaffelten Fördersatz einzuführen, um die fiskalischen Kosten zu begrenzen. Dabei kann nach zwei verschiedenen Kriterien gestaffelt werden, entweder nach der Zahl der Mitarbeiter oder nach dem zu fördernden F&E-Aufwand. Ich präferiere das zweite Kriterium. Ab einem gewissen F&E-Aufwand sollte der Fördersatz reduziert werden.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Meißner für den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau.

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Grundsätzlich befürworten wir als Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbauer, dass alle Unternehmen in die Förderung einbezogen werden, nicht nur kleine und mittlere. Wenn eine Größenbegrenzung erfolgen sollte, wären aus unserer Sicht 250 Mitarbeiter viel zu wenig. Wir haben ein Gutachten des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW Mannheim) eingeholt, welches zeigt, dass gerade die großen Mittelständler, also solche mit 250 bis 3 000 Mitarbeitern, weniger als kleinere und größere Unternehmen gefördert werden. Die bisherigen Förderprogramme passen nicht für Unternehmen dieser Größenordnung. Eine Einbeziehung solcher Unternehmen wäre deshalb wichtig.

Eine Begrenzung ließe sich beispielsweise auch über einen Staffelsatz erreichen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der SPD, Herr Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich frage Frau Dr. Belitz und Herrn Dr. Rammer: Halten Sie die Ausweitung der finanziellen Förderung für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) grundsätzlich für erforderlich? Können Sie die Finanzierungsmöglichkeiten von KMUs im Vergleich zu den Mitgliedstaaten der OECD darstellen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich halte die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung für nicht erforderlich. Ich glaube, dass in Deutschland eine sehr gute Situation hinsichtlich der Forschungsinvestitionen im privaten Bereich vorliegt. Mit einer Summe von 2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben wir weltweit die höchsten Forschungsaufwendungen. Daran gemessen, gibt es kaum Länder, die eine höhere Forschungsintensität haben. Die USA liegen in etwa auf dem gleichen Niveau. Großbritannien und Frankreich haben eine geringere Forschungsinten-

sität. Ein paar wenige, kleine Länder, wie beispielsweise Österreich, Schweden und die Schweiz, haben eine höhere Forschungsintensität. Diese Länder sollten richtigerweise eher mit Baden-Württemberg und Bayern verglichen werden, die in einem solchen Vergleich dann wieder vorne liegen würden. Daher sehe ich grundsätzlich kein Problem des deutschen Forschungsstandorts bei privaten F&E Investitionen.

Bei kleinen und mittleren Unternehmen sieht das anders aus. Dort stagnieren seit einigen Jahren die Forschungsaufwendungen dieser Unternehmen; seit ca. 2012, 2013. Wir sehen in diesem Bereich viele interessante, technologieorientierte und innovative Unternehmen, die auf Grund ihrer Größe einer besonderen Förderung bedürfen. Dafür gibt es in Deutschland sehr viele Möglichkeiten in der Projektförderung, sowohl in der technologiespezifischen Projektförderung, die spezielle Einstiegsvarianten für KMU vorsieht, als auch in der technologieoffenen Projektförderung. Meiner Meinung nach stellt die Begründung des Gesetzentwurfes das falsch dar. Es gibt das technologieoffene Bundesprogramm „Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM), für das sich jeder mit jedweder Idee bewerben kann. An diesem guten Ausgangspunkt sollte angesetzt werden, um kleinen und mittleren Unternehmen eine bessere Möglichkeit zu geben, an diesen Programmen teilzunehmen. Das bedeutet auch, diese Programme auszuweiten.

Ich denke, dass Herr Rammer dazu eine andere Auffassung haben wird.

Vorsitzende **Bettina Stark Watzinger**: Herr Dr. Rammer für das Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Sv **Dr. Christian Rammer** (Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim (ZEW Mannheim)): Im KMU-Bereich zeigen uns die Zahlen sehr deutlich, dass die deutschen KMU, die forschen, dies auf einem deutlich geringeren Niveau als vergleichbare Unternehmen in anderen EU-Ländern machen. Die Ausgaben für F&E in einem forschenden KMU bewegen sich auf einem Niveau, welches nur zwei Drittel des EU-Durchschnitts ausmacht. Ein wesentlicher Grund ist, dass ein sehr kleiner Teil der innovationsaktiven KMU in Deutschland überhaupt eine Förderung erhält. Laut den aktuellen Zahlen, die letzte



Woche von Eurostat veröffentlicht wurden, erhalten nur 20,7 Prozent der KMU eine Förderung. Das ist der 22. Platz in der EU. Hieraus wird auf Grund der geringeren finanziellen Unterstützung eindeutig ein geringerer Anreiz für KMU hinsichtlich sehr risikoreicher und sehr kostenträchtiger Projekte deutlich.

Zu der Aussage, dass Deutschland im Bereich von F&E besonders stark ist: Laut einer Vergleichszahl der OECD kommen die deutschen Unternehmen auf eine F&E-Quote von 1,4 Prozent, wenn die Struktureffekte herausgerechnet werden. Wenn Sie die Industriestruktur, insbesondere den hohen Anteil der Autoindustrie, untersuchen, ist die deutsche Wirtschaft im F&E-Bereich nicht stark. Somit wird in Deutschland für ein Unternehmen nicht viel für F&E ausgegeben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der AfD, Herr Keuter.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Meine Fragen richten sich an Herrn Dr. Balke. Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme konkret den Entwurf des Einkommensteuergesetzbuches des ehemaligen Bundesverfassungsrichters und Wissenschaftlers Paul Kirchhof an. Dazu hat sich die AfD bereits kurz nach ihrer Gründung 2013 bekannt und unterstützt das. Falls dieser Entwurf von Herrn Kirchhof gesetzlich umgesetzt würde, was hätten deutsche Unternehmen davon, die Forschung und Entwicklung betreiben?

Außerdem haben Sie sich in Ihrer Stellungnahme kritisch zur Subventionierung über das Steuerrecht geäußert. Warum sollte der Gesetzgeber mit Steuern nicht steuern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Balke.

Sv **Dr. Michael Balke**: Jetzt spricht jemand zu Ihnen, der wirklich unabhängig ist. Ein Steuerjurist, bis vor kurzem Finanzrichter, demnächst Anwalt. Dann werde ich insbesondere die „Steuervollzahler“ vertreten.

Aus der Sicht des „Steuervollzahlers“ frage ich natürlich, was es ihm bringt? Er muss mehr zahlen, da die Gegenfinanzierung den Vollzahler trifft. Das gerade angesprochene Gesetz, welches Paul Kirchhoff 2003 vorgestellt hat, umfasst genau 23 Paragraphen auf acht Druckseiten. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN umfasst

alleine 5 Druckseiten, § 35c bis § 35i Einkommensteuergesetz-Entwurf. Schon auf den ersten Blick ist das kaum mehr zu handhaben.

Allerdings geht die Kritik tiefer, da wir ein völlig zerklüftetes Einkommensteuerrecht haben. Die Bemessungsgrundlage wird ständig durch Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen durchbrochen. Jetzt soll zusätzlich noch eine Steuerermäßigung in einem Umfang geschaffen werden, der seinesgleichen sucht. Fünf Druckseiten für eine einzige Steuerermäßigung. Es geht nicht um Peanuts, sondern um Milliarden Euro, die pro Jahr an Steuerermäßigungen für eine besondere Tätigkeit ausgeschüttet werden sollen. Besondere Tätigkeiten haben auch andere Erwerbstätige, beispielsweise eine große Anzahl von Ärzten und Chefarzten in Kliniken, welche die Gesundheit der Bevölkerung aufrechterhalten. Was sollen die denn sagen? Warum sollen gerade wissenschaftlich Tätige besonders gefördert werden; dann auch noch unterschiedlich? Wenn Sie sich den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anschauen, werden Selbstständige überhaupt nicht berücksichtigt. Auch eine Art „Albert Einstein“, der beispielsweise in einem Unternehmen oder an einer Universität angestellt ist, hat überhaupt nichts von dieser Förderung. Das ist Stückwerk von hinten bis vorne. Ich bitte darum, dieses Projekt zu beerdigen. Vielmehr sollte bei Bedarf, der laut Frau Belitz besteht, bei kleinen Unternehmen eine direkte Förderung erfolgen, die besser zu kontrollieren wäre. Die Förderung sollte projektbezogen sein. Es sollte aber nicht über das Steuerrecht erfolgen, da es auch zu mehr Bürokratie führt.

Zur Ausgangsfrage, was ein Unternehmen vom Gesetzentwurf von Paul Kirchhof hat: Wenn die Bemessungsgrundlage bereinigt und vollständig steuerpflichtig wird, d. h. ohne Befreiungen, aber der Steuersatz auf 25 Prozent sinkt, dann haben alle Unternehmen etwas davon. Davon profitieren auch solche Unternehmen, die Forschung betreiben, da sie nur mit einem Steuersatz von 25 Prozent des zu versteuernden Einkommens belastet werden. Ein solch niedriger Steuersatz ist viel besser als ein hoher Steuersatz von bis zu 50 Prozent einschließlich Solidaritätszuschlag, der dann mit Tricks und Vergünstigungen kleingerechnet wird.

Daher plädiere ich dafür, dass Sie die Chance wahrnehmen und nicht noch eine weitere Vergünstigung einführen. Ich bitte an dieser Stelle auch die



AfD, ihre Absichtserklärung in ihrem Antrag zu überdenken. Denn es gab 2013 ein Bekenntnis zu einem einfachen Steuerrecht. Auch die Profis aus der Steuerrechtswissenschaft sagen, dass der Entwurf von Paul Kirchhof toll ist. Zwar gibt es auch andere Entwürfe, beispielsweise von der Stiftung Marktwirtschaft. Doch alle sind sich einig, dass die Befreiungen und die Durchbrechungen der Bemessungsgrundlage aufgehoben werden müssen, zugunsten niedriger Steuersätze.

Ich bitte insbesondere die AfD, die sich als einzige Partei zu dem Vorschlag von Paul Kirchhof bekannt hatte, ihre Position noch einmal zu überdenken, und von ihrer Absicht abzurücken, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Die anderen Parteien bitte ich, den Vorschlag von Kirchhof zu unterstützen. Ein solches Steuerrecht wäre eine riesige Innovation und weltweit einzigartig.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller.

Abg. Sepp Müller (CDU/CSU): Die Frage geht an die Vertreterinnen der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Welche Möglichkeiten der Steuerung sehen Sie? Wir haben ein begrenztes Haushaltsvolumen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt eine Deckelung bei den KMU oder eine Deckelung insgesamt vor. Sehen Sie noch andere Möglichkeiten, um hier steuernd, auch haushaltstechnisch, eingreifen zu können?

Vorsitzende: Frau Dr. Hengster für die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Sve Dr. Ingrid Hengster (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)): Wir schauen grundsätzlich positiv auf das Thema der steuerlichen Förderung von F&E-Ausgaben. Wie wir schon bei den Vorrednern gehört haben, wird das in vielen Ländern der OECD ebenso gemacht. Wir sehen eine steuerliche Förderung jedoch als Ergänzung zu den bestehenden Förderprogrammen des Bundes.

Wir beobachten, dass insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen Schwierigkeiten haben, sich auf F&E zu konzentrieren, weil es eine Vielzahl von anderen Aufgaben gibt. Daher ist die KfW der Meinung, dass eine steuerliche Förderung als Ergänzung zu den Finanzierungsprogrammen sinnvoll sein kann, die ebenso steuernd wirken und helfen, F&E anzutreiben.

Unser Hauptfördermittel, um F&E anzustoßen, ist unser ERP- (European Recovery Program) Digitalisierungs- und Innovationsprogramm. Dieses wird aus ERP-Mitteln gespeist, besteht schon seit vielen Jahren, wird fortlaufend reformiert und neu angepasst. Letztes Jahr waren explizit auch Digitalisierungsthemen umfasst, nicht nur Innovationen. Das Programm wurde letztes Jahr sehr rege in Anspruch genommen, sodass wir bereits Mitte des Jahres mit den Mitteln vorsichtig sein mussten und das Programm etwas zurückgefahren wurde.

Zum 1. Januar 2019 wurde das Programm neu auf den Markt gebracht, das wieder Digitalisierungs- und Innovationsvorhaben umfasst. Zudem werden ab dem 1. Juli 2019 sogenannte „innovative Unternehmen“ gefördert. Das ist ein relativ weiter Begriff, bei dessen Definition wir uns an der EU orientieren. Außerdem werden ab dem 1. Juli 2019 auch Existenzgründer sowie Unternehmen erfasst, die in den vergangenen zwei Jahren Venture-Capital-Finanzierungen getätigt haben. Auf diese Weise können wir steuernd über die Kreditnachfrage eingreifen.

Es gibt auch die KfW Capital, die letztes Jahr an den Markt gekommen ist. Diese soll speziell innovative, wachstumsorientierte Unternehmen unterstützen, indem die KfW in Venture-Capital-Fonds investiert. In den nächsten Jahren wird sich zeigen, welche Effekte das auf die Innovations- und Gründungstätigkeit in Deutschland hat.

Mit einem weiteren Produkt, dem sogenannten Venture-Tech-Growth, unterstützen wir Unternehmen, die noch nicht bankfähig sind, aber einen gewissen Innovationsgrad erreicht haben und kurz vor dem Markteintritt stehen. In solchen Fällen bedarf es einer Finanzierung. Dafür stehen mit einer Garantie des Bundes insgesamt 50 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung. So können Unternehmen, die noch keinen Kredit am Markt bekommen, eine Finanzierung speziell für Themen der Innovation erhalten. Auch hier wird sich über die nächsten Jahre zeigen, wie dieses Programm angenommen wird.

In der Summe ist eine steuerliche Förderung eine sinnvolle Ergänzung, gerade vor dem Hintergrund, dass sich KMUs und Mittelständler im Bereich von F&E besonders schwer tun.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Haben Sie noch eine Nachfrage, Herr Müller?



Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an Ernst & Young. Sie hatten ein Finanzierungsmodell vorgeschlagen. Wie ist Ihre Sicht auf das Thema Ausschluss von KMUs und Deckelungen? Worauf sollte der Gesetzgeber achten?

Vorsitzende: Frau Haase, Ernst & Young, bitte.

Sve **Kerstin Haase** (Ernst & Young GmbH-Wirtschaftsprüfungsgesellschaft): Wie gehe ich mit den zur Verfügung stehenden Mitteln um, um das Maximum an Steuerungswirkung zu erreichen? Eine Deckelung auf reine KMUs im Sinne der EU-Definition ist nicht zu empfehlen, sondern vielmehr eine breitere Aufstellung. Falls es auf Grund von finanziellen Engpässen oder geringen Budgets nicht gelingt, Unternehmen aller Größenklassen zu fördern, wäre eine Definition des deutschen Mittelstands überlegenswert. Aus unserer Sicht sind Unternehmen des deutschen Mittelstands deutlich größer als 250 Mitarbeiter, sicherlich auch größer als 3 000 Mitarbeiter. Bezug nehmend auf die Zahlen des Stifterverbandes hinsichtlich der Verteilung von F&E-Aufwendungen nach Unternehmensgröße scheint es mir so, dass die Hälfte der F&E-Aufwendungen auf Unternehmen bis zu 10 000 Mitarbeitern entfällt. Diese müssten in die Förderung mit einbezogen werden, weshalb ich mich für einen deutlich weiteren Unternehmensbegriff ausspreche.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Für die Fraktion der FDP, Frau Hessel.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Ich hatte den Eindruck, dass man im Bundestag einhellig der Meinung ist, dass eine steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen gebraucht werde. Ich frage Frau Haase von Ernst & Young: Wie ist Ihre Einschätzung zu den Argumenten für die Einführung einer solchen steuerlichen Forschungsförderung? Können Sie in Ihre Antwort einbeziehen, ob es hinsichtlich der auf die Unternehmen zukommenden Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung noch einen besonderen Anreiz gäbe?

Wie kann für Rechtssicherheit für die Unternehmen gesorgt werden, ohne eine neue Superbehörde zu schaffen, falls eine steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung beschlossen wird? Haben Sie dafür eine Idee?

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Frau Haase für Ernst & Young.

Sve **Kerstin Haase** (Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft): Ich möchte Ihnen gerne die Antwort aus der Beratungspraxis geben. Aus unserer Sicht sprechen vier Argumente für die Einführung einer steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung. Der erste Punkt ist die aktuelle Entwicklung im Kontext der Digitalisierung, insbesondere im Mittelstand. Der zweite Punkt ist die Positionierung von Deutschland im Standortwettbewerb, wenn es um das Thema der ausländischen Direktinvestitionen geht. Der dritte Punkt ist die erwartete Entwicklung des BEPS-Prozesses (Base Erosion and Profit Shifting), den ich schon vormals in anderer Runde als Brandbeschleuniger für gewisse Entwicklungen bezeichnet hatte. Der vierte Punkt ist die ergänzende Wirkung einer steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung im Verhältnis zu einer Zuschussförderung.

Vorweg möchte ich den Hinweis geben, dass diese Entwicklungen neu sind, und wir diese bislang noch nicht in volkswirtschaftlichen Studien sehen können. Das Datenmaterial gibt das noch nicht her. Vielmehr stütze ich mich auf Beobachtungen, die sich in der Praxis intensiviert haben.

Seit vielen Jahren wird über das Thema „Digitalisierung“ gesprochen, welches seit zwei, drei Jahren in meiner persönlichen Beratungspraxis an Dynamik zugenommen hat. Wenn ich mit mittelständischen Unternehmen arbeite, von denen ich einige sehr große inhabergeführte Mittelständler berate, stelle ich fest, dass sich einiges ändert. Was ändert sich dort? Geschäftsmodelle stehen auf dem Prüfstand. Es ist nicht klar, ob ein Kunde demnächst ein Wettbewerber ist. Diese Unternehmen, die zuvor nicht geforscht haben, sind plötzlich in einer Position, in der sie Forschung und Entwicklung betreiben müssen. Für solche Unternehmen ist es oft schwer, ein passendes Förderinstrument zu finden. Sie sind Hidden Champions und können die gerichtete Projektförderung nicht in Anspruch nehmen, weil die Themen zu speziell sind. Auch die Schnellebigkeit der Projekte, die oftmals nicht einmal zwei bis drei Jahre dauern, sondern schnell rotieren, und fehlende F&E-Prozesse stellen gerade diese nichtforschenden Unternehmen vor Herausforderungen.

Zum Standortwettbewerb: Wenn wir Entscheidungsmatrizen vorgelegt bekommen, muss ich fest-



stellen, dass Deutschland zumindest in den vereinfachten Entscheidungsmatrizen als Standort nicht besonders heraussticht. Als internationaler Berater des Haus, welches diese Matrizen für Deutschland ausfüllt, habe ich natürlich die Hoffnung, Deutschland als sehr guten Standort abzubilden, auch um ein Projekt für Deutschland gewinnen zu können. Insbesondere die Themen „Talente“ und „Innovationskultur“ werden dabei leider nicht so hoch bewertet, da die Verfügbarkeit von Talenten oftmals als knapp betrachtet wird, gerade in Süddeutschland. Daher zählen diese Kriterien in den Entscheidungsmatrizen nicht. Zudem müssen wir das Kriterium „steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung mit Rechtsanspruch“ in diesen Matrizen verneinen. Natürlich bemühen wir uns, die Zuschussförderung zu bewerben, welche aber in die Entscheidung nicht einbezogen wird. Somit fällt Deutschland in der Auswahlentscheidung schon in einem sehr frühen Stadium an das hintere Ende.

Zum BEPS-Prozess: Dieser übt Druck auf die Unternehmen dahingehend aus, nicht nur Gewinne, sondern auch reale wertschöpfende Funktionen an einen Standort zu verlagern, wo von niedrigen Steuern profitiert werden soll. Aktuell sehen wir, dass vor diesem Hintergrund Investitionen beschleunigt in das Ausland gehen. Wenn eine Prinzipal-Agenten-Struktur besteht und das geistige Eigentum (Intellectual Property, IP) nicht wieder ins Land zurückkommt, müssen Funktionen verlagert werden. Das steht auch hinter dem Begriff des Brandbeschleunigers.

Im Hinblick auf das Thema Rechtssicherheit muss im Wesentlichen auf vier Punkte geachtet werden. Grundsätzlich wird eine branchenspezifische Kommentierung gebraucht, was F&E ist. Es wird eine konstante Dokumentationsanforderung gebraucht, das heißt, dass sich nicht alle drei Jahre ändern darf, wie die Dokumentation zu pflegen ist. Wir wissen aus dem Ausland, dass das essentiell ist. Wünschenswert wäre ein Schienenmodell, wie es in Österreich angeboten wird, damit in der Prüfung Rechtssicherheit erlangt werden kann. Zudem muss eine politische Entscheidung zugunsten dieses Instruments getroffen werden, damit über die Betriebsprüfung eine Budgetsteuerung vorgenommen werden kann.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion DIE LINKE., Herr De Masi.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich richte meine Frage an Herrn Prof. Dreher. Frau Belitz hatte bereits einiges zur Frage der Forschungsintensität in unterschiedlichen Ländern ausgeführt. Können Sie im Hinblick auf die Frage des Vorhandenseins einer steuerlichen Forschungsförderung und zu deren Auswirkungen etwas ergänzen? Welche internationalen Erfahrungen gibt es?

Sehen Sie im Hinblick auf die Zielgenauigkeit von Forschungsförderung von KMUs eine internationale Erfahrung, aus der wir lernen können? Würde eine steuerliche Förderung wegen der Kostenstruktur der KMUs wirklich helfen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Dreher von der Freien Universität Berlin.

Sv **Prof. Dr. Carsten Dreher** (Freie Universität Berlin (FU Berlin)): Für den internationalen Vergleich hat die Kollegin Belitz mehr Expertise. Das entnehme ich auch ihrer Stellungnahme. Ich möchte hinzufügen, dass die Erfahrungen gemischt sind, insbesondere im Hinblick auf den Steuerwettbewerb bei den US-Bundesstaaten. Diese haben eine solche Regelung ebenfalls eingeführt, wobei sich die Förderwirkung über die Zeit verringert hat.

Außerdem müssen solche Einführungen immer vor dem Hintergrund der jeweiligen Steuersysteme gesehen werden. Ich vermute, dass die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vor ihrem Antrag das norwegische Modell zur Kenntnis genommen hat. Dort bestehen Transparenzfordernisse. Steuerklärungen sind öffentlich, ebenso die Entscheidung der Zertifizierungsagentur, also in dem Fall des Norwegischen Forschungsrats. Daher muss bei der F&E-Steuerförderung das jeweilige Steuersystem im internationalen Vergleich berücksichtigt werden. Das gilt auch für andere steuerliche Erleichterungen, bei denen keine Reform stattgefunden hat, wie beispielsweise die Unternehmensteuerreform Anfang der 2000er Jahre.

Zur Zielgenauigkeit möchte ich ausführen, dass die Aufwendungen von KMUs für F&E nach der Finanzkrise eingebrochen sind. Die Frage ist, welche Unternehmen mit dem Begriff KMU gemeint sind. Wir reden bei den KMU von kleinen und mittelständischen Unternehmen. Solche gibt es aber in der Form nicht. Im verarbeitenden Gewerbe sind die Innovationsmuster der kleinen und mittelständischen Unternehmen durchaus unterschiedlich. Teilweise müssen sie kein F&E betreiben, weil sie



Prozessinnovatoren sind oder kundenspezifische Anpassungen vornehmen, die nach den vorliegenden Vorschlägen nicht anrechenbar wären. Gerade die Mitglieder des Verbands Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) sind in diesen Branchen tätig. Automatisierungslösungen werden kundenspezifisch entwickelt, Software wird angepasst, Unternehmen möchten digital werden: das alles sind Ausgaben und Aufwendungen, die keine F&E-Ausgaben nach der Frascati-Definition sind, die den von den Fraktionen eingereichten Vorschlägen zu Grunde liegt. Das heißt, diese Aufwendungen wären nicht förderfähig bzw. die Unternehmen erhalten keine Erleichterungen.

Wie schon von der Kollegin von Ernst & Young gesagt wurde, haben sich auch die Innovationsprozesse verschoben. Innovation läuft heute anders. Sie ist rekursiv, iterativ und sehr viel näher am Kunden. Einen linearen Prozess, der besagt, dass mehr F&E gleichzeitig mehr Innovation bedeutet, gibt es nicht mehr. Hier sind andere Prozesse am Werk, denen die Unternehmen mit einem agilen Projektmanagement und anderen Vorgehensweisen begegnen. Daher wäre eine steuerliche F&E-Förderung nicht zielgenau genug, um die F&E-Aufwendungen zu erhöhen. Das würde höchstens bei den größeren Mittelständlern oder Mid-Range-Companies wie etwa den Mitgliedern des VDMA eintreten. Allerdings muss ich auch hier enttäuschen. Laut einer Studie über die Innovationsmuster von kleinen und mittelständischen Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern, welche die FU Berlin mit dem Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) und dem Managementcenter Innsbruck gemacht hat, betreiben 75 Prozent gar keine F&E und werden möglicherweise die Schwelle auch nicht überschreiten. Von Firmen mit bis zu 2 000 Mitarbeitern betreibt die Hälfte keine F&E, da sie in kundenspezifischen, interaktiven, iterativen Prozessen tätig sind. Somit könnte die Förderung an diesen Unternehmen größtenteils vorbeilaufen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Andreae.

Abg. **Kerstin Andreae** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich stelle meine Frage an Frau Schnitzer von der Expertenkommission Forschung und Innovation. Ich habe ein wenig den Eindruck, dass manche Sachverständige der Auffassung sind, solange keine Selbst- oder Gruppenbetroffenheit vorliegt,

ist die steuerliche Forschungsförderung nicht gut und deswegen falsch. Wir beobachten einen Rückgang in den Forschungsaktivitäten, insbesondere bei den kleinen und mittleren Unternehmen. Teilen Sie diese Beobachtung?

Wie Frau Tillmann eingangs sagte, ist der Mitteleinsatz natürlich nicht unbegrenzt. Es muss der effizienteste Mitteleinsatz gesucht werden, weswegen die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Orientierung an kleinen und mittelständigen Unternehmen vorschlägt. Wir sind der Meinung, dass Großunternehmen wie Siemens durchaus in der Lage sind, Forschungsaktivitäten selbst zu finanzieren oder an einer sehr bürokratischen, aufwendigen Projektförderung teilzunehmen. Unsere Überlegung ist, dass KMUs aufgrund ihrer Personalkapazitäten nicht die Möglichkeit haben, sich an der Projektförderung zu beteiligen. Daher schlagen wir ein einfaches, unbürokratisches Mittel vor, das zusätzlich neben die Projektförderung tritt, ohne diese zu ersetzen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Schnitzer für die Expertenkommission Forschung und Innovation.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München/Expertenkommission Forschung und Entwicklung (EFI)): Wir beobachten in der Tat einen Rückgang der Innovationsintensität der KMU über einen längeren Zeitraum. In Ergänzung zu Herrn Dreher beobachten wir diesen Rückgang nicht erst seit der Finanzkrise, sondern schon vorher. Es ist ein langfristiger Prozess, dass die KMUs immer weniger F&E betreiben.

Woran liegt das? Offensichtlich hatten sie bisher nicht die Möglichkeit, sich an den aktuellen Finanzierungsmöglichkeiten zu beteiligen. Wir sehen, dass die Projektförderung bisher im Schnitt bei ca. 200 Unternehmen im Jahr ankommt. Wir haben aber über 20 000 innovationsaktive KMUs. Natürlich ist nicht jedes KMU innovationsaktiv. Aber immerhin betreiben über 20 000 KMUs grundsätzlich F&E, von denen bisher höchstens ein Zehntel durch die Projektförderung erfasst wird. Herr Rammer hat ausgeführt, dass überhaupt nur 20 Prozent aller KMUs in irgendeiner Form von der Förderung des Staates erfasst werden. Diese Zahl ist in anderen Ländern weitaus höher. Auch die Förderungssumme, die bei den KMUs ankommt, liegt in



Deutschland bei aktuell ca. 16 Prozent. In Frankreich liegt sie bei über 50 Prozent, in den Niederlanden bei 38 Prozent. In anderen Ländern wird sehr viel mehr Geld für Innovationsaktivitäten von KMUs zur Verfügung gestellt.

Jetzt kann die Frage gestellt werden, warum vor allem für KMUs Mittel eingesetzt werden sollen? Grundsätzlich gibt es zwei Argumente, warum Geld für F&E ausgegeben werden soll. Einerseits gibt es sogenannte Externalitäten. Der Ertrag aus F&E kommt nicht nur dem Unternehmen, sondern auch den Konsumenten zugute. Letztere zahlen aber nicht einen Preis entsprechend ihres Nutzenwachses, sondern typischerweise etwas weniger. Da das von den Unternehmen nicht ausreichend berücksichtigt wird, betreiben sie im Ergebnis zu wenig Forschung und Entwicklung.

Andererseits bestehen Wissens-Externalitäten, da andere Akteure auf dem durch F&E-Anstrengungen neu geschaffenen Wissen aufbauen und es für die Neu- oder Weiterentwicklung eigener Produkte und Prozesse verwenden können. Das ist auch ein wichtiges Thema für die Digitalisierung. Die kumulative Innovation wird als Thema immer wichtiger. Das heißt aber nicht zwingend, dass derjenige, der die erste Erfindung macht, schon alle positiven, erzielbaren Effekte internalisiert hat. Das gilt für alle Unternehmen.

Ein wichtiger Grund sind zudem Finanzierungsrestriktionen, die vor allem für KMUs gelten. Diese KMUs haben noch keine Gewinne zurückgelegt, keine Reputation aufgebaut und müssen gewisse Mindestgrößen erreichen, um überhaupt F&E betreiben zu können. Das heißt, sie können nicht so gut diversifizieren, weswegen ein viel größeres Risiko besteht, um ihre Finanzierung sicherzustellen. Daher ist es für solche KMUs besonders wichtig, dass diese Finanzierung kommt.

Eine Finanzierung von KMUs ist besonders effektiv. Internationale Studien zeigen, dass KMUs eine doppelt so hohe Effektivität bzw. Elastizität aufweisen als andere Unternehmen. Das Geld ist bei KMUs besonders gut aufgehoben, da bei der Schaffung von Externalitäten und besonders bei der Überwindung von Finanzierungsrestriktionen geholfen wird. Diese Probleme haben große Unternehmen nicht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der SPD, Frau Dr. Esdar.

Abg. **Dr. Wiebke Esdar** (SPD): Wenn wir die Forschungsförderung in anderen Ländern betrachten, gibt es dazu verschiedene Studien. Eine davon ist im Auftrag der Europäischen Union durchgeführt worden. Diese und die meisten Studien haben trotz variierender Ergebnisse gezeigt, dass Unternehmen auf steuerliche Anreize mit einer Erhöhung ihrer Forschungsausgaben reagieren. Dieser Effekt ist bei KMUs und Dienstleistungsunternehmen am größten.

Meine erste Frage geht an Frau Belitz und Frau Hofmann-Turek. Welche Wirkungen haben steuerliche Forschungsförderungen in anderen Ländern gezeigt?

Zwei weitere Fragen gehen an Frau Belitz und Herrn Rammer. Welche Ausgestaltung der steuerlichen Forschungsförderung hat die besten Effekte erzielt? Lassen sich unterschiedliche Effekte oder Wechselwirkungen bei steuerlichen Forschungs- und Projektförderungen feststellen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Zunächst weise ich darauf hin, dass sich keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen aus den inzwischen zahlreich vorhandenen Studien zur Wirksamkeit der steuerlichen Forschungsförderung ziehen lassen. Die Förder- und Steuersysteme sind in den Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Daher lassen sich etwaige Effekte nicht mit der Erwartung übertragen, dass diese auch in Deutschland eintreten. In Deutschland besteht eine sehr starke Projektförderung, die in anderen Ländern nicht in diesem Maße existiert.

Ebenfalls gehe ich wie die EU-Studie davon aus, dass bei einer steuerlichen Förderung die Steuermindereinnahmen im Durchschnitt eins zu eins bei den Unternehmen in die Forschung gehen. Die Studien geben keinen Hinweis auf einen höheren Betrag. Das ist grundsätzlich sehr wenig.

Dann möchte ich auf die Zahlen von Herrn Rammer eingehen, dass in Deutschland nur 30 Prozent der innovationsaktiven Unternehmen interne Finanzierungsprobleme haben. Innovation und Forschung werden intern finanziert. Warum muss ich alle Unternehmen fördern, wenn nur 30 Prozent



angeben, dass sie Probleme bei der Finanzierung haben?

Ein weiterer Aspekt: Je kleiner das Unternehmen ist, desto kleiner ist die Bemessungsgrundlage für eine steuerliche Förderung. Mit beispielsweise 15 % Förderungssumme kann bei Unternehmen mit einer niedrigen steuerlichen Bemessungsgrundlage nicht viel bewegt werden. Sehr viele Unternehmen haben sehr wenige Forschungsaufwendungen.

Wir sollten Innovationsprojekte fördern. Ich bin mit Frau Schnitzer einer Meinung, dass Unternehmen, die externe Effekte aufweisen, Spillover-Effekte auslösen, innovativ und Risiko behaftet sind, richtig gefördert werden sollten. 50 Prozent der Kosten für solche Projekte sollten gefördert werden, damit auch kleine Unternehmen die Möglichkeit haben, etwas zu initiieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hofmann-Turek für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft, bitte.

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Ich möchte anmerken, dass wir keine Evaluierungsexperten sind, sondern nur eine Experten-Organisation zur inhaltlichen Kontrolle. In Österreich wurde eine Evaluierung erstellt, die öffentlich auf der Seite des Finanzministeriums abrufbar ist. In Österreich gilt als unbestritten, dass Forschungsförderung ein Standortfaktor ist. Ein Euro, der in die Forschungsprämie investiert wird, führt zu 1,21 bis 2,26 Euro an Ausgaben für F&E, inklusive der Prämie.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Rammer für das Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Sv **Dr. Christian Rammer** (Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim (ZEW Mannheim)): Es gibt 40 Jahre Erfahrung in ungefähr 40 Ländern weltweit auf dem Gebiet der steuerlichen Förderung von F&E. Alle Evaluierungen, die methodisch korrekt erstellt wurden, kamen zu mindestens neutralen, die allermeisten zu deutlich positiven Ergebnissen. Wenn wir diese Evidenzlage ignorieren, brauchen wir solche Untersuchungen gar nicht zu machen. Das Ziel der Wirtschaftsforschung ist, dass solche Fakten identifiziert werden. Sie sollten dann auch verwendet werden.

Zur konkreten Ausgestaltung gibt es tatsächlich wenige Befunde. Allerdings sehen wir, dass inkrementelle Förderungen besonders wirksam sind. Bei kleineren Unternehmen wirken sie tendenziell stärker als bei großen Unternehmen oder dort, wo Forschung eine zentrale Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit spielt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Hengster und Frau Hofmann-Turek. Allen Anträgen oder Vorschlägen gemein ist das Interesse an Bürokratiermut und Effizienz. Daher meine Frage: Welche Voraussetzungen wären im Wesentlichen zu erfüllen, damit ein solches Verfahren bürokratiearm und effizient sein könnte? In diesem Zusammenhang steht auch die Frage: Wer beurteilt am sinnvollsten, was Forschung und was förderwürdige Forschung ist? Eher das Finanzamt, der Antragsteller oder könnte es auch in Deutschland eine Agentur nach österreichischem Vorbild sein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hengster für Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Sve **Dr. Ingrid Hengster** (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)): Der Katalog der Voraussetzungen für das Kreditprogramm für Innovation und Digitalisierung der KfW orientiert sich am Katalog der EU-Kommission. Was sind „innovative Vorhaben“? Wir haben versucht, nur einfache Oberbegriffe zu wählen. Die Unternehmen müssen uns nachweisen, dass sie unter diesen Kriterienkatalog fallen. Beispielsweise müssen Unternehmen angeben, ob sie in den letzten zwei Jahren eine Venture-Capital-Finanzierung, eine Innovationsförderung oder einen Innovationspreis erhalten haben. Als wir das Programm vor eineinhalb Jahren aufgelegt haben, haben wir versucht, das deutlich einfacher als in der Vergangenheit zu machen. Von den Unternehmen haben wir diesbezüglich positive Rückmeldungen erhalten. Die Finanzierungen der KfW laufen über Durchleitungsbanken, die alle sehr viel Erfahrung mit der Abwicklung von solchen Kreditanträgen haben. Unsere Bemühungen zur einfachen Gestaltung sind gut angekommen und wurden auch gut angenommen.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Darf ich kurz nachfragen: Wir sprechen jetzt von der steuerlichen Forschungsförderung?



Sve **Dr. Ingrid Hengster** (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)): Wir selber machen keine steuerliche Förderung. Ich habe versucht eine Analogie dazu herzustellen, wie wir unser Kreditprogramm abwickeln. Dabei haben wir die Erkenntnis erlangt, dass es einfach sein muss, es muss Definitionen geben, ohne etwas Neues einzuführen.

Zu der Frage, ob eine eigene Einheit benötigt wird, die die Projekte beurteilt, ist eine Einschätzung schwierig. Nach meiner persönlichen Erfahrung fände ich es gut, auf bestehende Strukturen zurückzugreifen, da die Begrifflichkeiten kompliziert sind. Die Unternehmen wenden sich gerne an Partner, die sie schon kennen.

Uns ist besonders wichtig, dass die Anträge digital abgewickelt werden. Die digitale Antragstellung ist ein Erfolgsmodell. Vielleicht ist eine direkte Übertragung auf die steuerliche Förderung nicht möglich. Sinnvoll ist aber, dass keine neuen Behörden eingeführt werden und einfache Begriffe verwendet werden. Das ist der richtige Anreiz, um Unternehmen dazu zu bewegen, eine Förderung in Anspruch zu nehmen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hofmann-Turek für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft.

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Wir sind eine Agentur im Eigentum des österreichischen Bundes und wickeln seit 40 Jahren Forschungsförderungsprogramme der direkten Forschungsförderung ab. Wir begutachten die steuerliche Forschungsförderung in einem sehr schlanken, standardisierten und elektronischen Verfahren für das Finanzministerium. Die Agentur hat ca. 330 Mitarbeiter, von denen ca. 100 Mitarbeiter zeitweise in der Begutachtung der Forschungsprämien involviert sind. Diese wickeln zusätzlich auch die direkten Forschungsförderungsprogramme ab. In der Summe haben wir nicht mehr als fünf Mitarbeiter für die Abwicklung eingesetzt. Wir machen das Ganze mit 15 Vollzeitäquivalenten und erstellen pro Jahr 3 000 Gutachten für das Finanzministerium.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Haben Sie eine Maßgröße für die Relation des Aufwandes, den Sie betreiben, zu dem, was tatsächlich an Forschungsförderung in Euro geleistet wird?

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Wir liegen deutlich unter 10 Prozent des Aufwandes. Wir begutachten mittlerweile über 800 Millionen Euro an beantragter Forschungsprämie.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Können Sie Unterschiede im Aufwand der Betreuung und Bewertung von Forschungsvorhaben kleinerer und größerer Unternehmen feststellen?

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Ja, weil wir bei kleinen Unternehmen auf Forschungsprojektebene relativ schnell begutachten können. Bei größeren Unternehmen, die hunderte F&E-Projekte haben, benötigen wir zur Unterstützung auch noch die Betriebsprüfung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Wir haben vier Möglichkeiten, die schon von Ernst & Young genannt wurden: Entweder bewertet das Finanzamt, der Antragsteller, die Betriebsprüfung oder eine Agentur wie in Österreich. Mich interessiert die Meinung des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbauer. Welche Variante bevorzugen Sie?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, Dr. Richter.

Sv **Dr. Holger Richter** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V.): Österreich ist ein gutes Beispiel, wie man mit einem schlanken Antrag eine gewisse Sicherheit bekommt. Das Thema der Rechtssicherheit des Antrags ist für die Unternehmen wichtig. Der Antrag sollte schlank sein. Im Nachgang kann – wie bei der Investitionszulage – eine endgültige Überprüfung im Rahmen der Betriebsprüfung stattfinden. Das kann aber auch optional durchgeführt werden, falls man zu viel Aufwand befürchtet.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an Herrn Dr. Rammer. Wer könnte in Deutschland diese Funktion übernehmen, beispielsweise das Fraunhofer Institut? Wer müsste die Kosten dafür tragen? Welcher Output könnte generiert werden? Wenn wir uns das Modell in Österreich ansehen, rechnen wir mit dem Faktor 10 für Deutschland.



Mit wieviel Personal würden Sie in Deutschland für eine solche Agentur rechnen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Rammer für das Leibnitz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Sv **Dr. Christian Rammer** (Leibnitz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim (ZEW Mannheim)): Ich bin kein Anhänger dieses Modells. Der Reiz einer steuerlichen Förderung ist die einfache Umsetzung. Jede Art der Beantragung bedeutet eine Schwierigkeit. Wenn dieser Weg gegangen wird, den ich nachvollziehen kann, da Mitnahmeeffekte generiert werden sollen, sollte es ein System mit einer Option sein. Als durchführende Stellen würde ich die Vielzahl an Projektträgern heranziehen, die ein technisches Knowhow besitzen und sich mit den einzelnen Technologiefeldern und Forschungsthemen auskennen. Ich würde aber nicht die Fraunhofer Gesellschaft nehmen, die selbst oder zumindest indirekt eine Begünstigte sein könnte. Das wäre keine gute Lösung. Hinsichtlich des Aufwands würde ich mich an Österreich orientieren. Wenn dort 15 Vollzeitstellen möglich sind, sollte in Deutschland der Aufwand auf die zehnfache Größe begrenzt werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller, haben Sie noch eine Nachfrage?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Ich hätte schon eine Örtlichkeit, wo wir die neue Behörde vor dem Hintergrund der Dezentralisierung im ländlichen Raum unterbringen könnten. Die gleiche Frage geht an den ZDH. Wer könnte diese Funktion aus Ihrer Sicht übernehmen? Wie groß sollte diese neue Behörde oder Agentur sein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rothbart für den Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)): Gerade für kleine und mittlere Unternehmen ist ein rechtssicheres Vorentscheidverfahren essentiell. Insbesondere Unternehmen im Handwerk mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von fünf Arbeitnehmern verfügen nicht über das Potential, um Forschung und Entwicklung vorzufinanzieren. Es wäre nicht erstrebenswert, im Rahmen einer Betriebsprüfung nach 4, 5 Jahren festzustellen, dass über den F&E-Begriff gestritten wird und möglicherweise

Aufwendungen aberkannt werden. Ein Vorentscheidverfahren sollte sich sehr eng an dem österreichischen Modell orientieren. Wir waren im dortigen Bundesministerium der Finanzen und haben uns das Modell angeschaut, das sehr schlank ist.

Zu den Trägern: Es gibt schon im jetzigen Verfahren genügend Begutachtungsstellen, die das sicherlich mit übernehmen könnten. Inwiefern ein Faktor von 10 zu Österreich angesetzt werden müsste, dazu kann ich keine abschließende Einschätzung abgeben. Häufig besteht in Deutschland ein etwas höherer Faktor. Es sollte aber möglichst schlank aufgebaut werden.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Welche Projektgesellschaften meinen Sie, die das übernehmen könnten?

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)): Wir haben Institute für die Luft- und Raumfahrttechnik. Auch im Handwerk gibt es eigenständige Institute, beispielsweise an der Ludwig-Maximilians-Universität, oder ein Handwerksinstitut in Göttingen. Diese führen schon heute Begutachtungen durch. Dort könnte das angesiedelt werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Keuter.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Unsere Fragen gehen an Herrn Dr. Balke. Sie kritisieren am Gesetzentwurf zum Forschungsbonus, dass diese Subventionierung zu Lasten der „Steuervollzahler“ gehe, wie Sie es genannt haben. Spielen Sie damit auf die unge löste Problematik der Gegenfinanzierung an?

Wieso spricht nach Ihrer Auffassung besonders der progressive Tarif des Einkommensteuerrechtes gegen eine indirekte Subventionierung?

Sie haben uns Ihre Stellungnahme zukommen lassen. Sie sprechen in dieser Stellungnahme von der Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht die hier vorgeschlagenen konkreten Regelungen zum Forschungsbonus wegen eines verfassungswidrigen Begünstigungsausschlusses beanstanden könnte. Können Sie uns das erläutern?

Sv **Dr. Michael Balke**: Ich möchte vorweg daran erinnern, dass wir hier über das Steuerrecht reden. Das Steuerrecht ist ein Recht zur staatlichen Einnahmeerzielung. Wenn ich die Vorredner höre,



geht es hier offenbar um die Ausgestaltung von etwas, was schon feststeht. Wir müssen hingegen um das „Ob“ ringen und uns fragen, ob es überhaupt notwendig ist. Einige Dinge habe ich von Frau Belitz gehört. Die direkte Förderung könne vielleicht erhöht werden, aber das Steuerrecht solle außen vor bleiben. So habe ich sie verstanden.

Ich fange mit dem progressiven Tarif an. Darüber haben wir noch nicht geredet. Man könnte sagen, es ist eine Steuerermäßigung, also praktisch ein Abschneiden der Steuerschuld bzw. eine Erstattung. Das hat mit Progression nichts zu tun. Aber ich möchte daran erinnern, dass das Gesetzgebungsverfahren gerade erst beginnt. Es könnte sich noch durchaus etwas ändern. Beispielsweise könnte es einen Investitionsabzug wie bei § 7g EStG für kleinere und mittlere Unternehmen geben. Das ist ein Abzugsbetrag, den wir bei vielen Steuerbegünstigungen anderer Art haben. Wir haben eine Förderung, die umgekehrt proportional zum Bedürfnis erfolgt. Derjenige, der im Steuersatz bei 45 Prozent mit Reichensteuer ganz oben liegt, hat eine Ersparnis von 45 Prozent, wenn er einen Bonus erhält. Derjenige, der einen Steuersatz von bis zu 20 Prozent hat, erzielt nur eine Ersparnis von maximal 20 Prozent.

Schauen Sie sich den § 7g EStG nochmal an. Wenn man in dieser Vorschrift etwas über einen Investitionsabzug für kleinere und mittlere Unternehmen liest, fragt man sich, warum sollen kleinere und mittlere Unternehmen nochmal begünstigt werden. Aber wir haben dort einen Abzugsbetrag mit Progressionswirkung, d. h. es wird progressiv begünstigt. Ich warne davor, dass das im Gesetzgebungsverfahren noch geschehen kann.

Es zeigt sich der ganze Unsinn darin, dass im Steuerrecht über Steuerbegünstigungen die Einnahmeerzielung des Staates praktisch gekappt wird und umgekehrt proportional zum Bedürfnis gefördert wird. Herr Keuter, geben Sie mir ein Stichwort zu den weiteren Fragen.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Können Sie noch etwas zur ungelösten Problematik der Gegenfinanzierung des Forschungsbonus sagen? Bei den anderen Fragen ging es um den progressiven Tarif, indirekte Steuersubventionierung und das Bundesverfassungsgericht.

Sv **Dr. Michael Balke**: Im Grunde muss der Steuerzahler alles das tragen, was hier als Steuerverzicht

besprochen wird, sprich ca. zwei bis drei Milliarden Euro. Ich frage mich, wann endlich der Steuerbonus für den „Steuervollzahler“ kommt. Die Herabsetzung des Steuersatzes auf generell 25 Prozent wäre ein solcher Bonus. Daran sollte gearbeitet werden.

Zum Bundesverfassungsgericht: Wenn man den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrachtet, gibt es in diesem Systemdenken der Vergünstigungen eine gravierende Lücke. Es wird nicht das selbständige Unternehmen genannt. Beim Investitionsabzug des § 7g EStG ist das selbständige Unternehmen erfasst, bei diesem Vorschlag fehlt es jedoch. Daneben fehlt der Arbeitnehmer, der auch nicht begünstigt ist. Ich hatte vorhin schon eine Art Albert Einstein genannt, der überhaupt keinen Steuerrabatt erhalten würde. Das ist ein Problem.

In diesen Fällen gibt es für Kläger, die nicht begünstigt sind, die Möglichkeit, beim Bundesverfassungsgericht vorstellig zu werden und zu sagen, dass ein verfassungswidriger Begünstigungsausschluss nach Artikel 3 GG vorliegt. Davor will ich warnen.

Ich möchte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beim Thema des Solidaritätszuschlags loben. Im Gesetzentwurf wurde richtigerweise gesagt, dass die Steuerermäßigung nicht auf die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags durchschlagen darf. Wenn Sie das erkannt haben, bitte ich Sie, auch andere Steuerermäßigungen wie beispielsweise § 34c EStG für ausländische Einkünfte und § 35 EStG ebenso aus der Bemessungsgrundlage herauszunehmen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Frau Kiziltepe.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Auch wir als SPD-Fraktion möchten Innovationsanstrengungen von klein- und mittelständischen Unternehmen sowie Start-Ups unterstützen und fördern. Wir favorisieren einen anderen Weg. Wir würden gerne die Projektförderung haben. Im Koalitionsvertrag steht die steuerliche Förderung. Der Anlass dieser Anhörung ist unter anderem ein Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Meine Frage geht an Prof. Dr. Dreher und Frau Belitz. So wie ich Herrn Dreher verstanden habe,



hat er sich aufgrund steuerlich anderer Rahmenbedingungen gegen den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausgesprochen. Könnten Sie das konkretisieren?

Wie stehen Sie dazu, Frau Belitz? Ist das eher eine pauschale Steuersenkung? Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ist ein sehr erfolgreiches Projekt. Was müsste konkret gemacht werden, um das ZIM zu stärken und KMUs besser zu fördern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dreher für die FU Berlin.

Sv **Prof. Dr. Carsten Dreher** (Freie Universität Berlin (FU Berlin)): Zu der Steuersystem-Problematik kann ich nur exemplarisch beitragen. Ich möchte aber an die Kosten bzw. den Umfang des Steuerausfalls erinnern. Der Kollege Christoph Spengel aus Mannheim hat das für die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) untersucht. Danach wäre nach den Zahlen aus 2013 und der Variante, die die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen hat, jährlich mit einem Ausfall von über 790 Millionen Euro zu rechnen.

Für den Vorschlag der AfD, es ohne Beschränkungen zu machen, wird für dasselbe Modell circa zehn Milliarden Euro Steuerausfall im Jahr angenommen. Das muss man sich noch einmal vergegenwärtigen. Nach dem Koalitionsvertrag sollten zwei Milliarden Euro innerhalb der Legislaturperiode dafür ausgegeben werden.

Frau Schnitzer hat Recht. Es gab diese auseinanderlaufenden Kurven in der Entwicklung. Es hat aber nach der Finanzkrise noch eine erhebliche Delle gegeben, die die kleinen und mittelständischen Unternehmen nicht aufgeholt haben, während die großen Unternehmen ihre F&E-Aufwendungen wieder gesteigert haben. Frau Schnitzer erliegt aber der linearen Logik, dass mehr F&E-Aufwendungen auch mehr Resultate erzeugen. Diese Innovationsmuster haben sich ausdifferenziert, wie ich schon in meinem Eingangsstatement gesagt habe.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)): Ich halte das sehr

ausdifferenzierte Projektfördersystem in Deutschland für ein sehr gutes System. Leider ist diese Förderung nach der zeitweiligen Ausweitung anlässlich der letzten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sehr zurückgefahren worden. Darin sehe ich einen Zusammenhang, zu den seit etwa 2012, 2013 stagnierenden Forschungsaufwendungen der kleinen und mittleren Unternehmen. Es wurde nichts mehr getan, um zusätzliche Anreize zu schaffen. Dementsprechend sind die Forschungsaufwendungen dieser Unternehmen etwa auf einem Niveau geblieben.

Wegen der positiven Erfahrung bis 2011 muss der Zugang zu solchen Projektförderungen für KMUs noch weiter verbessert werden. Denn bis 2011 sind Forschungsaufwendungen von KMUs stärker als im Durchschnitt aller Unternehmen gestiegen. Es gibt schon viele Ansätze, an denen weiter gearbeitet werden kann. Es ist sehr schade, dass es für dieses zentrale Förderprogramm erst jetzt eine gute, umfassende Evaluierung geben wird. Die Evaluierung wird im Sommer erscheinen und sollte abgewartet werden, bevor man sich Gedanken darüber macht, wie man KMUs besser fördern kann.

Es ist immer zu bedenken, dass kleine Unternehmen oftmals nicht aus sich selbst heraus Innovationen finanzieren und durchführen können, sondern sie brauchen Partner, Forschungseinrichtungen und müssen im Verbund forschen und entwickeln. Das kann am besten mit einer Verbundprojektförderung unterstützt werden, für die ich eine Lanze brechen möchte.

Herr Rammer hat zu Recht gesagt, dass die steuerliche Förderung 40 Jahre alt ist. Es ist aber ein altes Instrument in Ländern, die eine solche Infrastruktur mit einer Projektförderung, wie wir sie in Deutschland haben, gar nicht besitzen. Deshalb würde ich neue Impulse und eine moderne, intelligente Förderung eher in der Projektförderung suchen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Das Statement war sehr deutlich. Ich möchte auf die wiederholt zitierten Finanzierungs- und Ertragsprobleme der forschungsintensiven Unternehmen zurückkommen, insbesondere der kleinen Unternehmen und der Start-Ups.



Die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Schnitzer und an Herrn von der Hellen vom BDI. Wie sollte die steuerliche Forschungsförderung insbesondere für Unternehmen in einer ertragsschwachen Situation ausgestaltet sein? Sollte es Steuergutschriften für die Folgejahre geben oder denken Sie eher an zeitnahe negative Körperschafts- oder Einkommensteuerzahlungen – Stichwort: Überprüfung durch eine Betriebsprüfung. Was würden Sie vorschlagen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Schnitzer für die Expertenkommission Forschung und Innovation.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwigs-Maximilians-Universität München / Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)): Bezugnehmend auf Frau Belitz werden vom ZIM bis zu 2 000 Unternehmen pro Jahr erfasst. Es gibt aber 20 000 Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben können. Die Differenz wird daher nicht erfasst. Wie sollten sie erfasst werden und warum werden sie bei der aktuellen Projektfinanzierung nicht wirklich berücksichtigt? Für viele Unternehmen ist es schwer, Anträge zu schreiben. Für Start-Ups ist es auch schwer, die Bonitätsprüfung zu schaffen. Das hören wir immer wieder, wenn wir mit Start-Ups sprechen. Start-Ups müssen für einen gewissen Zeitraum belegen, dass sie Bonität haben, die sie jedoch am Anfang nicht haben. Deshalb können gerade die innovativsten Unternehmen diese Art von Förderung nicht in Anspruch nehmen.

Stattdessen müssen wir dafür sorgen, dass diese Unternehmen unmittelbar an Liquidität kommen. Dafür gibt es verschiedene Modelle. Ein Modell sieht eine vorherige Zertifizierung vor, um im Vorgriff auf eine spätere Steuerschuld eine Erstattung zu bekommen. Im Forschungs- und Innovationsgutachten der Expertenkommission haben wir vorgeschlagen, dass ein Bezug auf die Lohnsteuer möglich ist. Man könnte einen Teil der Lohnsteuer erstatten, die für F&E- und Personalkosten anfällt. Auf diese Weise könnte praktisch monatlich, wenn die Lohnsteuer fällig würde, eine Liquiditätswirkung erzielt werden. Das wäre für Start-Ups, kleine und mittlere Unternehmen, die immer in Liquiditätsschwierigkeiten sind, besonders hilfreich.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr von der Hellen für den Bundesverband der Deutschen Industrie.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Als Industrie wünschen wir uns, dass zusätzlich eine steuerliche Forschungsförderung kommt. Es klingt immer so, als würden wir über ein „Entweder/Oder“ reden. Wir haben einen internationalen Steuerwettbewerb. Wir sehen, dass die Bundesregierung weit davon entfernt ist, ihr selbstgestecktes Ziel von 3,5 Prozent an F&E-Investitionen gemessen am BIP auszugeben. Insoweit ist es wichtig, dass neben der guten direkten Förderstruktur zusätzlich eine indirekte Förderung eingeführt wird. An dieser Stelle sprechen wir uns insbesondere für eine Steuergutschrift aus. Wir haben über 60 Studien ausgewertet, beispielsweise vom ZEW, von der Uni Mannheim und internationale Studien, die zu dem Schluss kommen, dass eine Steuergutschrift das effektivste und effizienteste Mittel ist. Dem haben wir uns angeschlossen.

Auch vor dem Hintergrund, dass trotz Rekord-Steuerermehreinnahmen auf anhaltend hohem Niveau wieder darüber gesprochen wird, dass zu wenig Geld da sei, raten wir dazu, eine Steuergutschrift einzuführen. Diese muss allen Unternehmen zu Gute kommen, weil insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von der Forschungsleistung der großen Unternehmen in Forschungsverbänden und in F&E-Netzwerken profitieren. Das sind sogenannte Spill-Over-Effekte, zu denen wir Anreize geben wollen. Insofern sind die Vorschläge, beispielsweise von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sehr willkommen, bis auf einige einzelne Eckpunkte.

Falls das Gesamtfördervolumen aufgrund von Restriktionen im Budget eingeschränkt werden muss, möchte ich auf Herrn Geberth verweisen. Es können zwar Staffelsätze eingeführt werden, diese müssten aber am F&E-Volumen ausgerichtet werden, nicht an der Unternehmensgröße. Ein Unternehmen, das besonders hohe F&E-Investitionen tätigt, soll einen kleineren Fördersatz bekommen und ein Unternehmen, das niedrigere F&E-Investitionen tätigt, soll einen höheren Fördersatz bekommen. Das ist administrativ darstellbar und abzubilden. Dafür sprechen wir uns aus.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP, Frau Hessel.



Abg. **Katja Hessel** (FDP): Wir haben in unserem Antrag der Fraktion der FDP einen Fokus auf die KMU gesetzt und möchten auch, dass die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung nicht zu Lasten der direkten Förderung geht. Aus dem Grund stelle ich meine Frage an Herrn Rothbart vom Zentralverband des Deutschen Handwerks. Das Handwerk macht einen Großteil der KMU aus. Welche Erfahrungen haben Handwerksbetriebe mit der direkten Förderung gemacht? Sind Sie auch der Meinung, dass eine steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung sich auf KMUs fokussieren sollte?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rothbart, Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Das Handwerk ist die Reinkarnation der KMU. In den Handwerkskammern gibt es ungefähr 100 Beauftragte für Innovation und Technologie, sogenannte BIT-Mitarbeiter. Diese begleiten unsere Kammermitglieder. Zum einen wird in die Unternehmen hineingehorcht, was dort getan wird und welche Forschungs- und Entwicklungsideen existieren. So können Kontakte zu entsprechenden Projektträgern hergestellt werden. Zum anderen werden Anträge begleitet, um den Unternehmen ein wenig von der Bürokratie abzunehmen und entsprechende Hilfestellungen zu geben. Wir bekommen immer wieder die Rückmeldung, dass die direkte Projektförderung von den Handwerksunternehmen sehr gut angenommen wird. Aus dem Programm ZIM haben wir die Rückmeldung, dass 53 Prozent der Geförderten Kleinunternehmer waren, 21 Prozent sogar Kleinstunternehmer. Über 53 Prozent der Geförderten waren F&E-Erstnutzer. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die direkte Förderung bei den KMUs ihr Ziel erreicht.

Wir erachten eine Fokussierung auf KMUs für notwendig und förderwürdig, da mehrere Studien, zum Beispiel vom ZEW, belegen, dass F&E-Ausgaben bei den KMUs stagnieren oder sogar rückläufig sind. Hier sind deutliche Impulse auch mit Blick auf die bevorstehende digitale Revolution notwendig. Wir versprechen uns gerade von den kleineren und mittleren Unternehmen wichtige Impulse, weshalb wir eine Fokussierung auf KMUs unterstützen.

Haben Sie noch eine Frage?

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Wie müsste die Forschungs- und Entwicklungsförderung ausgestaltet werden, um speziell den Bedürfnissen der KMUs oder dem Handwerk Rechnung zu tragen?

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Wenn man sich der steuerlichen F&E-Förderung als zusätzliches Förderinstrument nähern möchte, wäre es notwendig, sich die Unternehmensstruktur von KMUs anzusehen. Insbesondere im Handwerk sind KMUs zu 80 Prozent Einzelunternehmen. Eine steuerliche Förderung, die zum Beispiel an die Personalausgaben anknüpft, muss berücksichtigen, dass der Unternehmer bzw. Mitunternehmer in Personengesellschaften keinen Lohnaufwand hat. Ein realistisches Bild bei Handwerksbetrieben: Der Meister, der in seinen eigenen Unternehmen forscht, hat keinen Personalaufwand, sodass man hier zwingend mit Pauschalen arbeiten müsste oder zumindest diesen Umstand berücksichtigen müsste.

Hinsichtlich des Vorschlages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchte ich anmerken, dass es eine Steuergutschrift bei Personengesellschaften im Rahmen der Feststellungserklärung gibt. Der steuerliche Bonus würde die tarifliche Einkommensteuer des Mitunternehmers mindern und nur in dessen privater Einkommensteuererklärung berücksichtigt werden. Um aber die Unternehmen zu fördern, bedürfte es einer Rückeinlage in die Unternehmen. Ob das wirklich sinnvoll ist, sollte im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens überdacht werden.

Eine steuerliche Förderung müsste zu schnellen Liquiditätsflüssen bei den Unternehmen führen. Sie könnte an den entsprechenden Personalausgaben anknüpfen, die wir für leicht abgrenzbar halten. Kleine Unternehmen haben aber in den seltensten Fällen eigene Forschungsabteilungen, weswegen diverse Abgrenzungen zu berücksichtigen sind. Dennoch sollte ein schneller, zeitnaher Rückfluss der steuerlichen F&E-Förderung zum Beispiel im Rahmen der Lohnsteuervoranmeldung erfolgen. Für kleine Unternehmen, die keine Liquidität zur Vorfinanzierung haben, sind anderthalb Jahre Wartezeit für die Erstattung der Einkommensteuer ein erheblicher Zeitraum.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion DIE LINKE., Frau Dr. Sitte.



Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Nicht jedes innovative KMU betreibt F&E. Wir wollen aber mit der steuerlichen Forschungsförderung mehr Unternehmen zu F&E bringen.

Wenn ich dieses Ziel jetzt ins Verhältnis zu den unterschiedlichen Grenzen setze, die genannt wurden, also 250, 500, 3 000 Mitarbeiter, entspricht das einer Größenordnung von etwa einer Milliarde bis etwa zehn Milliarden Euro. Wenn ich dann noch das Verhältnis zu den bisherigen Fördermöglichkeiten berücksichtige, ist dann die steuerliche Forschungsförderung nicht auch aus der volkswirtschaftlichen Perspektive als eher nachteilig zu beurteilen? Das ZIM mit etwa 700 Millionen Euro im Jahr ist sowieso nachrangig. Ich frage Herrn Dreher unter dem Blickwinkel Ost/West und der Gerechtigkeit gegenüber den Unternehmen.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Herr Prof. Dreher von der Freien Universität Berlin.

Sv **Prof. Dr. Carsten Dreher** (Freie Universität Berlin (FU Berlin)): Ob ich die Gerechtigkeitsfrage beantworten kann, bezweifle ich.

Die verschiedenen Innovationsmuster, die ich vorhin beschrieben habe und in meiner Stellungnahme ausgeführt wurden, bezogen sich auf das verarbeitende Gewerbe. Ich weiß, dass es auch forschende Handwerksbetriebe gibt, aber ich denke, dass der Anteil deutlich geringer sein dürfte. Ich möchte an dieser Stelle auf die Begrifflichkeiten zurückkommen. Forschung und Entwicklung nach der Frascati-Definition, die auch im OECD-Rahmen und als Grundlage für die Notifizierung bei der EU dient, hat mit kundenspezifischer Entwicklung nichts zu tun. Zwar ist es insbesondere für den Betrieb wichtig, dass der Handwerksmeister abends für seine Kunden eine Lösung austüftelt, aber das wäre nicht durch die steuerliche F&E-Förderung abgedeckt. Dieses Beispiel können Sie auch auf Unternehmen übertragen, die Systemlösungen im weltweiten Wettbewerb anbieten.

Davon abgesehen gibt es Risiken bei der steuerlichen F&E-Förderung, die wir nicht besprochen haben, insbesondere im Hinblick auf die Bemessungsgrundlage. Personalausgaben sind sicherlich substanzieller als andere Ausgabenarten, die im Gesetzesvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgeführt sind. Hier besteht das hohe Risiko, dass Kosten geltend gemacht werden, die nur sehr schwer zu überprüfen sind, insbesondere

im Hinblick auf die Zuordnung zu Projekten. Denken Sie nur an Bau- und Lizenzeinnahmen.

Es gab eine indirekte Fördermaßnahme mit Rechtsanspruch, den F&E-Personalkostenzuschuss in den 80er Jahren. Dieser wurde aufgrund einer Auflage der EU-Kommission evaluiert. Untersuchungsleiter war Frieder Meyer-Krahmer, späterer Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung. Die Förderung ist danach eingestellt worden, weil die Mitnahmeeffekte zwischen 30 und 40 Prozent lagen. Wenn Sie eine solche Maßnahme planen, würde ich dringend eine entsprechende begleitende Evaluierung und auch eine zeitige Befristung anmahnen.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Frau Dr. Sitte, noch eine Nachfrage?

Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Ja. Im Zuge der angesprochenen Zertifizierung würde das bei den einzelnen Unternehmen bedeuten, dass sie einen Zustand zertifizieren. Es gibt eine Veränderung des Innovationsprozesses innerhalb der Unternehmen mit einer gewissen Dynamik und Kundenanforderungen. Dürfen Unternehmen im Zertifizierungszeitraum keine Änderungen wegen der Gefahr vornehmen, in einer späteren Betriebsprüfung alles wieder zurückzahlen zu müssen?

Sv **Prof. Dr. Carsten Dreher** (Freie Universität Berlin (FU Berlin)): Das kann ich nicht beurteilen, weil in dem Vorschlag nicht ausgeführt ist, wie die Zertifizierung erfolgen soll. Wenn sie vergleichbar mit der Prüfung der ZIM-Förderung sein soll, also dieser themenoffenen Bottom-Up Einzelprojektförderung mit reduziertem bürokratischen Aufwand, dann könnte ein solches Risiko bestehen. Die F&E-Projekte werden anerkannt, weil sie risikoreich und unsicher sind. Deshalb sind sie förderungswürdig. Dabei kann auch einmal etwas schief gehen oder es muss etwas korrigiert werden.

Vorsitzende Bettina Stark-Watzinger: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage richtet sich an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag bezüglich der steuerlichen Förderung. Wir haben bereits Vorschläge gehört, unter anderem eine monatliche Verrechnung mit der Lohnsteuer, damit eine monetäre Geltung erreicht wird, oder eine Steuergutschrift für die Folgejahre. Wie ist die



Meinung Ihres Verbandes dazu und was schlagen Sie vor?

Zudem möchte ich einen Blick auf Patente, also immaterielle Vermögensgegenstände, werfen. Das fand in keiner Stellungnahme Niederschlag. Wie ist dazu Ihr Kenntnisstand? Wie soll das zukünftig steuerlich gefördert werden? Unternehmen, die forschen, müssen Patente kaufen bzw. halten und diese mit in die Forschung einbeziehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag, Herr Dr. Kambeck.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Aus unserer Sicht sollte zunächst der Einstieg in die steuerliche Förderung gefunden werden. Insofern begrüßen wir den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag der FDP und, wenn ich es richtig verstanden habe, auch den Antrag der AfD hinsichtlich der Zustimmung zur einer solchen Maßnahme.

Zur Ausgestaltung: Ein Einstieg könnte über die Lohnsteuer erfolgen. Herr von der Hellen und Herr Rothbart haben gesagt, dass auf diesem Weg relativ schnell Effekte erzielt werden könnten bzw. schnell Liquidität zur Verfügung gestellt werden könnte. Wir sind der Auffassung, dass ein Tax-Credit, also eine Steuergutschrift, allgemein ein besseres Instrument ist. Nicht nur Personalkosten, sondern auch die Sachkosten wären gerade für kleine und mittlere Unternehmen passgenauer. Insofern plädieren wir für die Einführung einer Steuergutschrift. Falls der Einstieg anders, aber dafür schneller und für die Praxis leichter machbar ist, würden wir das auch unterstützen. Das ist auch stufenweise möglich.

Zu den Steuern: Ich möchte auf Herrn Prof. Dr. Dreher eingehen. Sie sprachen von Steuerausfällen, die im EFI-Gutachten erwähnt wurden. Dabei muss auch ein anderer Punkt hervorgehoben werden, den das EFI-Gutachten betont. Zwar wird es kurzfristig zu Steuermindereinnahmen kommen, aber mittel- und langfristig eher zu steigenden Steuereinnahmen. Da wir für alle Steuerpflichtigen sprechen, möchte ich betonen, dass alle Steuerpflichtigen profitieren, wenn die Standortbedingungen verbessert werden. Die Details der Ausgestaltung müssen in jedem Fall dem Finanzvolumen angepasst werden, mit dem gestartet wird. Wichtig ist

nur, dass tatsächlich gestartet wird. Es ist gut, dass mit der heutigen Anhörung Druck auf die Bundesregierung ausgeübt wird, um zu einer Umsetzung zu kommen. Die entsprechenden Vorschläge sollen ja vorliegen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Sie müssen noch auf die Patente zu sprechen kommen.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Das ist ein weiterer interessanter Aspekt im internationalen Vergleich. Der Sachverständigenrat hatte in seinem aktuellen Jahresgutachten herausgestellt, dass sogar die Länder, die Patentboxen haben, beide Instrumente haben: also eine direkte Projektförderung und eine steuerliche F&E-Förderung. Ich möchte nicht dafür plädieren, eine Patentbox einzuführen. Aus unserer Sicht wäre es geschickter, nicht bei den Erträgen anzusetzen, sondern bei den Ausgaben der Unternehmen. Das würde sehr viel schneller funktionieren. Dort sind die Anreize sehr viel besser. Es ist bei den Betriebsausgaben anzusetzen. Im internationalen Vergleich gibt es eindrucksvolle empirische Belege für positive volkswirtschaftliche Wirkungen. Im Vergleich zur Skepsis, die das DIW hier hegt, überwiegen die vielen positiven Studien, einschließlich der vergleichenden Studie von Frau Schnitzer.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Herr Dr. Bayaz.

Abg. **Dr. Danyal Bayaz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte das Augenmerk auf die Gründercommunity und die Start-Up-Szene lenken. Ich möchte von Herrn Dr. Tech wissen, ob Sie die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Start-Ups-Szene skizzieren können? Sind Patente das richtige Mittel in einer Community, in der es stark um disruptive Innovationen geht? Wie muss eine steuerliche Forschungsförderung ausgestaltet sein?

Können Sie mit Blick auf die internationale Erfahrung auf Best-Practices verweisen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Dr. Tech für das Wissenschaftszentrum Berlin.

Sv **Dr. Robin P. G. Tech** (AtomLeap GmbH / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung



gmbH (WZB)): Ich bin nicht nur vom Wissenschaftszentrum Berlin, wo ich zu dem Thema forsche, sondern auch Unternehmer. Ich bin anscheinend der Einzige, der unmittelbar seine Interessen vortragen und vielleicht ein wenig aus der Praxis erzählen kann. Wir sind über 20 Mitarbeiter und machen siebenstellige Umsätze. Daher fallen wir unter die KMUs.

Zunächst möchte ich mit ein paar Vorurteilen aufräumen. Es wurde vorhin gesagt, dass 15 Prozent Fördersumme wenig sei, wenn die Bemessungsgrundlage klein sei. Ich habe das kurz ausgerechnet. Das wäre für uns eine Entwickler-Stelle, die wir gerade schaffen. Das ist für uns ziemlich substantiell. Ferner gibt es die Annahme, dass Start-Ups der High-Tech-Branche von Forschungsaufträgen großer Unternehmen leben. Das habe ich bisher noch nicht gesehen oder gehört. Ansonsten kann ich Herrn Dr. Rammer bezüglich der vorgetragenen Zahlen nur zustimmen. KMUs und insbesondere Start-Ups sind in der Förderung unterrepräsentiert.

Obschon es bereits einiges an Förderung gibt, zumindest aus KMU-/ Start-Up-Sicht, besteht operativ ein enormer Aufwand, sowohl für die Beantragung als auch die laufende Administration. Gleichzeitig müssen kleinere Unternehmen ständig investieren, auch mehr investieren. Das sind Aufträge, die direkt mit den Kunden zu tun haben. Teilweise sind es aber auch Experimente, die durchgeführt werden. Da haben wir keinen direkten Kundennutzen, sondern schauen erst einmal, ob etwas funktioniert. Dafür müssen wir Ressourcen aufwenden, obwohl es in vielen Fällen Dinge sind, deren Zeit noch nicht gekommen ist. Wir investieren natürlich auch massiv in die Zukunft.

Ich kann mich nur dafür aussprechen, dass es direkte Cashflow-Effekte gibt. Eine Zahlung oder Rückerstattung nach Ende der Förderung würde relativ wenig bringen. Frau Prof. Dr. Schnitzer hatte vorhin schon eingebracht, dass es hier eine Lohnsteuerkopplung gibt.

Es fehlt eine administrationsarme Förderung, nicht nur von Patenten. Wir sind ein KI-Big-Data-Start-Up (KI=Künstliche Intelligenz). Da ist es relativ schwierig, Patente anzumelden, wie die meisten von Ihnen wahrscheinlich wissen. Es gibt noch andere Leistungsschutzrechte, die wir auf dem Schirm haben und in die wir auch investieren müssen. Das würden wir auch gerne tun, obwohl wir

noch an anderen Stellen Ressourcenaufwendungen haben. Momentan gibt es kein föderales Mittel, auf das wir uns bewerben könnten, welches einen effizienten Ressourcenaufwand für unser kleines Unternehmen darstellen würde.

Zum Internationalen: Wenn wir Richtung USA schauen, dann sehen wir mit Small Business Innovation Research (SBIR) und Small Business Technology Transfer (STTR) eine Unterstützung von KMUs. Die USA sind bei der Unterstützung von KMUs im F&E Bereich föderal sehr gut aufgestellt, obwohl sie als großkapitalistisch gelten. Regional kann ich in Berlin die IBB (Investitionsbank Berlin Brandenburg) als Positivbeispiel dafür anführen, wie auf veränderte Wertschöpfungsketten eingegangen wird. Auch wird IT-Protection vorangetrieben und gefördert. Wir brauchen mehr schnelle, flexible Unternehmen und mehr schnelle, flexible Förderung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Binding für die Fraktion der SPD

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte Frau Hofmann-Turek fragen. Können Sie uns eine Schilderung aus der Praxis geben? Was prüfen Sie und wie vergleichen Sie das mit der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Zertifizierung. Die Prüfung ist ex ante. Sie wissen nicht, was kommt. Forschungsförderung heißt, dass ein Antrag gestellt wird, wobei noch keine Ergebnisse vorliegen. Auch disruptive Forschung lässt sich nicht planen.

Was ist mit der Auftragsforschung? Kann ich zu Ihnen kommen und einen Auftrag an jemand anderen geben, möglicherweise sogar zielgerichtet in Richtung Projektförderung? Kommen zu Ihnen Handwerker? Ich selbst bin Elektriker, habe in einem Handwerksbetrieb gearbeitet und würde nicht so weit gehen zu sagen, dass wir dort geforscht haben. Das ist eine ernst gemeinte Frage. Zuvor hieß es, dass einige Tausend diese Projektförderungen erhalten. Wir haben 3,65 Millionen Unternehmen. Hierzu zählt auch der Kiosk, der jedoch keine Forschung betreibt. Daher habe ich für das bessere Verständnis folgende Fragen: Wie setzen Sie das in der Realität um? Ist das auch bürokratisch einfach in der Abwicklung, da wir im Gegensatz zu Ihnen keine Forschungsförderung haben?

Vorsitzende **Bettina Stark**: Frau Hofmann-Turek, österreichische Forschungsförderungsgesellschaft.



Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Über 80 Prozent unserer Antragssteller sind KMUs. Wir haben auch beantragte Forschungsprämien unter 1 000 Euro. Wir haben auch sehr viele Unternehmen, die zum Beispiel nur ein F&E-Projekt haben. Nach einem relativ strengen Forschungsbegriff aus dem Frascati-Manual begutachten wir, ob die Unternehmen Forschung bzw. experimentelle Entwicklung betreiben. Hier sehen wir vor allem bei kleineren Unternehmen, dass es sich oft nur um Innovationen handelt und noch nicht um experimentelle Entwicklung, wobei schon sehr niedrigschwellig experimentelle Entwicklung bei der Forschungsprämie von uns positiv begutachtet wird. Das österreichische System ist nicht ex ante, sondern das Gutachten der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) erfolgt nach dem abgeschlossenen Wirtschaftsjahr, in dem geforscht wurde. Nachdem der Jahresabschluss eingereicht wurde, wird das zusätzliche Gutachten der FFG beantragt, welches dann im Rahmen des Jahresabschlusses berücksichtigt wird.

Wir hatten den Versuch unternommen, eine Ex-ante-Prüfung zu machen, also quasi ein Projektgutachten im Vorhinein auszustellen. Das wäre aber der direkten Forschungsförderung sehr ähnlich. In den letzten fünf Jahren wurde das von den Unternehmen überhaupt nicht in Anspruch genommen. Ich glaube, wir hatten fünf Anträge in fünf Jahren. Es ist ein bisschen ex post. Die Unternehmen berichten, dass sie sich leichter tun, die F&E-Aktivitäten im Nachhinein zu beschreiben, als diese im Vorhinein beschreiben zu müssen.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Können Sie sagen, unter welchen Bedingungen Sie meinen Antrag in Bezug auf das Frascati Manual ablehnen würden?

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Das Ziel muss sein, eine technologische Unsicherheit zu lösen, und es muss sich um eine Neuheit am Markt handeln. Das heißt, wenn etwas nur für das Unternehmen neu ist, ist das nicht ausreichend. Damit ergibt sich eine höhere Ablehnungsquote. Es ist durchaus denkbar, dass etwas neu ist, es aber dennoch nicht zu einer Technikerweiterung des Standes des Wissens gekommen ist. Es müssen eben auch technologische Unsicherheiten gelöst werden.

Hierzu gibt es im Frascati-Manual fünf Kernkriterien, die sich in unserer Forschungsprämienverordnung wiederfinden und im Endeffekt auch im Einkommensteuergesetz.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Sie geben Noten über das Forschungsergebnis, ob das in Ihrem Sinne förderfähig ist oder nicht. Bei uns gibt es die Überlegung einer zweckfreien breiten Forschung wie an der Universität. Wir geben eine Forschungsförderung, ohne zu wissen, ob jemals etwas dabei herauskommt. Wir wollen eine breite Forschung machen, weil das die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass etwas Gutes dabei herauskommt. Das ist dann doch ein etwas anderer Ansatz. Ich frage deshalb so genau, da wir das österreichische Modell auf einer Veranstaltung der Industrie- und Handelskammer und des BDI als Vorzeigemodell hatten.

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): F&E kann sehr oft scheitern, was es auch sehr oft tut. Allerdings schauen wir uns im Nachhinein an, ob es sich um ein F&E-Projekt gehandelt hat. Insbesondere wenn die Forschung nicht erfolgreich war, ist es ein Indiz dafür, dass es sehr wohl ein F&E-Projekt war.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Das heißt, dass ein misslungenes Experiment ebenso eine Förderung bekommt?

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Natürlich, ja.

Vorsitzende **Bettina Stark**: Die nächste Frage seitens der Fraktion CDU/CSU, Frau Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich freue mich über die zahlreichen positiven Äußerungen zu der Projektförderung. Ich bin deshalb auch froh, dass wir nebeneinander steuerliche Forschungsförderung und Projektförderung haben. Aber das Nebeneinander hat natürlich Grenzen. Daher die Frage an Herrn Meißner und an Herrn von der Hellen: Wie kann dieses Nebeneinander ausgestaltet werden? Erhält ein Unternehmen, welches eine Projektförderung bekommen hat, keine steuerliche Forschungsförderung mehr? Macht man das jährlich? Oder wie könnte eine Abgrenzung aussehen?

Vorsitzende **Bettina Stark**: Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, Herr Meißner.



Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Wir stellen uns das folgendermaßen vor: Das Modell der direkten Forschungsförderung soll wie bisher erhalten bleiben. Das heißt, steuerliche Forschungsförderung soll zusätzlich stattfinden. Das soll aber nicht heißen, dass doppelt gefördert wird. An einem Beispiel: Wenn jemand einen Antrag auf direkte Forschungsförderung stellt und die Chance hat, eine hohe Förderung zu erhalten, dann soll das bei der steuerlichen Förderung abgezogen werden. Damit entscheiden wir uns am Ende immer nur für einen Weg, d. h. entweder wird direkt gefördert oder steuerlich. Das wären die beiden Varianten.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Darf ich da konkret nachfragen? Das heißt, Sie machen es innerhalb desselben Projektes und die Kosten, die über die Projektförderung refinanziert werden, sind dann nicht Grundlage der steuerlichen Forschungsförderung? Oder trennen Sie die Projekte? Für ein Projekt bekomme ich die steuerliche Forschungsförderung und für das andere die Projektförderung. Dann gäbe es aber Schwierigkeiten bei der Abgrenzung.

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Wir würden eine steuerliche Forschungsförderung am Ende mit der Einkommensteuererklärung beantragen. Wir würden einen entsprechenden Antrag stellen und müssten dabei auch offen legen, was es an direkten Förderungen gab oder welche noch bestehen bzw. was beantragt worden ist. Schließlich wird die direkte Förderung von der steuerlichen Förderung abgezogen. Damit gibt es keine Doppelförderung und beide Varianten können parallel bestehen bleiben.

Wenn wir nun die Kosten für ein Projekt kalkulieren, müssen wir dabei bedenken, dass es weiterhin Projekte gibt, die in der direkten Forschungsförderung laufen. Da die direkte Forschungsförderung bei der Ermittlung der steuerlichen Förderung berücksichtigt wird, ist letztlich die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung sehr viel niedriger, als dies durch die Zahlen suggeriert wird. Das muss man auch sehen.

Vorsitzende **Bettina Stark**: Herr von der Hellen, Bundesverband der Deutschen Industrie.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Selbstverständlich sind wir auch dagegen, dasselbe Projekt zweimal

zu finanzieren. Doppelförderung muss natürlich ausgeschlossen werden. Frau Haase hat uns vor ein paar Monaten darauf gebracht, dass ich mir als Unternehmen vorher im Klaren darüber sein muss, welches Projekt ich umsetzen möchte. Dafür beantrage ich dann abhängig davon, ob es ein ZIM-Projekt gibt, entweder die direkte Förderung oder eine steuerliche Forschungsförderung.

Die Aussage der Kollegin aus Österreich war insofern erhellend, als dass man in der Praxis merkt, wenn sich eine ex post-Betrachtung durchsetzt. In Österreich ist das offenbar so. Dann ist es klar, dass ich zuerst ein Projekt beispielsweise über das ZIM-Programm beantragen kann. Im Laufe des Jahres ergeben sich dann weitere Innovationsschritte oder Forschungsprojekte, die ich im Nachhinein mit einer steuerlichen Forschungsförderung abdecken könnte. Unterm Strich habe ich dann keine doppelte Förderung. Aber vielleicht kann das auch Frau Haase, wenn Sie das gestatten, ergänzen.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Mir wäre es lieber, wenn ich Ihnen noch eine Nachfrage stellen könnte. Das hieße, dass der Steuerpflichtige sich eigentlich aussucht, was für ihn wirtschaftlicher ist?

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Ja.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Wenn ich also das ZIM-Programm habe, schiebe ich alles in das ZIM-Programm, und wenn dieses beendet ist, dann nutze ich die steuerliche Forschungsförderung?

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Ja, natürlich.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Das ist zumindest eine ehrliche Antwort.

Vorsitzende **Bettina Stark**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Keuter.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Einleitend die Anmerkung und unser Bedauern, dass wir uns mit dem Gesetzentwurf und den Anträgen jetzt befassen, obwohl noch kein Entwurf der Bundesregierung vorliegt. Herr Dr. Balke, eine Frage an Sie: Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme, die uns zugegangen ist, die vielen steuerrechtswissenschaftlichen Erkenntnisse und Entwürfe für ein gerechtes und vereinfachtes Einkommensteuerrecht an. Enthalten



die Gesetzesvorschläge der Steuerrechtswissenschaftler eine vergleichbare Regelung für die hier diskutierte Regelung zur Steuervergünstigung von Forschung und Entwicklung?

Vorsitzende **Bettina Stark**: Herr Dr. Balke.

Sv **Dr. Michael Balke**: Es gibt kein mir bekanntes Modell, was ausdrücklich die Forschung begünstigen will. Die Forscher, die diese Entwürfe im Steuerrecht gemacht haben, wollen sich selbst nicht begünstigen, aber andere auch nicht. Das rechtliche Modell – ich sag es nochmal – ist eine Absenkung der Steuersätze, möglichst auf 25 Prozent bei der Einkommenssteuer, und der Wegfall der Durchbrechungen der Steuerbemessungsgrundlage. In dem Zusammenhang wird immer wieder von den Steuerrechtswissenschaftlern darauf hingewiesen, dass nach Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz (GG) alle drei Staatsgewalten, also auch die Gesetzgebung, unmittelbar an die Grundrechte gebunden sind. Dazu gehört auch Art. 3 Abs. 1 GG. Für das Einkommensteuerrecht folgt daraus, dass die objektive, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ermittelt werden soll. Völlig egal, aus welcher Quelle man 100 000 Euro im Jahr bezieht, sollen diese 100 000 Euro grundsätzlich gleich besteuert werden. Wenn der Gesetzgeber dazu eine Ausnahme entwickeln will, dann muss er dafür eine gemeinwohlfähige Begründung haben, die auch zwingend ist. Das sehe ich hier nicht. Auf der anderen Seite wird immer wieder betont, dass man bereits mit der direkten Förderung eine Förderung hat, die zielgerichteter ist. Die zweite Förderungsvariante ist also nicht zwingend. Insofern warne ich noch einmal davor, dieses Projekt durchzuziehen, weil das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit willkürliche Steuerverzichte oder willkürliche Steuerbelastungen kassiert hat. Insofern muss auch hier über die Verfassungsfestigkeit eines solchen Projekts gesprochen werden.

Deshalb machen sich die Profis der Steuerrechtswissenschaftler immer wieder Gedanken darüber, was verfassungsfest ist. So kommen die Modelle von Paul Kirchhof, Klaus Tipke, Roman Seer, Johanna Hey und vielen anderen zustande. Ich bitte darum nochmal, diese Arbeitsteilung anzunehmen. Man kann das Rad nicht immer neu erfinden. Sie können einfach das genannte Steuermodell für die Einkommensteuer nehmen. Es ist wirklich einzigartig und es ist auch ein Forschungsergebnis der

Steuerrechtswissenschaftler. Wir machen es einfach: Steuersatz runter, Bemessungsgrundlage weg.

Anfang der 80er Jahre gab es im Bereich des Grunderwerbsteuerrechts Befreiungen in Höhe von 80 Prozent der Grundstücksumsätze. Diese 80 Prozent waren aus allen möglichen Gründen befreit. Der Steuersatz lag bei sieben Prozent. Was hat man gemacht? In einer Nacht- und Nebelaktion hat man im Finanzausschuss beschlossen: Alle Befreiungen weg und einen Steuersatz von zwei Prozent. Dadurch ist das Steueraufkommen sogar gestiegen, was auf die Einfachheit und die Gerechtigkeit zurückzuführen ist. Insofern kann das auch einmal angenommen und durchgeführt werden, anstatt immer nur punktuell zu entlasten.

Ich bin eben direkt von einem meiner Vorredner angesprochen worden. Da hieß es, dass es zwar eine Steuerermäßigung sei, die aber zu Steuermehreinnahmen führe. Nach dieser Logik müsste man allen Steuerpflichtigen eine Steuerermäßigung zugutekommen lassen, um Steuermehreinnahmen zu erzielen. Das finde ich sehr spekulativ. Das Beispiel des Grunderwerbsteuerrechts hat gezeigt, dass genau das Gegenteil der Fall war. Erst mussten die Befreiungen abgeschafft und der Steuersatz abgesenkt werden, bevor es für alle besser wurde.

Ein letzter Satz noch: Diese Warnung sollten Sie nicht einfach ausschlagen. Vor Ihnen sitzt ein ehemaliger Finanzrichter. Ich habe in den letzten 28 Jahren die meisten Grundsatzentscheidungen und Vorlagebeschlüsse zu Begünstigungsausschlüssen, Grundfreibetrag, Kinderadditiven, Grunderwerbsteuer und auch Schenkungssteuer wegen der Einheitswerte gemacht. Nicht alles, aber vieles ist durchgegangen. Deshalb nehmen Sie das Ernst. Machen Sie das Projekt verfassungsfest oder lassen Sie es am besten sein, da es keinen Sinn hat. Machen Sie ein völlig neues Einkommensteuerrecht.

Vorsitzende **Bettina Stark**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Frau Dr. Esdar.

Abg. **Dr. Wiebke Esdar** (SPD): Eine Frage an Frau Belitz vom DIW und an Frau Prof. Dr. Monika Schnitzer von der Universität München zu der Evaluierung und der zeitlichen Begrenzung: Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um die steuerliche Förderung zeitnah und methodisch zuverlässig sowie im Hinblick auf die Wechselwirkungen mit der Projektförderung zu evaluieren?



Was müssten wir berücksichtigen? Sollte die steuerliche Forschungsförderung bis zu einer Evaluierung ihrer Effekte zunächst erst einmal vorläufig oder zeitlich begrenzt eingeführt werden?

Vorsitzende **Bettina Stark**: Frau Dr. Belitz, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich denke, dass es sehr wichtig ist, ein neues Instrument gründlich zu evaluieren. Im Grunde sollte es auch nur auf Zeit eingeführt und als ein Experiment angesehen werden. Es werden ein paar Jahre vergehen, bis es so funktioniert, wie man sich das vorgestellt hat, und alle damit gut umgehen können. Man müsste auch mit möglichen Fehlschlägen rechnen und vorerst damit leben müssen.

Um beide Fördervarianten gut erfassen und evaluieren zu können, bedarf es einer entsprechenden Erfassung der Projektförderung. Ich glaube wir sind uns einig, dass es um diese nicht so gut bestellt ist. Von der Seite des Unternehmens hieße es, konkret anzugeben, welche Projekte jeweils mit wie vielen Mitteln gefördert werden. Von Seiten der Wissenschaft sind wir alle der Meinung, dass in diesem Bereich noch einiges getan werden muss. Das betrifft auch die Verbesserung der Evaluierung. Das Konzept der laufenden Evaluierung des ZIM-Programmes scheint mir sehr weit entwickelt und methodisch ausgefeilt zu sein. Hierzu gibt es sicher bereits gute Voraussetzungen. Aber vielleicht haben Sie auch noch Ideen.

Vorsitzende **Bettina Stark**: Frau Prof. Schnitzer, Expertenkommission Forschung und Innovation.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München / Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)): Ich kann das nur unterstützen. In jedem Fall sollte sowohl die Projektförderung als auch die Effektivität der steuerlichen F&E-Förderung evaluiert werden. Das fordern wir als Expertenkommission Forschung und Innovation schon seit vielen Jahren. Um eine Evaluation sinnvoll durchführen zu können, ist es entscheidend, dies von Anfang an zu berücksichtigen. Damit ab diesem Zeitpunkt die entsprechenden Daten erhoben werden und die entsprechenden Einwilligungen der Unternehmen vorliegen, dass man ihre Daten dafür verwenden darf. Am Ende sollen die Evaluationsergebnisse auch überprüfbar gemacht werden. Hierzu spielen im Wesentlichen

die Transparenz und der Wettbewerb der Evaluationsmethoden eine Rolle.

Wichtig ist auch, dass die Evaluierung langfristig angelegt ist. Es darf nicht erwartet werden, dass zwei Jahre nach Einführung schon Ergebnisse zu sehen sind. Das ist auch das, was die Studien zeigen. Eine wichtige Studie, die sich die Einführung der steuerlichen F&E-Förderung in Kanada anschaut hat, ist die von Agrawal und Kollegen, die festgestellt haben, dass die Effekte nicht so schnell einsetzen. Warum die Effekte nicht so schnell einsetzen, kann verschiedene Gründe haben. Beispielsweise stehen zu Beginn der Forschung zwar mehr Mittel, aber aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels noch keine Forscher zur Verfügung. Diese müssen zunächst einmal ausgebildet werden und auch verfügbar sein. Deswegen werden entweder Fachkräfte ins Land geholt oder eigene Leute ausgebildet. Möglicherweise steigen aber auch die Gehälter. Dann gibt es auch zentrale Informationen an die jungen Studenten zu den derzeit am Markt nachgefragten Studienfächern. Solche Projekte aufzusetzen, braucht seine Zeit. Ebenso wurde festgestellt, dass die kurzfristigen Effekte deutlich geringer als die langfristigen ausfallen. Wenn immer nur in der kurzen Frist evaluiert wird, dann werden die langfristigen Effekte vernachlässigt, die möglich sind. Dementsprechend ist es wichtig, dass man diese Evaluationsphase entsprechend langfristig ansetzt, und nicht nach zwei Jahren sagt, es sei nichts dabei herausgekommen. Das kann es auch nicht. So schnell geht es dann eben nicht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Es geht um die Forschung im Ausland. Die Frage richtet sich an die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft, an Frau Hofmann-Turek. Wie behandeln Sie Unternehmen, die im Ausland forschen, aber ihren Hauptsitz in Österreich haben? Werden diese Unternehmen gefördert? Unterscheiden Sie zwischen dem EU-Ausland und innerhalb der EU?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hofmann-Turek für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft.

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Wir haben zwei Arten von Forschungsprämien. Die eine



betrifft die eigenbetriebliche F&E, d. h. die Unternehmensforschung im eigenen Unternehmen. Dabei stellen wir auf den Standort Österreich ab. Auch bei international tätigen Konzernen muss die F&E-Leistung in Österreich erbracht werden. Sonst wird das nicht akzeptiert.

Zusätzlich besteht das Instrument der Auftragsforschung. Dieses hat aber eine Deckelung. Es können nicht mehr als eine Million Euro an Kosten pro Jahr für die Auftragsforschung in die Forschungsprämie hineingerechnet werden. Zwar können auch mehr Forschungsaufträge im EU-/EWR-Raum vergeben werden, die Kosten können aber wegen der Deckelung dann nicht berücksichtigt werden. In diesen Fällen werden seitens der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft keine Gutachten erstellt, sondern nur für die eigenbetriebliche F&E.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Eine ähnliche Frage richte ich an den Zentralverband Deutscher Handwerker. Wie ist Ihre Meinung insbesondere zu den im Ausland forschenden Unternehmen, deren Hauptsitz in Deutschland ist? Wie ist Ihre Meinung zum Thema Auftragsforschung außerhalb des EU-Raumes?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rothbart für den Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Die Auftragsforschung von KMUs ist nicht zu unterschätzen, wenn mit Hochschulen zusammengearbeitet wird. Daher sprechen wir uns dafür aus, die Auftragsforschung miteinzubeziehen. Dabei muss auf das schon angesprochene Prinzip des Ausschlusses der Doppelförderung geachtet werden. Da das ZIM und ähnliche Programme die Auftragsforschung berücksichtigen, muss bedacht werden, ob insbesondere bei KMUs noch ein Anwendungsbereich verbleibt.

Ich denke, dass es aus europarechtlichen Gründen notwendig ist, Forschungsaufträge auch an europäische Hochschulen oder Institutionen im europäischen Ausland zu vergeben. Inwiefern das mit einer Deckelung zu versehen ist, hängt von den zu berücksichtigenden fiskalischen Anforderungen ab.

Zwar ist noch im Gespräch, ob der Auftragnehmer oder der Auftraggeber bei der Auftragsforschung berücksichtigt wird. Jedoch sollte der Auftraggeber

gefördert werden, um Anreize zur verstärkten Forschung zu setzen. Ansonsten bleibt nur die Möglichkeit, dass dem Auftraggeber ein Anreiz im Wege der Preisgestaltung durch den Auftragnehmer weitergeleitet wird.

Im Hinblick auf eine steuerliche Förderung heißt es, dass der Auftragnehmer Steuersubjekt sein muss. Bei Hochschulen, die nicht Betriebe gewerblicher Art sind, ist das keine zwingende Voraussetzung. Somit könnte eine steuerliche Förderung des Auftragnehmers bei Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere im Hochschulbereich, ins Leere laufen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Daran anschließend eine Frage an Frau Hofmann-Turek: In Österreich besteht eine Deckelung bezüglich der Auftragsforschung im EU- und EWR-Raum. Wie wird diese Deckelung vor dem Hintergrund gehandhabt, dass nicht die Forschung, sondern der Auftrag sowohl in der Projektförderung als auch in der steuerlichen Förderung gefördert wird? Machen Sie nur Projektförderung?

Wird nur der Auftraggeber unterstützt, oder auch ein Auftragnehmer, der im EU/EWR-Ausland sitzt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Hofmann-Turek für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft.

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Es wird nur der Auftraggeber unterstützt, der in Österreich sitzt, gedeckelt pro Wirtschaftsjahr. Das prüft die Finanzverwaltung selbst. Wenn es Zweifel gibt, ob es sich um Forschung und Entwicklung handelt, dann kann die Finanzverwaltung die Forschungsförderungsgesellschaft fragen. Da es aber meistens um Universitäten geht, wird das inhaltlich nicht kritisch gesehen.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Ist es ausschließlich steuerliche Förderung oder ausschließlich Projektförderung?

Sve **Claudia Hofmann-Turek** (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH): Bei der direkten Forschungsförderung haben wir unterschiedli-



che Agenturen und unterschiedliche F&E-Programme. Dazu kann ich jetzt keine allgemeine Aussage treffen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FPD, Frau Hessel.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Wir alle möchten einen Abschluss der Doppelförderung von Projektförderung und steuerlicher Forschungsförderung. Frau Haase von Ernst & Young, wie sehen Sie das?

Wir haben auch schon über unterschiedliche Förderungssätze gesprochen. Würden Sie diese begrüßen? Wenn ja, würden Sie an die F&E-Auftragssumme oder an eine Unternehmensmitarbeitergrenze anknüpfen?

Können Sie etwas zur Deckelung sagen? Wir haben schon über eine Deckelung pro Unternehmen und über eine Begrenzung der Gehaltssumme pro einzelnen Mitarbeiter gesprochen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Haase für Ernst & Young

Sve **Kerstin Haase** (Ernst & Young GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft): Ich beginne mit der Anrechnung. Grundsätzlich wäre das Ziel eine pragmatische und handhabbare Lösung. Ein konkreter Vorschlag ist, auf eine bereits sehr gut praktizierte Lösung aufzubauen, welche aus der Investitionsförderung bekannt ist. Gemeint ist das Zusammenspiel zwischen der GRW (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) und der Investitionszulage.

Der Vorschlag ist, dass in dem Moment, in dem ein Antrag auf Zuschuss gestellt wird, die steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung antizipiert wird. Dieser Vorschlag würde auch funktionieren, wenn es sich bei dem eingeführten Instrument um eine Beihilfe handeln würde. Es besteht ein Rechtsanspruch ab dem Moment, in dem der Antrag gestellt wird. Für einen Zuschuss ist es sehr unkritisch, ob es sich wirklich um Forschung und Entwicklung handelt. In dem Moment, in dem beispielsweise zehn Prozent steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung erwartet würden, würden diese zehn Prozent als Top-Up auf beispielsweise 40 Prozent zugeschlagen werden, um 50 Prozent zu erhalten.

Dieser Vorschlag wird beispielsweise in Frankreich praktiziert. Dieser funktioniert in der Form aber nur, wenn es sich tatsächlich um eine allgemeine steuerliche Maßnahme handelt.

Zum Budget: Deckelung pro Unternehmen oder über die Gehaltszahlungen pro Person? Aktuell können wir auf die F&E-Zahlen der Jahresabschlüsse oder die Zahlen des Stifterverbandes abstellen, die uns zugänglich sind. Aus der praktischen Erfahrung heraus möchte ich herausarbeiten, dass F&E-Aufwendungen nicht zu 100 Prozent förderfähig sind. Dazu habe ich auch mit meinen Kollegen in England gesprochen, wobei es natürlich auf den Einzelfall ankommt. Bei Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im Bereich Maschinenbau und Produktion qualifizieren sich beispielsweise nur zwei bis acht Prozent der F&E-Ausgaben als förderfähig. Selbst F&E-Zentren erachten nur bis etwa 70 Prozent der F&E-Aufwendungen als förderfähig. Bei klassischen F&E-Aktivitäten, wie beispielsweise Engineering, ergibt sich eine Spannweite von 20 bis 60 Prozent. Das sind statistisch keine belastbaren Zahlen, jedoch geben sie einen Eindruck aus der Praxis wieder. Dabei finde ich es sehr wichtig, dass selbst bei einem F&E-Zentrum nicht 100 Prozent der F&E-Kosten als förderfähig zu qualifizieren sind.

Wie gehe ich mit einer Deckelung um? Die Deckelung sollte nicht zu niedrig angesetzt werden, um mehr Raum zu haben. Eine Deckelung pro Unternehmen, unabhängig von der Unternehmensgröße, finde ich persönlich schwierig, da es zu Mitnahmeeffekten kommen könnte. Eine Deckelung der Gehaltssumme als Pauschale kann ein Ansatz sein. Dann muss aber bewertet werden, ob der Förderanreiz damit womöglich reduziert wird. Das hängt von dem Fördersatz und der Deckelung ab. Sicherlich sollte dabei beachtet werden, wo sich in der Branche das durchschnittliche Gehalt, beispielsweise eines Forschers oder Ingenieurs, bewegt, um eine richtige Grenze zu bilden.

Zu der Mitarbeitergrenze: Ich hatte schon dafür plädiert, dass bei einer Unternehmensgröße bis zu 10 000 Mitarbeitern der Großteil der F&E-Aufwendungen adressiert werden kann, sofern keine allgemeingültige Regelung geschaffen wird, dass jedes Unternehmen Zugang zur Förderung hat. Dieses Thema wird insbesondere bei solchen Akteuren als wichtig erachtet, die einen sehr hohen Innovations-



druck haben und aktuell aus der Förderung herausfallen, also die so genannten Hidden Champions. Das kann ich aus den Gesprächen mit Geschäftsführern berichten. Unabhängig davon, ob 15, 17 oder 18 Prozent der F&E-Aufwendungen förderfähig sind, wird ein politisches Signal als wichtig erachtet, den Bereich der digitalisierten Forschung und Entwicklung voranzutreiben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn von der Hellen vom BDI und Herrn Dr. Kambeck vom DIHK. Der BDI und der DIHK stellen in ihren Stellungnahmen den Standortwettbewerb sehr stark heraus. Sie befürworten auch eine steuerliche Forschungsförderung, die zusätzlich gewährt wird. Angenommen, die in Rede stehende halbe oder eine Milliarde Euro an geplanter Forschungsförderung würde mit allen übrigen Forschungsförderungen zusammengefasst werden. Würden Sie diese Mittel nur in die steuerliche Forschungsförderung, nur in die steuerliche Projektförderung oder sogar in die Grundlagenforschung von Universitäten und sonstigen Forschungsinstituten investieren? Welche Investition ist besonders geeignet im Hinblick auf den Standortwettbewerb?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr von der Hellen für den Bundesverband der Deutschen Industrie.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Wie ich vorhin schon angedeutet habe, muss eine steuerliche Forschungsförderung auf jeden Fall zusätzlich kommen. Denn Sie müssen das Ziel erreichen, dass 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für F&E investiert werden (3,5-Prozent-Ziel), im besten Fall vor 2025. Ich empfehle daher, den Status-Quo zu belassen und nicht am System „herumzudoktern“, da die direkte Projektförderung sehr erfolgreich ist.

Für mich stellt sich nicht die Frage eines Entweder-Oders. Vielmehr geht es für den Industrieverband darum, dass Deutschland im internationalen Wettbewerb aufholen muss. Andere Länder wie beispielsweise Österreich sind deutlich aktiver.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Das Volumen ist geschenkt. Die Frage ist, in welche Richtung?

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Eine steuerliche Forschungsförderung sollte zusätzlich zu den bestehenden Projektmitteln erfolgen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kambeck für den DIHK.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Schade, dass Sie es nicht zur Alternative gestellt haben, die Steuersätze zu senken. Dann wäre mir die Antwort etwas leichter gefallen.

Ich würde mich dem Kollegen von der Hellen anschließen. Das, was funktioniert, – wir haben genug Dinge, die nicht funktionieren – sollte nicht in Frage gestellt werden. Das ist unsere Sichtweise. Das ist die eindeutige Auffassung unserer Unternehmen. Die direkte Projektförderung mit den genannten Programmen hat sich eingespielt. Das ist mittlerweile auch weniger bürokratisch. Das funktioniert gut, gerade auch bei den kleinen und mittleren Unternehmen. Das würde ich nicht in Frage stellen wollen. Insofern wäre das dann meine erste Präferenz. Aber die Alternative, Steuersätze zu senken, sollte nicht aus dem Blick verloren werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Tebroke für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Belitz. Wir klammern einmal die steuerliche Forschungsförderung aus. Ihnen stehen nur noch die direkte Projektförderung und die Förderung der Forschungsinfrastruktur, sprich die breite Förderung von Forschungseinrichtungen, Universitäten und Hochschulen mit anwendungsorientierter Forschung, zur Wahl. Welche dieser beiden Varianten halten Sie für am effizientesten, wenn es darum geht, zusätzliche Forschungsergebnisse anzuregen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Also darf ich die steuerliche Förderung nicht mehr wählen?



Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Ich habe Sie eben so verstanden, dass Sie gesagt haben, das sei ein Instrument der 80er Jahre.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Jetzt soll ich mich entweder für die Infrastruktur, sprich Forschungsinfrastruktur, oder die Projektförderung entscheiden?

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Richtig.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich entscheide mich dafür, in beide Bereiche mehr Geld zu investieren. Damit müsste ich mich differenzierter beschäftigen, allerdings sehe ich einen Bedarf. Die Projektförderung ist nicht mit den Ansprüchen der Unternehmen mitgewachsen. Sie muss wachsen und kann es auch mit relativ wenig Aufwand. Es besteht schon eine gute Projektträger-Infrastruktur.

Zusätzlich wird eine starke außeruniversitäre und universitäre Forschung benötigt, nicht nur für den Mittelstand, sondern auch für andere Unternehmen. Ich glaube, dass wir uns darüber einig sind, dass beide Bereiche wachsen müssen. Forschung ist eine wichtige Voraussetzung für Wohlstand und Wachstum.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Aus dem Bereich der Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird immer stärker die Forderung formuliert, man möge die Forschung dieser Hochschulstrukturen stärker fördern. Insbesondere, weil sie für die kleinen mittelständischen Unternehmen und Handwerksbetriebe wichtige Forschungsleistungen erbringen können.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Das ist so. Sie erbringen wichtige Forschungsleistungen. Ob sie mehr erbringen könnten und ob sie dafür andere Voraussetzungen benötigen, kann ich nicht beurteilen. Aber das könnte sein.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Herr Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich frage Herrn Tech. Sie forschen, weil Sie sich etwas Gutes für das Unternehmen und die Gesellschaft erhoffen. Wenn Sie erst im Nachhinein erfahren, ob eine

Förderung für das vergangene Jahr erfolgreich war, wie beispielsweise in Österreich, würden Sie dann Ihr Verhalten ändern? Würden Sie dann mehr forschen oder auch in anderen Bereichen in der Erwartung, dass Ihre Forschung nachträglich positiv oder negativ zertifiziert wird?

Ich stelle an Herrn Gewinnus die gleiche Frage. Gibt es im Bereich des Industrie- und Handelskammertages Mitglieder, die ihr Verhalten in der Erwartung auf eine Förderungszusage nach erfolgter Zertifizierung ändern würden? Unsere Idee ist, eine steuerliche Förderung zu gewähren, ohne zu wissen, ob eine Forschung erfolgreich ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Tech für das Wissenschaftszentrum Berlin.

Sv **Dr. Robin P. G. Tech** (AtomLeap GmbH / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)): Würde sich das Verhalten ändern? Ja, auf jeden Fall. Es gehört natürlich auch zum unternehmerischen Handeln, dass Risiken eingegangen werden. Dass Unternehmer und Unternehmerinnen Risiken eingehen, kann aber durchaus ein wenig attraktiver gestaltet werden.

Zur Zertifizierung weiß ich nicht, wie diese ausgestaltet wäre. Aus unserer Erfahrung kann ich sagen, dass es eine Vorprüfung nach Art eines Vorantrags gibt, wie aus der Forschung und Wissenschaft bereits bekannt ist. Das finde ich aus Unternehmenssicht sinnvoll, um überhaupt zu wissen, ob ein Antrag in die richtige Richtung geht. Ich finde es ebenfalls aus Sicht des Bundes als Förderer sinnvoll, um lenkend einzugreifen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Gewinnus für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

Sv **Jens Gewinnus** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Es ist eine Frage der Alternativen. Es besteht entweder keine steuerliche Forschungsförderung oder es besteht eine steuerliche Forschungsförderung mit einer Zusage nach einem Jahr, ob eine Zulage gezahlt wird. Wenn ich beide Alternativen gegenüberstelle, besteht eine Verhaltensänderung bei vielen Unternehmen. Es gibt viele Unternehmen, die nicht in die Projektförderung kommen. So könnte erreicht werden, dass hoffentlich zusätzlich forschende und entwickelnde Unternehmen entstünden.



Herr Dr. Tech hat Recht. Je eher Rechtssicherheit über eine Zulage entsteht, desto eher würden Forschungsaufwendungen höher ausfallen. Eine Art Quick-Check, wie schon von Herrn Dr. Tech angesprochen, wäre ein gangbarer Weg. Ob das im juristischen Sinne technisch unproblematisch umzusetzen ist, weiß ich nicht. Rechtssicherheit geht jedoch vor.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Eine Frage an Frau Dr. Belitz. Sie sprachen von risikoreichen Projekten mit Spill-Over-Effekten. Es ist Ihnen wichtig, diese zu fördern. Wie wollen Sie solche Projekte erkennen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Das ist die Aufgabe von Förderungen. Forschung und Entwicklung ist in vielen Fällen eine Investition wie jede andere auch. Es sind die Unternehmen, die viel in Forschung investieren, die dann ihre Produktivität besonders steigern und besonders wettbewerbsfähig sind. Forschung ist keine Voraussetzung für den Niedergang, sondern im Gegenteil, es ist eine Voraussetzung für Stärke. Wir müssen die Unternehmen unterstützen, die solche Spill-Over-Effekte generieren und risikoreiche Forschung machen. Ein guter Punkt ist, dass solche Unternehmen in Verbundprojekte mit Forschungseinrichtungen und anderen Unternehmen gehen. So wird das Wissen automatisch schon in der Antragsphase geteilt. Auch wenn ein Unternehmen pleitegehen sollte, verbleibt das Wissen bei den anderen Partnern.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fraktion DIE LINKE., Frau Dr. Sitte.

Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Die Frage geht an Herrn Prof. Dreher. Zur steuerlichen Forschungsförderung haben wir gehört, dass es ein relativ altes Instrument ist, insbesondere aus analogen Zeiten. Es lässt sich keine lineare Verbindung zwischen Innovationstätigkeit und steuerlicher Forschungsförderung herstellen, da die Erfahrungen in den europäischen Ländern unterschiedlich sind. Sie schreiben in Ihrem Gutachten auf Seite 10, dass es notwendig sei, High-Tech-Strategien, Agenturen für Sprunginnovationen, Debatten zur Umstrukturie-

rung des nächsten europäischen F&E-Rahmenprogramms – Horizon Europe – und neue Innovationsmuster viel stärker zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund: Wenn steuerliche Forschungsförderung eher unspezifisch ist, welche effektiveren und zugleich effizienteren Maßnahmen würden Sie insbesondere im Hinblick auf die Mittel, die hier zur Rede stehen, stärker in den Mittelpunkt stellen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dreher für die FU Berlin.

Sv **Prof. Dr. Carsten Dreher** (Freie Universität Berlin (FU Berlin)): Wir haben über die instrumentellen Alternativen geredet. Dabei wurden die Projektförderung und die steuerliche F&E-Förderung gegenübergestellt. Die Wirklichkeit ist etwas komplizierter. Der Werkzeugkasten der Innovations- und Forschungspolitik ist vielfältiger. Sie haben Optionen, die offenbar bisher nicht diskutiert wurden. Sie können auch die direkte Projektförderung entbürokratisieren, beispielsweise im ZIM-Programm, um die Zugangsmöglichkeiten zu erleichtern. Vielleicht gibt es auch bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) noch Spielraum. Hier bestehen noch Möglichkeiten, an denen die Zuständigen auch schon arbeiten.

Mich hat ein wenig irritiert, dass wir über die kleinen Details der steuerlichen F&E-Förderung geredet haben. Der Kollege neben mir beschäftigt sich mit künstlicher Intelligenz und Big Data. Das Frascati-Manual beschäftigt sich ab Seite 72 über zwei Seiten mit der Abgrenzung zwischen F&E und Softwareentwicklung. Wenn Sie beispielsweise einen Design-Thinking-Workshop veranstalten, wissen Sie nicht, ob Sie das experimentelle Design schon verlassen und dann nur dieser Workshop oder das gesamte Projekt nicht mehr anerkannt werden.

Es gibt andere Instrumente, beispielsweise indirekt spezifische Förderinstrumente, die schon in den 1990er Jahren angewendet wurden und die auf Seiten der Nachfrage das Verbreiten wichtiger Innovationen in den Mittelstand ermöglichten, beispielsweise zur computerintegrierten Fertigung oder zur Industrieroboterbeherrschung. Diese hatten einen sehr hohen Mittelstandseffekt und liefen auch in der Breite. Dafür kann über die Mittelstandsförderung auch eine EU-Notifizierung erreicht werden. Dort bestehen etwas höhere Förderquoten von etwa 30, 40 Prozent, nicht aber 50 Prozent, weil Sie sonst den vorwettbewerblichen Bereich verlassen.



Diese Förderungen sind anerkannt. Damit können Probleme wie beispielsweise die Digitalisierung oder das Projekt Industrie 4.0 angegangen werden. Das betrifft den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) oder auch Siemens, welche als Produzenten solcher Lösungen eine Verbreitung fördern könnten. Zudem könnten Sie Kostenarten anerkennen lassen, zum Beispiel Schulungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Das ist in bestimmten Phasen ganz wichtig.

Auf europäischer Ebene gibt es Debatten, wie mit Open-Innovation, Open-Science und ähnlichen Ansätzen umzugehen ist und wie diese Themen förderpolitisch in den Griff zu bekommen sind. Das ist die eine Frage. Mit F&E-Förderung werden eher inkrementelle Innovationen gefördert. Es wird aber viel mehr über disruptive Innovationen gesprochen. Von daher sehe ich das Risiko, dass wir uns verzetteln. Die in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten Ansätze zu Policy-Mixes im Bereich der Innovationspolitik fordern einen themenoffenen Wettbewerb, der die Nachfrage oder die Regulierung unterstützen könnte. So könnten beispielsweise wichtige Transformationserfordernisse in der Digitalisierung und der Nachhaltigkeit in Angriff genommen werden. Das wären mögliche Alternativen zu dem hier geplanten Mitteleinsatz.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die letzte Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Andreae.

Abg. **Kerstin Andreae** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich nehme wahr, dass die Mehrheit von Ihnen sagt, dass wir neben der Projektförderung eine steuerliche Forschungsförderung brauchen. Ich würde mich auf eine Umsetzung durch die Koalition freuen, da das Thema schon in drei Koalitionsvereinbarungen steht.

Ich habe eine Frage an Frau Schnitzer. Der Antrag der Fraktion der FDP geht in die Richtung, dass es nur um die Personalkosten geht. Anfangs haben wir gehört, wenn nur die Personalkosten angesetzt würden, seien nur 50 Prozent der Ausgaben erfasst, da die weiteren Kosten die Bereiche Ausrüstung, Auftragsforschung, Durchführungsstudien, Zertifizierungen und andere Elemente ausmachen würden. Macht eine Ausweitung der Größenklassen von KMUs, gemessen an der Mitarbeiterzahl, bei gleichzeitiger Eingrenzung des Fördervolumens, gemessen an den Personalausgaben, überhaupt Sinn?

Oder sagen Sie, dass umfassende Forschungsaufwendungen, gemessen an den Personal- und Sachkosten, gebraucht werden, um zielgerichtet zu unterstützen und zu fördern?

Wir wollen nicht per se KMUs fördern, sondern deren Innovations- und Forschungspotential. Das spricht gegen eine Projektförderung. Bei der Projektförderung sagt der Staat, dass er weiß, was er gerne hätte, und dass dazu geforscht werden soll. Bei der Forschungsförderung sagen wir, dass geforscht werden soll, damit eventuell ein Ergebnis erzielt wird. Grenzen wir das richtig ein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Schnitzer für die Expertenkommission Forschung und Innovation.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwigs-Maximilians-Universität München / Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)): Die eine Frage ist, ob eine Förderung auf Personalkosten reduziert werden sollte? Die andere Frage ist, wer davon profitieren sollte? Das sind für mich zwei verschiedene Fragen, die zusammengebracht wurden, weil das Finanzvolumen begrenzt ist. Grundsätzlich müssen diese Themen getrennt voneinander betrachtet werden.

Was spricht für eine Begrenzung auf die Personalkosten? Es ist pragmatisch. Es geht schneller. Es ist einfacher abzugrenzen, schneller planbar und vielleicht weniger manipulierbar. Das sind sehr pragmatische Gründe. Es könnten auch die gesamten F&E-Ausgaben einbezogen werden, um den gleichen Fördereffekt zu erzielen. Die Expertenkommission Forschung und Innovation regt eine Bezugnahme auf die Personalkosten an, weil es pragmatischer, schneller planbar und schneller umsetzbar ist. Unter Umständen entsteht ein Anreiz, in F&E-Personal in Deutschland zu investieren. Dieses Personal würde in Deutschland eingestellt, was wir fördern wollen.

Die andere Frage ist, auf wen eine Förderung bezogen werden soll? Sollten auch große Unternehmen oder vor allem KMUs einbezogen werden? Die Ergebnisse aus den Studien zeigen, dass die Effekte einer Förderung bei großen Unternehmen deutlich geringer sind, weil diese im Gegensatz zu KMUs nicht unter den Restriktionen der Finanzierung leiden. An dieser Stelle sind Mitnahmeeffekte nicht zu unterschätzen. Um das Finanzierungsvolumen insgesamt einzugrenzen, könnte eine Deckelung



erfolgen. Dann würde es pro Unternehmen eine bestimmte Fördersumme geben. Der Punkt an dieser Stelle ist jedoch, dass die großen Unternehmen mit ihren gesamten Ausgaben die Deckelung immer übersteigen würden. Diese Unternehmen würden das Maximum an Förderung erhalten, ohne dass ein Anreiz entstände, noch mehr in F&E zu investieren. Das wären Mitnahmeeffekte pur.

Die einzige Möglichkeit, um Anreize zu schaffen, ist eine Förderung, die prozentual an den tatsächlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben oder den Personalkosten bemessen wird. Damit wären wir bei den großen Unternehmen bei sehr großen Beträgen. Falls die Bundesregierung sich das leisten kann, wären wir dafür. Jedoch ist es effektiver und effizienter, die Förderung auf kleine Unternehmen zu beschränken.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Ich danke im Namen der Kolleginnen und Kollegen allen Expertinnen und Experten, die uns heute mit ihrem Rat zur Seite gestanden haben. Herzlichen Dank für Ihre Zeit und Ihre Stellungnahmen. Ich wünsche Ihnen noch eine erfolgreiche Woche. Auf Wiedersehen.

Schluss der Sitzung: 15:51 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB

Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme von Herrn Dr. Michael Balke
- Anlage 2:** Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
- Anlage 3:** Stellungnahme des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung e. V.
(DIW Berlin)
- Anlage 4:** Stellungnahme des deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) e. V.
- Anlage 5:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Carsten Dreher,
Freie Universität Berlin (FU Berlin)
- Anlage 6:** Stellungnahme der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
- Anlage 7:** Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Monika Schnitzer,
Ludwig-Maximilians-Universität München,
Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)
- Anlage 8:** Stellungnahme der Siemens AG
- Anlage 9:** Stellungnahme des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
- Anlage 10:** Stellungnahme des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Dortmund, 17.2.2019, per E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

Stellungnahme des Herrn Dr. jur. Michael Balke aus Dortmund (Finanzrichter a.D., Rechtsanwalt in spe, Lehrbeauftragter der Dualen Hochschule Baden-Württemberg, Gastdozent der Steuerseminare Graf und des markt intern Verlags, Tel. 0173/7059538; balke.hartmann@gmx.de; www.dr-michael-balke.de); als Sachverständiger eingeladen von der Vorsitzenden des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Frau MdB Stark-Watzinger, per E-Mail vom 12.2.2019,

zur öffentlichen Sachverständigen-Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 18.2.2019 in Berlin bezüglich

- Antrag zahlreicher Abgeordneter und der Fraktion der FDP mit der Überschrift „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“, BT-Drs. 19/3175 vom 3.7.2018 (3 Druckseiten),
- Gesetzentwurf zahlreicher Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit der Überschrift: „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz), BT-Drs. 19/4827 vom 9.10.2018 (13 Druckseiten),
- Antrag zahlreicher Abgeordneter und der Fraktion der AfD mit der Überschrift „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem - Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“, BT-Drs. 19/4844 vom 10.10.2018 (3 Druckseiten).

Sehr verehrte Damen, sehr geehrte Herren, liebe Steuerzahler, mein geschätztes - an Steuergerechtigkeit interessiertes - Publikum,

Es geht im Kern um die gerechte und möglichst einfache Besteuerung des Einkommens der Bürger in Deutschland. Und um die Frage, ob es gerechtfertigt ist, einzelne natürliche und/oder juristische Personen wegen einer bestimmten Tätigkeit (hier Forschung und Entwicklung) ein-

kommensteuerlich (körperschaftsteuerlich) auf Kosten anderer Steuerpflichtiger, insbesondere zum Nachteil der Steuervollzahler, zu entlasten. Es geht also um ein großes, um ein grundsätzliches Steuerrechtsthema.

Als ehemaliger Finanzrichter bin ich es gewohnt, mit dem Ergebnis meiner Überlegungen anzufangen und dann zu begründen, im Urteilsstil halt.

Mein Ergebnis:

- **a) Das Anliegen der Politik, Forschung und Entwicklung in dem rohstoffarmen Deutschland noch mehr fördern zu wollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Der vorgelegte Gesetzentwurf bzw. die allgemeingehaltenen Absichtserklärungen sind allerdings kompliziert, gleichzeitig lückenhaft und (auch verfassungsrechtlich) streitanfällig.**
- **b) Falls Lücken bei der direkten Förderung von Forschung und Entwicklung zu beklagen sind, mögen diese Lücken im direkten Subventionsrecht, nicht indirekt im Steuerrecht geschlossen werden. Ganz allgemein sollte das Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht nicht für Lenkungsmaßnahmen benutzt werden. Steuern dienen in erster Linie der Erzielung von staatlichen Einnahmen. Planwirtschaftliches Steuern mit Steuern zu Lasten der Steuervollzahler sollte die absolute Ausnahme sein.**
- **c) Die Steuerpolitik sollte jetzt die Gelegenheit ergreifen, die Steuerbemessungsgrundlagen nicht weiter mit Steuerermäßigungen oder Steuerbefreiungen zu durchbrechen, sondern im großen Stil bestehende Steuerrabatte abzuschaffen, um damit Spielraum zu gewinnen, die Steuersätze für alle Steuerbürger**

(damit auch für forschende Unternehmen) drastisch zu senken. Für eine solche umfassende Steuerrechtsreform bietet die Steuerrechtswissenschaft ausgearbeitete Konzepte und konkrete Entwürfe an, etwa das „Einkommensteuer-Gesetzbuch, ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer“, vorgelegt von Paul Kirchhof 2003, Heidelberg. Vgl. auch die Rechtsreform-Vorschläge von Klaus Tipke „Ein Ende dem Einkommensteuer-Wirrwarr!“, 2006, sowie sein dreibändiges Werk „Die Steuerrechtsordnung“, 2. Auflage 2012, Köln; klarsichtig auch: Tipke/Lang (Seer, Hey, Montag, Englisch, Hennrichs), Steuerrecht, 23. Auflage 2018, Köln, etwa § 7 Rdnrn. 70 ff.

Meine Begründungen:

Zu a):

Die Ausführungen in den oben genannten Anträgen mit den Absichtserklärungen und im Gesetzentwurf mit Erläuterungen zur Forschungsförderung zeigen einerseits die begrüßenswerte Motivationslage der Politik. Andererseits offenbart insbesondere der umfangreiche Gesetzentwurf für die Einführung einer Steuerermäßigung bei Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen die vielen möglichen Gesetzes-Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis der Steuererklärungen bei den betroffenen Steuerbürgern mit ihren Beratern, bei den Steuerfestsetzungen und bei den einheitlich- und gesonderten Gewinnfeststellungen für Mitunternehmenschaften durch die zuständigen Finanzämter, last but not least bei den Steuerprozessen in den Finanzgerichten. Denn es liegt auf der Hand, dass die geplanten §§ 35c bis 35i EStG-E und § 26a KStG-E, die einen Text von rund 5 Druckseiten umfassen (vgl. BT-Drs. 19/4827, S. 3

bis 7), kaum zu handhaben und besonders streitanfällig sind. So gibt es im Gesetzentwurf spezielle Umschreibungen, etwa der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen mit Definitionen der „Forschung und Entwicklung“ sowie der „Grundlagenforschung, der industriellen Forschung und der experimentellen Entwicklung“; es gibt spezielle Eingrenzungen der „förderfähigen Aufwendungen“, die nicht „Gemeinkosten“ sein dürfen sowie spezielle Eingrenzungen der Unternehmen auf „kleinere“ und „mittlere“; es gibt ein Verbot der Mehrfachförderung im Zusammenhang mit öffentlichen Zuschüssen, Darlehen und Beihilfen; es gibt ein „rückwirkendes“ Entfallen des „Forschungsbonus“, wenn das begünstigte Unternehmen innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Beantragung des Forschungsbonus seine „Eigenständigkeit“ verliert; es wird die Vorlage eines „Zertifikats“ mit Bindungswirkung für die Finanzverwaltung verlangt; u.s.w., u.s.w.

Streitanfällig ist auch, dass nach dem vorgelegten Gesetzentwurf der geplante „Forschungsbonus“ allein für gewerbliche und Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gelten soll, nicht aber für Unternehmen mit selbständigen Einkünften (anders die bereits bestehende Abschreibungsvergünstigung des § 7g Absatz 1 EStG zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe, die Betriebe der selbständigen Arbeit mitumfasst). Es ist auch nicht schlüssig dargelegt, warum forschende Arbeitnehmer für ihre Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen keinen Steuerrabatt erhalten sollen (vgl. § 35c Absatz 1 EStG-E) – ein an der Universität angestellter Forscher (eine Art Albert Einstein) würde nach dem Gesetzentwurf bezüglich seiner Aufwendungen für die Erkenntnis einer weiteren Relativitätstheorie keine Steuerermäßigung erhalten; dies könnte das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrigen Begünstigungsausschluss werten.

Hinzuweisen ist nochmals auf den bereits existierenden § 7g EStG, auf die gesetzlichen „Investitionsbeträge und Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe“. Die dortigen Definitionen von kleinen und mittleren Betrieben (vgl. § 7g Absatz 1 EStG, etwa: Betriebsvermögen nicht mehr als 235.000 Euro) weichen deutlich von denen des hier in Rede stehenden Gesetzesentwurfs ab (dazu § 35g Absatz 9 EStG-E, etwa: Jahresbilanzsumme nicht mehr als 43 Millionen Euro).

Immerhin: Konsequenter und steuersystematisch korrekt wäre die geplante Änderung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995, nach der die geplante Steuerermäßigung („Forschungsbonus“) nach § 35c EStG-E die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht mindern dürfe (dazu BT-Drs. 19/4827, S. 7 unten). Ich empfehle, diesen tragenden Rechtsgedanken, der auch dem § 51a Absatz 2 Satz 3 EStG (Regelung für Zuschlagsteuern), entspricht, auf den § 34c EStG (Steuerermäßigung bei ausländischen Einkünften) und den § 35 EStG (Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb) zu übertragen und entsprechend die gesetzliche Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags zu korrigieren; zu diesem bisher nicht gelösten steuerlichen Verfassungsproblem der Übermaß-Begünstigung gewerblicher und ausländischer Einkünfte im Vergleich zu Einkünften aus selbständiger, nichtselbständiger Tätigkeit sowie zu Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bei der Einkommensteuer und beim Solidaritätszuschlag gibt es den Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Niedersächsischen Finanzgerichts vom 21.8.2013 (7 K 143/08, juris und DStRE 2014, S. 534 ff., 536 ff.; Aktenzeichen beim Bundesverfassungsgericht: 2 BvL 6/14; noch nicht entschieden).

Zu b):

Wer meint, die bereits vorhandene umfangreiche direkte Förderung von Forschung und Entwicklung durch Zuschüsse, Darlehen und Beihilfen habe Lücken, möge versuchen, diese Lücken bei der direkten Förderung zu schließen. Dagegen sollte das dafür nicht geeignete Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht von weiteren indirekten Subventionsnormen verschont bleiben.

Gemäß Artikel 1 Absatz 3 GG sind die drei Staatsgewalten, also auch die Gesetzgebung, an die Grundrechte der Bürger als unmittelbar geltendes Recht gebunden. Der Gesetzgeber hat die Erstverantwortung für ein verfassungsgemäßes Steuerrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder unter Zuhilfenahme steuerrechtswissenschaftlicher Erkenntnisse dem Gesetzgeber Grenzen des willkürlichen Steuerzugriffs und Grenzen des willkürlichen Steuerverzichts aufgezeigt.

Die Einkommensteuer als Kind der Aufklärung im Sinne des kategorischen Imperativs von Immanuel Kant ist schon von ihrer Entstehungsgeschichte her Privilegien-feindlich, sie soll ohne Ansehen der Person die objektive Leistungsfähigkeit vollständig und gleichmäßig erfassen; sachliche Steuerbefreiungen müssen die Ausnahme bleiben und bedürfen umso strengerer Rechtfertigung je größeren Umfang sie haben (in Anlehnung an Balke, BB 2012, S. 2409, 2413 mit Verweis auf Birk). Steuerrechtswissenschaftler Dieter Birk (DStJG Band 34, 2011, S. 11f.) hat Recht, wenn er ausführt:

„Die Einkommensteuer beruht zwar auf einer einfachen Grundidee, die aber durch komplizierte Detailregelungen verschüttet ist. Sie ist im Detail

überfrachtet und offen für Gestaltungen, die unterschiedliche Belastungen bei gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auslösen. Gesetzgebung und Wissenschaft stehen im Einkommensteuerrecht seit langem in einem schroffen Gegensatz. Wohl kein anderes Rechtsgebiet im Steuerrecht ist wissenschaftlich so gut erforscht, so prinzipienhaft durchdacht, so modellhaft und gründlich neukonzipiert worden. Und trotzdem bleibt der Gesetzgeber von den Forschungsanstrengungen und Reformvorschlägen unbeeindruckt“.

Zu c):

Das Einkommensteuer-Gesetzbuch, der Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer des Steuerrechtswissenschaftlers Paul Kirchhof kommt mit insgesamt 23 Paragraphen auf acht Druckseiten aus. Zum Vergleich: Das derzeitige Einkommensteuergesetz umfasst 99 Paragraphen auf 275 Druckseiten und das Körperschaftsteuergesetz enthält 39 Paragraphen auf 48 Druckseiten. Nach dem EStGB-Kirchhof-Entwurf sollen alle natürlichen und steuerjuristischen Personen einkommensteuerpflichtig sein, die Einkommensteuerschuld soll ein Viertel des Einkommens betragen, nur gemeinnützige steuerjuristische Personen und die Deutsche Bundesbank sollen von der Einkommensteuer befreit sein, soweit sie keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten. Einen „Forschungsbonus“ sowie andere Steuerrabatte sieht der EStGB-Entwurf von Paul Kirchhof nicht vor.

Steuergerechtigkeit umsetzbar? Oder unmöglich? Ich meine: Schon möglich, wenn der politische Wille, die Begeisterung und die Bereitschaft für ein gerechtes und einfaches Steuerrecht vorhanden sind.



Bundesverband der Deutschen Industrie · 11053 Berlin

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

Dr. Monika Wünnemann
Leiterin der Abteilung
Steuern und Finanzpolitik

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

II. Allgemeine Anmerkungen

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.¹ 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.² Sollte eine weitere Eingrenzung der steuerlichen FuE-Förderung politisch erforderlich sein, empfiehlt der BDI eine Begrenzung der maximal förderfähigen jährlichen FuE-Personalkosten (Gehaltsgrenze)³.

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.

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

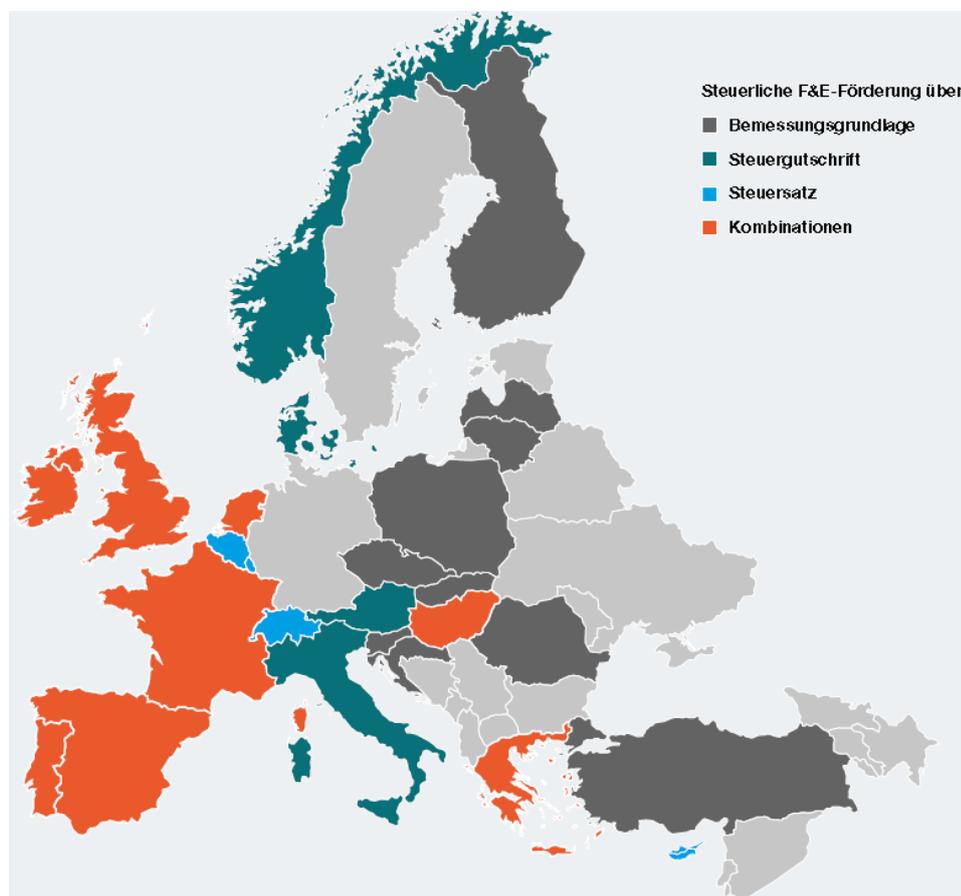
² Vgl. Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Arendi Zahlenwerk 2017.

³ 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.⁴ Im Ergebnis könnte auch das Ziel der Bundesregierung, die gesamtstaatlichen FuE-Investitionen bis 2025 auf 3,5 Prozent des BIP auszuweiten⁵, 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.⁶ 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.⁷

⁴Vgl. Spengel/Wiegand, 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.

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

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

⁷Vgl. 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 EU⁸ 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-

⁸ 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



Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen“ (Drucksache 19/4827)

sowie zum Antrag der Fraktion der FDP

„Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (Drucksache 19/3175)

Dr. Heike Belitz
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Abteilung Unternehmen und Märkte
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
hbelitz@diw.de

Berlin, 14. Februar 2019

Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen stärkeren Anreiz zu geben, Forschung und Entwicklung (FuE) zu betreiben und ihre Investitionen dafür zu erhöhen. Gründe für die Einführung einer steuerlichen Förderung werden darin gesehen, dass die bisherige FuE- und Innovationsförderung KMU unzureichend erreiche und sie im Vergleich zu großen Unternehmen benachteilige. Die Konzentration der Projektförderung auf bestimmte Technologiefelder schließe viele KMU von vornherein von einer Förderung aus. Der hohe bürokratische Aufwand wirke abschreckend. Der Gesetzentwurf sieht einen Forschungsbonus in Form eines Abzugs von der Steuerschuld in Höhe von 15 Prozent aller FuE-Ausgaben für KMU bis 249 Mitarbeiter vor.

Zur Beurteilung der Frage, ob eine steuerliche FuE-Förderung für KMU notwendig und sinnvoll ist, werden hier Analysen und Informationen zu den FuE- und Innovationsaktivitäten der Unternehmen und darunter der KMU im internationalen Vergleich, der Wirksamkeit und administrativen Umsetzung der steuerlichen Förderung in anderen Ländern sowie zur FuE-Projektförderung in Deutschland herangezogen.

Deutschland gehört heute zu den Ländern mit den höchsten privaten Forschungsinvestitionen und sehr guten Rahmenbedingungen dafür. Dieses Bild wird im internationalen Vergleich traditionell von forschungsstarken Großunternehmen geprägt und weniger von KMU.

Der öffentliche Finanzierungsanteil der FuE-Aufwendungen von KMU hat sich seit 2005 etwa verdoppelt. Er lag 2015 bei 17 Prozent und damit deutlich über dem Wert für Großunternehmen (2 Prozent). Es ist deshalb nicht überraschend, dass nur ein Drittel der innovationsaktiven KMU einen Mangel an internen Finanzierungsquellen als Hemmnis für Innovationsaktivitäten angibt. Eine effiziente öffentliche Förderung muss sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht auf risikoreiche FuE-Projekte mit Spillovereffekten konzentrieren und dafür spürbare Anreize setzen. Dies kann die vorgeschlagene steuerliche Förderung nicht leisten, weil sie jede Art von FuE unterstützt, auf Lenkung verzichtet und somit den Abschied von einer gestaltenden Technologiepolitik einleiten würde. Sie erreicht auch viele KMU mit geringen FuE-Investitionen als Bemessungsgrundlage nicht, weil sie diesen Unternehmen keine merklichen Impulse für zusätzliche Investitionen setzt. Um mehr FuE-Investitionen in KMU anzuregen, sollte alternativ die Ausweitung der Projektförderung für KMU und dabei auch des technologieoffenen Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) des Bundes in Betracht gezogen werden. Die Mittel des Bundes für ZIM stagnieren seit 2012. Von der noch bis Sommer 2019 laufenden umfangreichen Evaluierung dieses Programms sind wichtige Hinweise zur Verbesserung der FuE-Projektförderung für KMU zu erwarten.

Zur Begründung des Vorschlags

Wirtschaftswissenschaftliche Begründungen für FuE-Förderung

Forschung und Entwicklung sind für viele Unternehmen eine wichtige Investition zur Steigerung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Durch eigene FuE-Aktivitäten sind forschende Unternehmen in der Lage, auch neues Wissen aus öffentlichen Forschungseinrichtungen und von Wettbewerbern aufzunehmen und in ihre Innovationsaktivitäten zu integrieren. Es ist deshalb nicht überraschend, dass es vor allem die in FuE investierenden Unternehmen sind, die überdurchschnittlich produktiv sind und wachsen.¹ Es gibt also für Unternehmen starke marktwirtschaftliche Anreize für private Investitionen in FuE.

Dennoch besteht Bedarf für technologiepolitische Eingriffe des Staates und dabei auch zur Förderung von privaten FuE-Investitionen. Wirtschaftswissenschaftlich wird er aus unterschiedlichen Arten des Marktversagens abgeleitet, insbesondere aus Spillovereffekten, Netzwerkexternalitäten oder Pfadabhängigkeiten.² So kommt es häufig vor, dass nicht nur das forschende Unternehmen selbst, sondern auch andere Unternehmen Nutzen aus den Ergebnissen der FuE-Aktivitäten ziehen, ohne den Investor dafür angemessen zu entschädigen. Dies kann private Investitionen besonders in risikoreiche, anspruchsvolle Forschungsprojekte hemmen, wenn sie aus volkswirtschaftlicher Sicht positive, aber aus privatwirtschaftlicher Sicht negative Übertragungseffekte („Spillover“) mit sich bringen. Der Staat kann dem u.a. entgegenwirken, indem er sich spürbar an den Kosten der Unternehmen für solche FuE-Projekte beteiligt, idealerweise also vor allem dann, wenn solche „Spillover“ zu erwarten sind. Das Ausmaß dieser Spillovereffekte ist jedoch sehr verschieden.³

Hohe Forschungs- und Entwicklungsintensität deutscher Unternehmen

Im internationalen Vergleich sind deutsche Unternehmen besonders forschungsintensiv. Deutschland gehört heute zu den Ländern mit den höchsten privaten Forschungsinvestitionen und bietet offensichtlich vergleichsweise gute Rahmenbedingungen dafür. Diese Bewertung widerspricht der Problembeschreibung für den Gesetzentwurf. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen ihre FuE-Ausgaben in Deutschland bei 2 Prozent und damit etwa gleichauf mit den USA (1,95 Prozent) und höher als etwa in Frankreich (1,43 Prozent) und Großbritannien

¹ Siehe u.a. Belitz, H., Le Mouel, M., Schiersch, A.: Produktivität der Unternehmen steigt mit mehr wissensbasiertem Kapital. DIW Wochenbericht 4 / 2018, S. 63-70; Audretsch, D. B., Hafenstein, M., Kritikos, A. und Schiersch, A. (2018). Firm Size and Innovation in the Service Sector, DIW Discussion Paper 1774.

² Fritsch, M.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 10. Aufl., München 2018.

³ Spillovereffekte von FuE unterscheiden sich etwa zwischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten, zwischen Industriezweigen und Unternehmensgrößenklassen. Eine Analyse für die USA zeigt etwa geringere Spillover bei kleineren Unternehmen (Bloom et al. 2013).

(1,13 Prozent). Deutlich höhere private Forschungsintensitäten als Deutschland haben nur Japan (2,47 Prozent) und Korea (3,29 Prozent) mit anderen Industriestrukturen sowie kleinere europäische Länder wie die Schweiz (2,4 Prozent) Schweden (2,26 Prozent) und Österreich (2,2 Prozent). Jedoch haben auch forschungsstarke süddeutsche Bundesländer, die mit diesen kleineren europäischen Ländern eher vergleichbar sind, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sehr hohe private Forschungsaufwendungen (Baden-Württemberg: 4 Prozent; Bayern 2,42 Prozent).⁴ Erste vorläufige Trendzahlen der SV Wissenschaftsstatistik zeigen zudem, dass die Unternehmen ihre Investitionen in FuE zuletzt besonders stark ausgebaut haben. Im Vergleich zum Vorjahr sind die internen Ausgaben für FuE 2017 um 9,3 Prozent gestiegen.⁵ Die wachsende FuE-Intensität in der deutschen Wirtschaft wird allerdings hier traditionell vor allem von Großunternehmen getragen.

Stagnation der FuE-Investitionen von KMU nach starkem Wachstum bis 2011

Die FuE-Aufwendungen konzentrieren sich in Deutschland in der Industrie und dabei in den Großunternehmen. 55% der kleinen und mittleren Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovationen hervorbringen, tun dies ohne eigene interne FuE-Aktivitäten.⁶ Der Verzicht auf eigene FuE-Aktivitäten stellt für viele innovative KMU eine bewusste strategische Entscheidung dar und kann keinesfalls immer auf fehlende Ressourcen oder größenbedingte Nachteile zurückgeführt werden.⁷

Die FuE-Aufwendungen von KMU mit weniger als 250 Beschäftigten sind in Deutschland zwischen 2005 und 2011, also auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise, überdurchschnittlich gestiegen. Danach gingen sie bis 2013 leicht zurück und stagnierten seitdem bis 2016, für das die aktuellsten Zahlen der SV Wissenschaftsstatistik vorliegen. Die FuE-Aufwendungen von mittleren Unternehmen mit 250 bis 500 Beschäftigten wuchsen jedoch bereits ab 2013 wieder.

⁴ Der internationale Vergleich auf Basis der Daten der OECD bezieht sich auf 2016. Die private Forschungsintensität der Bundesländer bezieht sich auf 2015.

⁵ <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung> (14.02.2019)

⁶ Vgl. Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2015): Innovationsindikator 2015, Berlin 2015, S. 38. abrufbar unter: http://www.innovationsindikator.de/fileadmin/content/2018/pdf/ausgaben/innovationsindikator_2015.pdf (14.02.2019).

⁷ Belitz, H.; Dreher, C.; Kovac, M.; Schwäbe, C.; Som, O. (2017): Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland? in: Wirtschaftsdienst, Mai 2017, S. 344-353.

Förderquote der FuE in KMU höher als bei Großunternehmen

Der öffentliche Finanzierungsanteil der internen FuE-Aufwendungen hat sich bei kleinen und mittleren Unternehmen aufgrund der ausgeweiteten staatlichen FuE-Förderung für diese Unternehmen von Mitte des letzten Jahrzehnts bis 2015 verdoppelt.⁸ Er lag 2015 bei kleinen forschenden Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten im Durchschnitt bei 27 Prozent und bei Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten immerhin noch bei 12 Prozent. Bei größeren Unternehmen ist der Finanzierungsanteil des Staates mit durchschnittlich 2 Prozent deutlich geringer. Eine generelle Benachteiligung von KMU gegenüber Großunternehmen ist somit nicht zu erkennen. Ebenso wie der DIHK teilen wir nicht den Befund, dass die Projektförderung in Deutschland die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) grundsätzlich benachteilige. Es gibt auch technologieoffene, also nicht auf bestimmte Technologiefelder konzentrierte Projektförderungen und hier vor allem das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), das eine gute Wirksamkeit für den Mittelstand belegt hat.⁹ Allerdings stagnieren die Fördermittel für dieses größte technologieoffene Mittelstandsprogramm bereits seit 2013 bei gut 500 Mio. Euro, wobei der Anteil der direkt an KMU bewilligten Mittel bei 55 bis 60 Prozent lag.¹⁰

Bei den relativ hohen öffentlichen Finanzierungsquoten von FuE in den kleinen Unternehmen ist es auch nicht verwunderlich, dass nur etwa 30 Prozent aller innovationsaktiven KMU als Hemmnis für ihre Innovationsaktivitäten einen Mangel an internen Finanzierungsquellen angeben.¹¹

Nachteile der steuerlichen FuE-Förderung für KMU

Im Folgenden werden wichtige Nachteile der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung für KMU in Deutschland beschrieben, die in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf zu wenig Beachtung finden.

Geringe Additionalität und hohe Mitnahme

Eine umfangreiche Übersichtsstudie im Auftrag der EU Kommission zeigt zwar, dass die Unternehmen auf steuerliche Anreize in der Regel mit einer Erhöhung ihrer Forschungsausgaben

⁸ Schasse, U.; Gehrke, B.; Stenke, G. (2018): Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft – Deutschland im internationalen Vergleich. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 2-2018. Berlin: EFI.

⁹ Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2016), Stellungnahme an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz) – Drucksache 18/7872.

¹⁰ Innovationen im Mittelstand – Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes auf dem Prüfstand. Bundestagsdrucksache 19/1769, 18.4.2018.

¹¹ EFI (2017): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017, in: EFI - Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin 2017.

reagieren, sie ist jedoch im Durchschnitt relativ gering. Methodisch besser gesicherte Studien finden, dass ein Steuerverzicht von einem Euro zu zusätzlichen privaten FuE-Aufwendungen von etwa einem Euro führt.¹² Das heißt, im Durchschnitt investiert ein gefördertes Unternehmen etwa einen Betrag in Höhe der eingesparten Steuerzahlungen in FuE, aber kaum mehr. Aus den insgesamt robusten, aber moderaten Effekten schließen die Autoren, dass die steuerliche FuE-Förderung nur wenig Einfluss auf die Innovationsfähigkeit eines Landes haben dürfte.¹³ Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lehnt die Einführung einer steuerlichen Förderung von FuE-Aufwendungen der Unternehmen wegen der dabei erwarteten Mitnahmeeffekte ab.¹⁴ Schließlich geben Analysen mit Länderdaten Hinweise darauf, dass die Wirkung der Projektförderung auf die privaten FuE-Aufwendungen größer ist als die der steuerlichen Förderung.¹⁵ Obwohl in vielen Ländern steuerliche Förderung und Projektförderung nebeneinander existieren, sind die Wechselwirkungen zwischen ihnen bisher wenig untersucht. Einige Studien kommen in diesem Zusammenhang zu einer kritischen Bewertung der steuerlichen Förderung.¹⁶

Fehlende Lenkungswirkung und geringe administrative Flexibilität

Weil jede Art von Forschung und Entwicklung gefördert wird, hat die steuerliche Förderung keinerlei Lenkungswirkung. Sie kann zum einen nicht auf risikoreiche Forschung und auf eine Maximierung von möglichen Spillovereffekten, z.B. durch Forschungsk Kooperationen, ausgerichtet werden. Zum anderen kann sie nicht auf Problemlösungen für gesellschaftliche Ziele orientiert werden, wie z.B. die Steigerung der Energieeffizienz oder die Minderung der Folgen des Klimawandels. Darauf muss sich eine effiziente öffentliche FuE-Förderung aber konzentrieren und nicht Investitionen in die inkrementelle Weiterentwicklung unternehmensspezifischer Produkte und Prozesse subventionieren, die ausschließlich oder vor allem dem investierenden Unternehmen zugutekommen.

Selbst wenn die erwarteten Wirkungen nicht eintreten, ist die steuerliche FuE-Förderung sehr beharrlich. Wenn sie einmal eingeführt sind, sind steuerliche Regelungen zudem wenig flexibel bezüglich der Veränderung etwa der Zielgruppe und des Förderumfangs.

¹² CPB (2014), A study on R&D tax incentives: Final report, DG TAXUD Taxation Paper 52. Study conducted by a consortium under the leadership of Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis CPB; Gaillard-Ladinska, E., Non, M. and Straathof, S. (2015), More R&D with tax incentives? A meta-analysis, CPB Discussion Paper, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

¹³ Gaillard, E.; Straathof, B. (2015), Will R&D tax incentives get Europe growing again? VoxEU.org, <http://www.voxeu.org/article/rd-tax-incentives-new-evidence-trends-and-effectiveness> (14.02.2019)

¹⁴ Sachverständigenrat (2018). Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen - Jahresgutachten 2018/19. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistisches Bundesamt, 2018.

¹⁵ Westmore, B. (2013), R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy. OECD Economics Department Working Papers, No. 1047, OECD Publishing, Paris.

¹⁶ So etwa für Spanien, Frankreich und Finnland. Die Studien sind zitiert in Belitz, H. et al. (2017), a.a.O.

Kaum zusätzliche Anreize für KMU mit geringen FuE-Investitionen

Weil sie vergangene FuE-Aufwendungen prämiieren, erreichen die steuerlichen Vorteile die Unternehmen erst mit zeitlichem Verzug und setzen zudem gerade für neue und kleine Unternehmen mit einem geringen Sockelniveau an FuE-Investitionen nur schwache Anreize für zusätzliche FuE-Ausgaben.¹⁷ Die internationalen Erfahrungen mit steuerlichen FuE-Förderinstrumenten zeigen, dass sie vor allem den etablierten größeren forschungs- und patentstarken Unternehmen zugutekommen.

In Deutschland dürften etwa 55 bis 60 Prozent der innovativen KMU von einer steuerlichen FuE-Förderung nicht erreicht werden, weil sie zwar innovativ sind, also neue Produkte oder Prozesse einführen, aber selbst FuE entweder gar nicht oder nur sporadisch betreiben. Der Verlust an Innovatoren in den letzten Jahren zeigt sich aber gerade in Segmenten, die seltener eigene FuE betreiben und Innovationen unregelmäßig hervorbringen.¹⁸ Um diese Unternehmen für ein zusätzliches FuE-Projekt zu gewinnen, ist ein Zuschuss, der ihre FuE-Projektkosten bis zur Hälfte deckt, besser geeignet als ein steuerlicher „Forschungsbonus“ von nur 15 Prozent.

Förderbürokratie kaum geringer als bei technologieoffener Projektförderung

Wie die Erfahrungen in Österreich zeigen, fällt es vielen kleinen Unternehmen, die typischerweise keine eigene Forschungsabteilung haben, nicht leicht, dem Finanzamt nachzuweisen, dass sie FuE betreiben. Um den Missbrauch der steuerlichen Förderung einzudämmen, brauchen Unternehmen im Nachbarland deshalb inzwischen ein Zertifikat der Forschungsförderungsgesellschaft, wie es im vorliegenden Gesetzentwurf auch für Deutschland vorgesehen ist.¹⁹ Fördermittel, die Unternehmen aus den Projektförderprogrammen des Bundes und der Länder erhalten, müssen mit der steuerlichen Förderung gegengerechnet werden, um Doppelförderung auszuschließen. Aufwendungen für Forschungsaufträge können nur unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden. All dies erhöht aber den administrativen Aufwand der steuerlichen Förderung für Unternehmen und Staat und trägt dazu bei, dass sie letztlich gerade für kleine Unternehmen wenig attraktiv sein dürfte.

¹⁷ Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass etwa in Österreich, Spanien und Finnland, für die entsprechende Informationen vorliegen, weniger als die Hälfte aller anspruchsberechtigten Unternehmen die steuerliche FuE-Förderung genutzt hat. Die Analysen sind zitiert in Belitz, H. et al. (2017), a.a.O.

¹⁸ Zimmermann, V., Thomä, J. (2016), Innovationshemmnisse in KMU – vielfältige Hemmnisse sprechen für eine breit aufgestellte Förderpolitik. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 130, 16. Juni 2016.

¹⁹ Etwa 1.500 Unternehmen pro Jahr verzichten in Österreich seit Einführung der Zertifizierung vornehmlich aufgrund der höheren Qualitätskontrolle auf die Geltendmachung der Forschungsprämie. Hintergründe sind sowohl, dass ihre FuE-Tätigkeit nach Definition des Frascati-Handbuchs als nicht ausreichend angesehen wird, als auch, dass der administrative Antragsaufwand und die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für die Forschungsprämie ihren Nutzen übersteigen. Ebenso hat sich die Zahl der erstmalig einreichenden Unternehmen merklich reduziert. Vgl. B. Ecker et al. (2017): Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG, Studie im Auftrag des österreichischen Bundesministerium für Finanzen (BMF), März 2017.

In Deutschland können KMU von der bereits gut ausgebauten Infrastruktur der Förderprojekttträger profitieren. Diese verwalten nicht nur die technologieoffenen und –spezifischen Projektförderprogramme von der Antragstellung über die Auszahlung der Fördermittel bis zur Prüfung ihrer Verwendung, sondern stehen den KMU aufgrund ihrer Erfahrungen und Kenntnisse der Innovationslandschaft auch mit Beratung zur Seite.

KMU künftig besser zur Teilnahme an erweiterter FuE-Projektförderung befähigen

Ziel einer effizienten FuE-Förderung als Element einer gestaltenden Technologiepolitik muss es sein, den innovativen KMU zu ermöglichen, risikoreiche Innovationsprojekte durchzuführen. Die Förderung kooperativer FuE-Projekte, Netzwerke und Cluster hat dabei gegenüber der Förderung von Einzelprojekten oder generellen Finanzhilfen den Vorteil, dass gesellschaftlich erwünschte Spillover zwischen den beteiligten Akteuren und damit oft auch darüber hinaus bereits eingebaut sind.²⁰

Die für die Ausweitung und Weiterentwicklung der Projektförderung erforderlichen zusätzlichen staatlichen Mittel dürften dabei deutlich unter den von Spengel et al. (2017) geschätzten Mindereinnahmen von rund 800 Mio. Euro durch die Einführung der steuerlichen FuE-Förderung für KMU liegen.²¹ Wichtige Hinweise zur Verbesserung der FuE-Projektförderung sind von der noch bis Sommer 2019 laufende umfangreichen Evaluierung des technologieoffenen Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) des Bundes zu erwarten.

²⁰ Belitz, H., Gornig, M. (2019): Gestaltende Technologiepolitik als Kern moderner Industriepolitik. In: Wirtschaftsdienst Nr. 2/2019, S. 98-101.

²¹ Spengel, C. et al. (2017), Steuerliche FuE-Förderung. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 15-2017, Mannheim.



Berlin, 15. Februar 2019

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

32. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2019 – Öffentliche Anhörung

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9. Oktober 2018 (Bundestags-Drucksache 19/4827)

Antrag der Fraktion der FDP zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung vom 3. Juli 2018 (Bundestags-Drucksache 19/3175)

Antrag der Fraktion der AFD zur Einführung einer steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung vom 10. Oktober 2018 (Bundestags-Drucksache 19/4844)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Ergänzung zur bewährten Projektförderung ist bei richtiger Ausgestaltung eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Attraktivität des Innovationsstandortes Deutschland. Die stärkste Wirkung erzeugt eine solche Förderung aus unserer Sicht allerdings, wenn sie potenziell allen Unternehmen offen steht, nicht nur kleineren und mittleren. Eine Begrenzung über die Zahl der Mitarbeiter – etwa nach der Definition der EU-Kommission für KMU auf 250 – würde Unternehmen ausschließlich, bei denen die steuerliche Förderung eine große Wirkung erzeugen könnte. Den Kreis der Unternehmen, die die steuerliche Förderung beantragen können, einzuschränken, würde die insgesamt angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig begrenzen. Zudem sollte sich die Förderung auf alle Kosten – Personal- und Sachkosten – beziehen.

B. Allgemeiner Teil

Deutschland ist eines der letzten Länder innerhalb der EU (und sogar der OECD), das Forschung und Entwicklung nicht auch steuerlich begünstigt. Wiederholt hat die Expertenkommission Forschung und Innovation in ihren Jahresgutachten festgestellt, dass zur grundsätzlich positiven Wirkung der steuerlichen FuE-Förderung valide empirische Belege vorliegen.¹ Hinzu kommt, dass sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt hat, bis 2025 den Anteil der Ausgaben für FuE auf über 3,5 Prozent des BIPs zu steigern. Da die Wirtschaft zwei Drittel dieser Aufwendungen schultert, sind steuerliche Anreize ein wirkungsvolles Instrument, um die Investitionen in Innovationen zu erhöhen.

Bei Forschung und Entwicklung müssen Unternehmen zumeist hohe Investitionen tätigen, lange Vorlaufzeiten einplanen und große Risiken eingehen. Dabei können sie nur einen Teil der dadurch geschaffenen Erträge für sich verbuchen. Denn neben den bei einem einzelnen Unternehmen anfallenden Erträgen entstehen sog. positive „Spillover“ bei vielen anderen Unternehmen. Weil dieser gesamtwirtschaftliche Nutzen deutlich höher ist als die Summe der einzelnen Investitionen, wird gesamtwirtschaftlich tendenziell zu wenig in FuE investiert. Diesen „Gap“ an Investitionen in FuE kompensieren die bereits bestehenden Förderprogramme und Schutzrechte für geistiges Eigentum nicht vollständig. Mit einer zusätzlichen steuerlichen Förderung können die gesamtwirtschaftlichen Erträge aus FuE mithin deutlich erhöht werden.² Maßnahmen des Staates für mehr private Investitionen in FuE lassen sich deshalb aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich rechtfertigen. Die vielen Unternehmen, die keine eigenen FuE-Investitionen tätigen, werden mittelbar von den geschaffenen positiven Spill-over-Effekte profitieren.

Forschungsfreundliche Rahmenbedingungen und eine staatliche Unterstützung sollten somit auf eine größtmögliche Hebelwirkung zusätzlicher privater FuE-Ausgaben und damit hohe positive gesamtwirtschaftliche Effekte abzielen. Eine steuerliche Forschungsförderung darf deshalb keinesfalls zu Lasten der themenoffenen Förderung gehen, wie z. B. des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM). Denn dieses hat seine hohe Hebelwirkung für den Mittelstand bereits unter Beweis gestellt. Idealerweise fügt sich die steuerliche FuE-Förderung in ein steuerliches Gesamtkonzept ein, das weitere Innovationsbremsen löst, wie zum Beispiel die Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer oder eingeschränkte Möglichkeiten der Verlustverrechnung (wie bei der sog. Mantelkaufregelung).

¹ Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2017“, S. 108 ff.

² Für eine umfangreiche Studienübersicht zum Thema privater versus sozialer Nutzen siehe: Bilobrk, Andrija (2016): „Steuerliche Förderung unternehmerischer Forschung und Entwicklung“.

Eine wachstumsfreundliche steuerliche Forschungsförderung sollte aus Sicht der IHK-Organisation:

- am Volumen des gesamten FuE-Budgets eines Unternehmens orientiert sein,
- allen Unternehmen offenstehen,
- als „Tax-Credit“ in Form einer Zulage ausgestaltet sein,
- die förderfähigen FuE-Ausgaben klar definieren und zu nicht-förderfähigen Ausgaben abgrenzen und
- die Auftragsforschung mit beinhalten.

C. Besonderer Teil

I. Entwurf eines Forschungsförderungsgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zum Gesetzentwurf nehmen wir im Detail wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 – Änderung des Einkommensteuergesetzes (EStG)

Zu § 35c Abs. 1 EStG-E – Fördersatz

Der Fördersatz in Höhe von 15 Prozent erscheint in Verbindung mit den förderfähigen Aufwendungen (Personal- und Sachkosten sowie Auftragsforschung) aus unserer Sicht angemessen, einen Anreiz für mehr FuE-Ausgaben zu setzen.

Zu § 35c Abs. 5 EStG-E – Ausschluss bei gleichzeitiger Projektförderung

Nach § 35c Abs. 5 EStG-E soll der Forschungsbonus nicht gewährt werden, wenn für den denselben Zweck öffentlich geförderte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse gewährt werden. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll somit die steuerliche Förderung ausgeschlossen sein, wenn für dasselbe Vorhaben z. B. eine Projektförderung gewährt wird.

Diese Einschränkung sollte entfallen. Richtig ist, dass eine Doppelförderung im Sinne der zielgenauen Verwendung staatlicher Hilfen vermieden werden soll. Die vorgeschlagene Regelung würde jedoch die Unternehmen bei jedem FuE-Vorhaben vor die Frage stellen, ob eine Projektförderung oder die steuerliche Förderung betriebswirtschaftlich die bessere Wahl wäre. Dieses „entweder oder“ macht aufwändige Vergleichsrechnungen nötig. Besser wäre es, beide Förderungen mittels einer Verrechnungslösung miteinander zu verzahnen. So könnte der Forschungsbonus um entsprechende Fördermittel, die der Steuerpflichtige für die steuerlich geförderten FuE-Vorhaben erhalten hat, verringert werden.

Petition: § 35c Abs. 5 EStG-E sollte statt des Ausschlusses der steuerlichen Förderung bei anderweitiger Förderung eine Anrechnung beinhalten.

Zu § 35c Abs. 8 EStG-E – Wegfall der Eigenständigkeit

In § 35c Abs. 8 EStG-E ist vorgesehen, dass bei Wegfall der Eigenständigkeit des Unternehmens der ihm gewährte Forschungsbonus rückwirkend für fünf Jahre verloren geht.

Auf diese Einschränkung sollte verzichtet werden. Der spätere Inhaber- bzw. Gesellschafterwechsel des Unternehmens hat keinen negativen Einfluss auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der FuE-Vorhaben der Vergangenheit. Eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. Viele Innovationen bedürfen bis zu ihrer Marktfähigkeit umfangreicher Finanzierungen. Diese können die Unternehmen oft nicht allein stemmen, weshalb unter anderem auf Wagniskapitalgeber zurückgegriffen wird. Diese wichtige Form der Finanzierung würde durch den vorgeschlagene Wegfall des Forschungsbonus an Attraktivität einbüßen.

Petition: Auf § 35c Abs. 8 EStG-E sollte verzichtet werden.

Zu § 35d Abs. 9 EStG-E – Definition kleinerer und mittlerer Unternehmen

Nach § 35d Abs. 9 in Verbindung mit § 35c Abs. 3 EStG-E soll der Forschungsbonus nur Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern und entweder einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro zugute kommen.

Eine steuerliche Forschungsförderung sollte jedoch allen Unternehmen gleich welcher Größenordnung offen stehen. Eine starre Begrenzung der Förderung würde die angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig klein halten. Die positiven Effekte der starken Vernetzung der deutschen Wirtschaft würden nicht in vollem Umfang genutzt. Viele kleine Betriebe profitieren von FuE-Aufwendungen der größeren Unternehmen und umgekehrt. Darüber hinaus hat eine Beschränkung der Förderung auf eine bestimmte maximale Mitarbeiterzahl einen negativen Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze über diese Grenze hinaus.

Petition: Die Einschränkung der Förderung auf kleinere und mittlere Unternehmen – § 35d Abs. 9 in Verbindung mit § 35c Abs. 3 EStG-E – sollte entfallen.

Zu § 35g Abs. 5 EStG-E – Kosten der Zertifizierung

Nach § 35g Abs. 5 EStG-E soll das Unternehmen, das die steuerliche Förderung beantragt, die Kosten der Zertifizierung tragen.

Wie bei jeder staatlichen Förderung mindern Kosten, die mit der Inanspruchnahme der steuerlichen FuE-Förderung verbunden sind, die Effektivität und die Akzeptanz der Förderung. Hierbei gilt es zu beachten, dass bei den Unternehmen im Vorfeld Kosten für die Identifizierung und Dokumentation der förderfähigen Aufwendungen anfallen dürften – oft auch durch die vielfach notwendige Unterstützung durch einen Angehörigen der steuerbratenden Berufe. Würden diese Kosten noch durch die angedachten Gebühren erhöht, so verringert sich dadurch der Anreiz für die Inanspruchnahme des Förderinstruments. Gerade bei kleineren Unternehmen mit geringen FuE-Aufwendungen dürften die anfallenden Kosten im Verhältnis zum möglichen Forschungsbonus dann so hoch sein, dass auf den Forschungsbonus verzichtet würde.

Petitum: Auf § 35g Abs. 5 EStG-E sollte verzichtet werden.

Zu Artikel 3 – Änderung des Solidaritätszuschlaggesetzes (SolZG)

Mit einem neu einzufügenden Abs. 2b in § 3 SolZG wird vorgeschlagen, dass der Forschungsbonus, der als Ermäßigung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ausgestaltet werden soll, die Höhe des Solidaritätszuschlages unberührt lassen soll.

Diese Einschränkung würde die Attraktivität des Förderinstrumentes einschränken – allein aus bürokratischer Sicht. Denn die Unternehmen müssten zur Berechnung ihrer Steuerlast eine zweite Berechnung ohne den Forschungsbonus zur Ermittlung des Solidaritätszuschlages anstellen.

Petitum: Auf Artikel 3 des Gesetzentwurfes sollte verzichtet werden.

II. Antrag zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung der Fraktion der FDP

In dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf einzubringen,

- der in Deutschland eine zielgerichtete steuerliche Forschungsförderung ermöglicht,
- der nicht zu Lasten der direkten Forschungsförderung (Projektförderung) geht, die parallel beibehalten werden soll,
- der unbürokratisch für die Unternehmen und die Verwaltung ist,
- der planungs- und rechtssicher für die Unternehmen ausgestaltet und administrierbar ist,
- der sich an eine klare und eindeutige Bemessungsgrundlage (in- und externe Personalaufwendungen) orientiert,
- der eine Doppelförderung in einzelnen Projekten ausschließt,
- der nicht zur Wahrnehmung einer Option zwingt (Optionsmodell),

- der für Schlüsseltechnologien sowie zukunftskritische Technologien und Branchen, zum Ausgleich eines Standortnachteils bzw. der Förderung, einen höheren Fördersatz vorsehen kann,
- der eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit vorsieht und
- der die mögliche steuerliche Forschungsförderung pro Unternehmen begrenzt.

Zu den Punkten nehmen wir im Detail wie folgt Stellung:

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung wäre ein wichtiger Baustein zur Verbesserung der Aktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Richtig ist auch, dass diese nicht zu Lasten der bewährten Projektförderung gehen darf. Für die Akzeptanz und den Erfolg der Förderung ist eine unbürokratische Ausgestaltung mit hoher Rechts- und Planungssicherheit unerlässlich.

Die Förderung sollte alle FuE-Ausgaben der Unternehmen berücksichtigen, nicht nur die Personalaufwendungen. Ansonsten würden unerwünschte Lenkungswirkungen erzeugt und vor allem investitionsintensive FuE-Aktivitäten benachteiligt werden.

Der Ausschluss der Doppelförderung ist im Sinne einer zielgenauen und effizienten Verwendung staatlicher Gelder geboten. Dabei sollten richtigerweise die Unternehmen nicht vor die Wahl gestellt werden, entweder die Projektförderung oder die steuerliche Forschungsförderung in Anspruch zu nehmen. Besser wäre es, wenn ein Verzahnung beider Instrumente durch ein Verrechnungsmodell erfolgen würde.

Ein höherer Fördersatz für Schlüsseltechnologien sowie zukunftskritische Technologien und Branchen würde eine Definition und in der Praxis ggf. schwierige Abgrenzung solcher Technologien und Branchen erfordern. Hierbei sollte sicher gestellt werden, dass eine Identifikation dieser Technologien und Branchen durch bestenfalls unabhängige Experten erfolgt und regelmäßig angepasst wird.

Eine regelmäßige Überprüfung des Förderinstrumentes auf seine Wirksamkeit hin ist richtig, um den effizienten Einsatz von Steuergeldern sicher zu stellen.

Eine Begrenzung der Förderung pro Unternehmen würde ihre Attraktivität für größere Unternehmen einschränken. Die positiven Effekte der starken Vernetzung der deutschen Wirtschaft würden dann jedoch nicht in vollem Umfang genutzt. Viele kleine Betriebe profitieren von FuE-Aufwendungen der größeren Unternehmen und umgekehrt. Allenfalls aus haushaltspolitischen Gründen wäre eine solche Begrenzung nachvollziehbar.

III. Antrag der Fraktion der AFD zur Einführung einer steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung

Aufgrund der kurzfristigen Aufnahme in die Tagesordnung der Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages kann zu diesem Antrag leider nicht Stellung genommen werden.

Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Rainer Kambeck, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Leiter Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand, kambeck.rainer@dihk.de,
Tel.: 030 – 203082600.

D. Beschreibung DIHK

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

**FB Wirtschaftswissenschaft
Professur für Innovationsmanagement**

Freie Universität Berlin, FB Wirtschaftswissenschaft,
Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Die Vorsitzende
Frau Bettina Stark-Watzinger MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Univ.-Prof. Dr. Carsten Dreher
Boltzmannstr. 20
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-53906
Fax +49 30 838-453906
E-Mail carsten.dreher@fu-berlin.de
Internet www.fu-berlin.de
Bearb.-Zeichen
Bearbeiter/in

14.02.2019

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung am 18. Februar 2019 zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen“ (19/4827)

Sowie zu den Anträgen der Fraktion der FDP

„Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (19/3175)

und der AfD

„Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ (19/4844)

Univ.-Prof. Dr. Carsten Dreher¹

Professur für Innovationsmanagement
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Freie Universität Berlin

¹ unter Mitarbeit von MSc Econ. Carsten Schwäbe. Für detaillierte Ausführungen verweise ich insbesondere auf Belitz, H.; Dreher, C.; Kovac, M.; Schwäbe, C.; Som, O.: Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland? In: Wirtschaftsdienst 2017/5 Mai 2017, S. 344 – 353.

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier nimmt Stellung zu den oben genannten Vorschlägen zur Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Deutschland.

International wird die steuerliche FuE-Förderung in vielen Ländern eingesetzt. Jedoch ist der Zusammenhang von privater FuE-Intensität mit der Höhe der steuerlichen Forschungsförderung bis heute nicht hinreichend belegt. Es gibt Länder mit hoher FuE-Intensität in der Wirtschaft wie Deutschland, die bisher keine steuerliche Förderung einsetzen, und andere, die trotz hoher steuerlicher Förderung private FuE-Tätigkeiten nicht stimulieren können.

KMU sind in ihrem Innovationsverhalten keine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich nicht nur in der Frage, ob sie FuE betreiben oder nicht, sondern weisen ein differenziertes Innovationsverhalten auf und verfolgen unterschiedliche Innovationsstrategien. Innovationsmuster ohne FuE dominieren, etwa zwei Drittel der KMU treiben keine FuE. Diese Muster sind dabei nicht automatisch „defizitär“, sondern eine Form rationalen Verhaltens von Unternehmen. Innovationen werden hier z.B. durch hohes Prozess-Know-How, eine effiziente und flexible interne Organisation, Softwareentwicklung (ist NICHT FuE!), eine starke Kundenorientierung oder das Übertragen bestehender technologischer Lösungen auf neue Anwendungsfelder ermöglicht. Diese KMU werden durch eine steuerliche Förderung nicht adressiert.

FuE-Aktivitäten stellen gerade für die Kostenstrukturen kleiner KMU hohe Eintritts- und Fixkosten dar. Eine Reduzierung der Steuerschuld von 15 Prozent in Höhe der FuE-Aufwendungen, wie sie jetzt vorgeschlagen ist, führt aber erst ab einem relativ hohen Sockelniveau eigener FuE-Tätigkeit überhaupt zu einem spürbaren Anreiz für mehr FuE im Unternehmen. Viele forschungswillige, kleine innovative Unternehmen werden somit von dieser Förderung nicht erreicht. Zudem trifft gerade die Gruppe der Kleinsten der KMU auch ein nicht unbeträchtlicher Verwaltungsaufwand für den Nachweis eigener FuE-Tätigkeit und gegebenenfalls zur Gegenrechnung der Fördermittel aus anderen Programmen. Erfahrungen aus indirekten Fördermaßnahmen der Vergangenheit lassen hohe Mitnehmerquoten erwarten. Zudem laden im vorgelegten Vorschlag einige Abzugsmöglichkeiten zu Missbrauch ein.

Angemessener erscheint es, in der Förderpolitik auf dem eingeschlagenen Weg der Entwicklung spezifischer Instrumente für differenzierte Problemlagen weiter zu gehen und dabei sowohl bewährte themenoffene Instrumente, wie zum Beispiel ZIM, zu stärken, aber vor allem auch auf wirklich innovative Formen der Förderung von FuE- und Innovationsprojekten zu setzen, die die Herausforderungen der Zukunft für KMU in Deutschland besser adressieren. Man denke etwa an neue Märkte schaffende Sprunginnovationen oder die Bewältigung gesellschaftlicher Transformationsherausforderungen in Richtung Nachhaltigkeit oder Digitalisierung mittels intelligenter Policy Mixes einer missionsorientierten Innovationspolitik.

Eine steuerliche FuE-Förderung für KMU ist demzufolge weder zielgenau, noch Erfolgsgarant oder zeitgemäßes Element einer zukunftsorientierten Innovationspolitik.

Stellungnahme

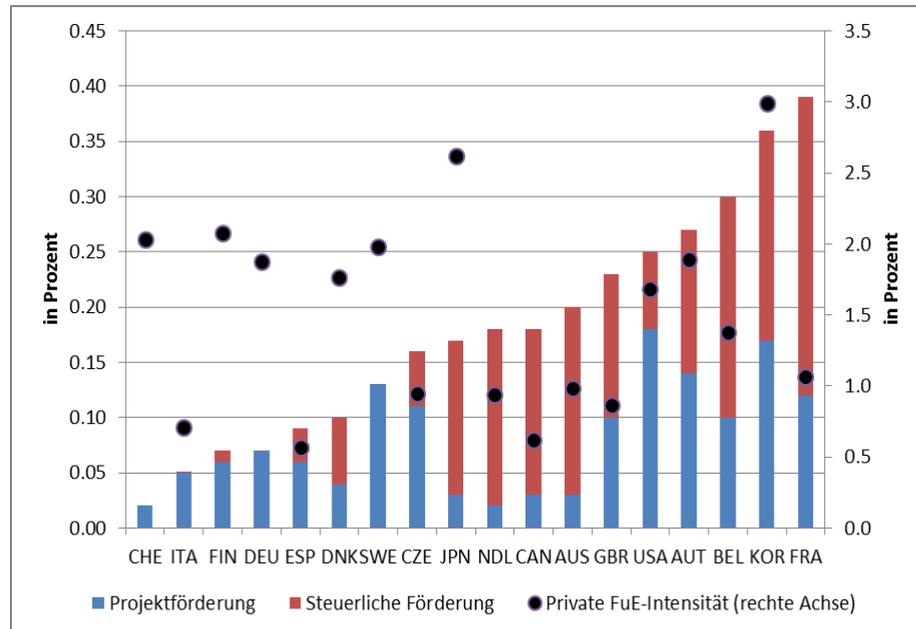
Im Einzelnen soll zu folgenden Aspekten vorab Stellung genommen werden:

- Internationale Erfahrungen mit steuerlicher FuE-Förderung
- Herausforderungen und Innovationsmuster von KMU und ihre Adressierung durch eine steuerliche FuE-Förderung
- Ausgestaltung des vorgeschlagenen Instrumentes in den Anträgen
- Steuerliche FuE-Förderung als Baustein deutscher Innovationspolitik.

Widersprüchliche internationale Erfahrungen mit der steuerlichen FuE-Förderung

Eine gute Übersicht zu dieser Frage bietet insbesondere die Analyse von Belitz 2016². Laut OECD verfügt darüber hinaus im März 2017 bereits 29 der 35 OECD-Länder und 22 der 28 EU-Länder über eine oder mehrere steuerliche FuE-Fördermaßnahmen.³ Die OECD weist für zahlreiche Länder den Umfang der direkten (Projektförderung) und der indirekten (steuerlichen) Förderung für Unternehmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aus. Auffällig ist, dass Länder mit vergleichsweise hohen privaten FuE-Aufwendungen⁴ wie die Schweiz, Finnland, Deutschland und Schweden relativ geringe Förderintensitäten bei einem geringen Gewicht der steuerlichen Förderung hatten (Abbildung 1). Dagegen waren die FuE-Intensitäten in einigen Ländern mit hohen Förderintensitäten bei starkem Gewicht der steuerlichen Förderung, wie Frankreich, Belgien und Großbritannien, deutlich geringer. Ein stabiler Zusammenhang zwischen Förderhöhe und privater FuE-Intensität ist somit im internationalen Vergleich nicht zu erkennen.

Abbildung 1: Fördermittel und privat finanzierte FuE-Aufwendungen in Relation zum BIP in ausgewählten Ländern 2014 (bzw. letztes verfügbares Jahr)⁵



² Vgl. hierzu auch Belitz, H. (2016): Förderung privater Forschung und Entwicklung in OECD-Ländern: immer mehr, aber auch immer ineffizienter, in: DIW Wochenbericht 8/2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

³ Siehe: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm> (26.04.2017)

⁴ Hier abzüglich der Fördermittel.

⁵ Quelle: OECD; eigene Berechnungen. Entnommen aus Belitz, H.; Dreher, C. et al: Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in KMU – Irrweg für Deutschland? Wirtschaftsdienst 2017/5, S. 346

Zudem sind neben den zu beachtenden unterschiedlichen Steuersystemen noch folgende Beobachtungen wichtig, die den uneinheitlichen Gesamteindruck unterstreichen:

- Steuerliche FuE-Förderung ist zwar in OECD Ländern weit verbreitet, aber Italien hat sie bereits wieder drastisch reduziert, Neuseeland oder Mexiko gar abgeschafft.
- Während Länder wie Frankreich, Kanada, Belgien und Korea mit einer besonders hohen steuerlichen Förderung auffallen, besteht die hohe FuE-Förderung der USA oder von Russland fast ausschließlich aus direkter Projektförderung.
- Schweden, Deutschland oder (bis 2012) Finnland besitzen keine Steueranreize für FuE trotz hoher FuE-Ausgaben und Spitzenpositionen in Innovationsrankings.
- Empirische Studien zum Thema weisen zwar meistens einen Anstieg privater FuE-Ausgaben durch steuerliche Anreize nach. Allerdings ist dieser nicht immer signifikant. Bezogen auf den Output in Form von neuem Wissen und Wachstum konnte bisher kein zweifelsfrei positiver Einfluss auf andere Ergebnisindikatoren wie Patente, neue Produkte oder Wachstum nachgewiesen werden.⁶
- Manche finden Hinweise darauf, dass es eine Verzerrung der wissenschaftlichen Veröffentlichungen zugunsten der Studien gibt, die signifikante positive Effekte der steuerlichen FuE-Förderung präsentieren.⁷
- Der Effekt höherer privater FuE-Ausgaben durch steuerliche FuE-Anreize ist stärker für die Low-Tech-Industrie im Vergleich zur High-Tech-Branche. Auch ist der Effekt dann stärker, wenn eine inkrementelle Förderung praktiziert wird, bei der lediglich die im Vergleich zu einem Stichtatum zusätzlich ausgegebenen Mittel für FuE steuerlich gefördert werden. Außerdem ist die Wirkung der steuerlichen FuE-Förderung im Durchschnitt für KMU und für den Dienstleistungssektor höher.⁸
- Für die US-Bundesstaaten ist nachgewiesen worden, dass ein Steuerwettbewerb um die großzügigsten FuE-Anreize ein Nullsummenspiel für alle darstellt.⁹

International möchte die Bundesrepublik Deutschland eigentlich einen unfairen Standortwettbewerb durch die Unternehmensbesteuerung vermeiden. Die Einführung einer für alle Unternehmen zugänglichen steuerlichen FuE-Förderung, wie in dem Vorschlag der AfD behindert diese Bemühungen.¹⁰ Der Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN geht zudem völlig undifferenziert auf das Argument ein, dass viele andere Länder bereits die steuerliche FuE-Förderung haben. Dies ist ein Argument, dass eigentlich für den Steuerwettbewerb durch die Hintertür plädiert.

⁶ Vgl. Köhler, C.; Laredo, P. und Rammer, C. (2012): The Impact and Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D, NESTA Working Paper No. 12/01 und vgl. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) (2014): A study on R&D tax incentives, study conducted by a consortium under the leadership of CPB, Den Haag, 28. November 2014.

⁷ Ientline, D. und Mairesse, J. (2009): A policy boost R&D: Does the R&D tax credit work?, EIB Papers 6/2009, Europäische Investitionsbank.

⁸ Castellacci, F. und Lie, C. M. (2015): Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis, in: Research Policy 44, S. 819-832.

⁹ Vgl. Wilson, D.J. (2009): Beggar thy neighbor? The in-state, out-of-state, and aggregate effects of R&D tax credits, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 21., Nr. 2, S. 431-436.

¹⁰ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/schaeuble-will-steuerschlupfloch-fuer-grosskonzerne-schliessen-a-1131198.html>

Heterogene Innovationsmuster von KMU – mehr als FuE!

Prozesse der Forschung, Entwicklung und Durchsetzung von Innovationen sind mit großer Unsicherheit verbunden, denn der Erfolg eines Innovationsprozesses ist ex ante nicht zu garantieren. Such-, Selektions- und Lernprozesse stellen daher für Unternehmen zentrale Aktionsmuster dar, mit denen sie Innovationen generieren. Die auf Schumpeter zurückgehende evolutorische Innovationsökonomik betont aus diesem Grund, dass Innovationsprozesse – ob in einem Unternehmen oder einer Volkswirtschaft – durch „Trial and Error“-Verfahren gekennzeichnet sind.¹¹ Forschung und Entwicklung (FuE), so wie sie als gängiger Indikator für die Innovationsaktivität im Frascati-Manual definiert werden, übersehen jedoch wichtige andere Aspekte des Suchens, Selektierens und Lernens. Laut dem ZEW beteiligen sich lediglich 11,3 Prozent der Unternehmen mit kontinuierlicher FuE-Aktivität am Innovationsprozess. Außerdem gibt es deutliche Unterschiede bei der FuE-Beteiligung je nach Branche. So forschen in der Chemie- und Pharmabranche mit mehr als 60 Prozent die meisten Unternehmen. Im EDV- und Telekommunikationsbereich sind es nur noch knapp 35 Prozent.¹² Das heißt aber nicht, dass diese Unternehmen weniger aktiv sind bzw. weniger innovationsfreudig sind. Jedoch sind auch und gerade in der digitalen Branche starke Umbruchprozesse zu erkennen, die darauf schließen lassen, dass hier jenseits von FuE noch weitere Innovationsaktivitäten stattfinden. Hierzu zählen beispielsweise Open Innovation Aktivitäten, andere Formen der Nutzereinbindung bei Ideengenerierung und Geschäftsmodellen („sharing economy“), die ebenso auch auf andere Branchen Auswirkungen haben, etwa bei der Realisierung von Industrie 4.0.

Ende 2017 wurde erstmalig eine empirische Bestandsaufnahme unterschiedlicher funktionaler Innovationsmuster von KMU im industriellen Innovationssystem Deutschlands präsentiert¹³. Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde ein kombinierter Ansatz aus quantitativen und qualitativen Methoden angewandt¹⁴.

¹¹ Vgl. R. Nelson und S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

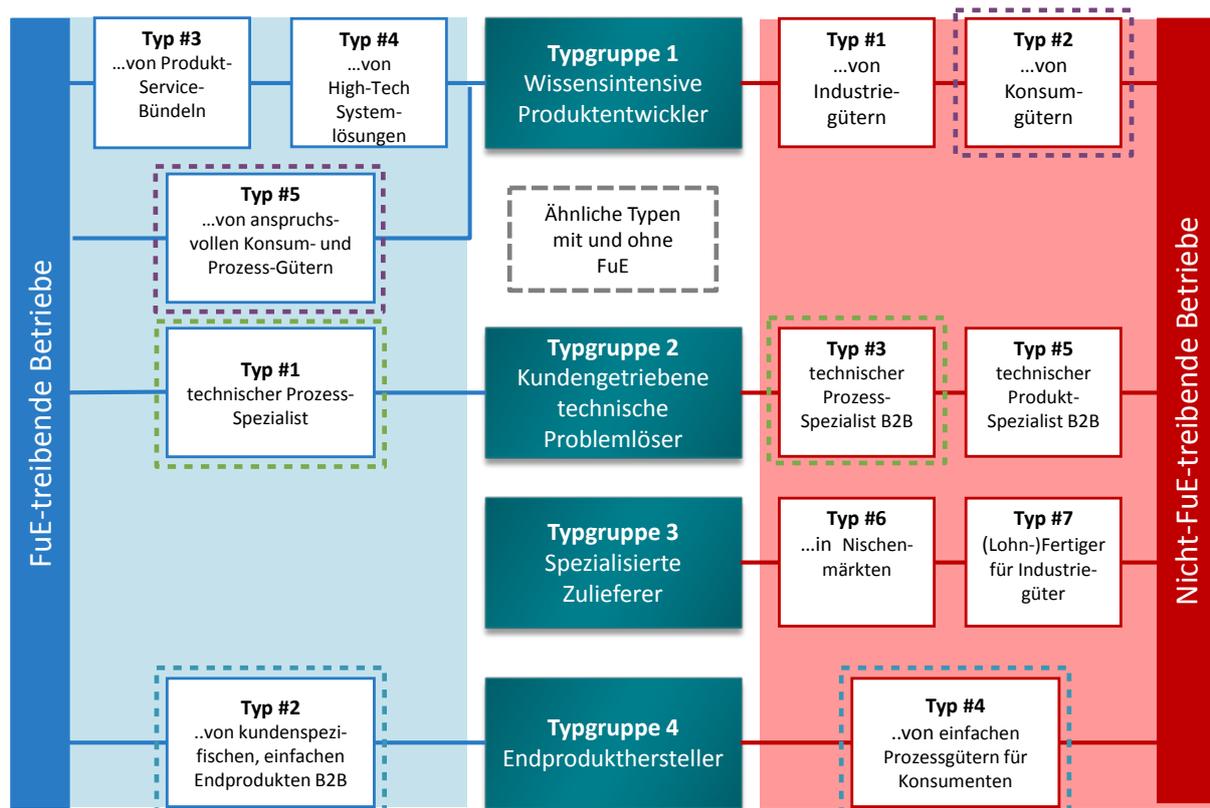
¹² Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung [ZEW] (2016): *Innovationsverhalten der Deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2015*, Mannheim.

¹³ Dreher, C.; Som, O.; Kovac, M. 2018: *Innovation patterns of SME and innovation policies – The German case of heterogeneity in innovation behaviour and its impact on policymaking*. Paper presented at International Schumpeter Conference Seoul July 2nd -4th 2018

¹⁴ Vgl. O. Som, C. Dreher, A. Jäger, M. Kovac, E. Eppinger, C. Schwäbe: *Entwicklungsperspektiven des industriellen Mittelstands: Veränderte Innovationsmuster für neue Herausforderungen deutscher KMU (VIVA-KMU)*, Abschlussbericht des vom BMBF geförderten Projekts VIVA-KMU, Karlsruhe, Innsbruck, Berlin 2018 (im Erscheinen). Die detaillierte Beschreibung der einzelnen Innovationsmuster und Details zum methodischen Vorgehen sind bis zum Erscheinen auf Anfrage bei den Autoren erhältlich. Für eine umfassende Beschreibung und das Verstehen von evolutorischen Innovationspfaden und -potenzialen sowie deren Treibern und Erfolgsfaktoren vor dem Hintergrund möglicher zukünftiger Trends war es notwendig, die verschiedenen Typen von KMU und deren funktionale Rolle im industriellen Innovationssystem zum Ausgangspunkt zu nehmen. Daher verfolgte das Projekt einen differenzierten Forschungsansatz, der verschiedene Typen von KMU unterscheidet. Um ein möglichst umfassendes Bild der vielfältigen KMU-Landschaft im deutschen Verarbeitenden Gewerbe zu erreichen, wurden unterschiedliche Innovationsmuster anhand ihrer innerbetrieblichen Ressourcen und Kompetenzen aus den Daten der Erhebung Innovationen in der Produktion des Fraunhofer ISI identifiziert. Die durchgeführten Unternehmensfallstudien illustrieren und vertiefen die Befunde der quantitativen Analyse. Weiterhin dienen sie dazu, die mittels der Literaturanalyse von Zukunftsstudien ermittelten zukünftigen Herausforderungen für KMU und den Mittelstand einem Realitätscheck zu unterziehen und die individuellen Problemlagen und Bedarfe der einzelnen Innovationsmuster herauszuarbeiten. Um die bestehenden, für KMU zugänglichen Förderprogramme und -angebote hinsichtlich ihrer Passfähigkeit für die spezifischen Problemlagen unterschiedlicher KMU-Typen untersuchen zu können, wurde eine umfassende Sichtung dieser Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene bis Dezember 2016 vorgenommen. Darauf aufbauend erfolgte dann eine qualitative Systematisierung entlang von Wirkungs- und Ziellogiken der Instrumente, die den erarbeiteten Innovationsmustern der KMU gegenübergestellt wurde.

Die statistische Clusteranalyse der in den befragten Unternehmen vorliegenden Ressourcenbündeln aus technologischen und nicht-technologischen Kompetenzen zeigt insgesamt zwölf spezifische Innovationsmuster von KMU und mittelständischen Betrieben im deutschen Verarbeitenden Gewerbe. Diese unterscheiden sich signifikant durch die von den Betrieben eingesetzten Ressourcen, die verfolgten Technologie- und Organisationsstrategien, die Öffnung gegenüber externen Innovationspartnern sowie die Nutzung unterschiedlicher Wissensformen. Nur fünf dieser Innovationsmuster, die in ca. 47% aller KMU im Verarbeitenden Gewerbe vorkommen, sind dadurch gekennzeichnet, dass dabei kontinuierlich FuE betrieben wird, wohingegen KMU in den anderen sieben Innovationsmustern (ca. 53%) dauerhaft keine FuE betreiben.¹⁵

Abbildung 2: Zwölf Innovationsmuster FuE-treibender und nicht-FuE-treibender KMU und mittelständischen Betriebe im deutschen Verarbeitenden Gewerbe (eigene Darstellung)



Die Ergebnisse zeigen, dass sich das Innovationsverhalten kleiner und mittlerer, sowie mittelständischer Unternehmen entlang der ausgewählten, die ganze Bandbreite des Schumpeter'schen Innovationsverständnisses abdeckenden Ressourcendimensionen empirisch erfassen und umfassend beschreiben lässt. Alle Betriebe des Analysesamples wurden erfolgreich zu einem der FuE-basierten oder nicht-FuE-basierten Innovationsmuster zugeordnet. Dies unterstützt die Grundannahme der Heterogenität des betrieblichen Innovationsverhaltens, das sich entlang unterschiedlicher organisationaler Ressourcenbündel von unternehmensindividuellen Kompetenzen widerspiegelt. Diese Ressourcenbündel umfassen gleichermaßen technologische (z. B. FuE, Einsatz von moderner Produktionstechnologie und Herstellungsverfahren) wie nicht-technologische Kompetenzen (z. B. Kundenservice, innovative Organisations- und Managementmethoden, Kooperation) und basieren zu unterschiedlichen Anteilen auf expliziten (formalen) und impliziten (erfahrungsbasierten, informellen) Wissensbeständen. Zudem sind die einzelnen Innovationsmuster

¹⁵ Als „kontinuierlich FuE-treibende Unternehmen“ werden diejenigen Unternehmen erfasst, die angegeben haben in den letzten drei zurückliegenden Jahren durchgängig eigene FuE betrieben zu haben.

durch ein variables Zusammenspiel und Gewichte der unterschiedlichen Ressourcen im Sinne einer „Innovations-DNA“ gekennzeichnet. Neben unterschiedlichen Gewichtungen in den eingesetzten Ressourcen und verfügbaren Kompetenzen zeigen sich auch Unterschiede in der Breite des Ressourceneinsatzes: Während manche Innovationsmuster durch eine relativ breite Nutzung mehrerer Ressourcen charakterisiert sind, weisen andere höhere Ausprägungen in bestimmten Ressourcendimensionen auf.

Weiterhin konstituiert sich keines der Innovationsmuster ausschließlich durch strukturelle Merkmale wie Branchenzugehörigkeit oder Unternehmensgröße – im Gegenteil: alle der identifizierten Innovationstypen – FuE-basierte und nicht-FuE-basierte – finden sich zu relevanten Anteilen in allen Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößeklassen wieder! Besonders hervorzuheben ist hierbei der Befund, dass sich in der Typgruppe der wissensintensiven (und stark technologieorientierten) Produktentwickler auch zwei Innovationsmuster von nicht FuE-treibenden KMU finden. Das war ausgehend von der bisher vorherrschenden Annahme, dass die technologische Kompetenz von Unternehmen vorrangig mit ihrer FuE-Intensität korreliert ist, keinesfalls zu erwarten!

Da die KMU, die ohne Forschung und Entwicklung vorgehen, durchaus häufig zu verzeichnen sind, sollten die Spezifika deren Innovationsmuster näher betrachtet werden. Bei diesen Unternehmen stehen Produktinnovationen nicht immer im Vordergrund. So kann man sich als Kundenproblemlöser genauso positionieren, wie als Fertigungsspezialist mit besonderen technologischen Fähigkeiten. Auch produktbegleitende Dienstleistungen, insbesondere das Anbieten von Systemlösungen, spielen eine wichtige Rolle. Somit kann der Verzicht auf Forschung und Entwicklung durchaus eine ökonomisch rationale Innovationsstrategie für viele der in den zwölf Typen repräsentierten klein- und mittelständischen Unternehmen sein. Echte Schumpeter-Renten, im Sinne von Erträgen aus Marktneuheiten, bieten deren Märkte selten. Hinzu kommt, dass die Rekombinierbarkeit etwa vorhandener Ansätze nicht als Imitation zu verstehen ist, sondern vielmehr als sogenannte architekturelle Innovationen bezeichnet werden kann.¹⁶ Diese Form der Innovation – die Neukombinierung bestehender Technologien und Lösungen bzw. deren Überführung in neue Anwendungsgebiete – stellt den Regel- und nicht den Ausnahmefall betrieblicher Innovationsaktivitäten dar. Somit ist eine „Untätigkeit“ in Forschung und Entwicklung nicht notwendigerweise mit einer geringen Innovationsintensität oder der fehlenden Fähigkeit, externes Wissen von außen aufnehmen zu können, verbunden.

Die Förderpolitik sollte daher das Gesamtbild des ‚Ökosystems KMU‘ in seinem Zusammenspiel und seinen Schnittstellen in den Blick nehmen. Folglich unterliegen Instrumente, wie die vorgeschlagene steuerliche FuE-Förderung, mit dem Ziel der Finanzierung der Durchführung von FuE-Aktivitäten dem Risiko, die Innovationsfähigkeit und die Wachstumspotenziale von KMU zu unterschätzen. Ein solcher „One-size-fits-all“ Ansatz würde letztendlich nur den Bedarf eines geringen Teils der KMU-Population adressieren.¹⁷

Risiken der vorgelegten Vorschläge, insbesondere Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die steuerliche Förderung privater FuE-Aktivitäten soll - ergänzend zur bestehenden Projektförderung - ein Instrument darstellen, das die internen Finanzierungsmöglichkeiten der KMU in der Breite verbessert, somit Anreize für (mehr) FuE setzt und insgesamt die Anzahl kontinuierlich forschender

¹⁶ Henderson, Clark 1990, Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms, Administrative Science Quarterly, S.12

¹⁷ Vgl. hierzu auch G. Lay, O. Som: Policy Implications and Future Challenges, in: O. Som, E. Kirner (Hrsg.): Low-tech Innovation- Competitiveness of the German Manufacturing Sector, Cham, Heidelberg New York, Dordrecht, London 2016, S. 16f.

Unternehmen erhöht.¹⁸ Rammer et al.¹⁹ zeigen jedoch anhand multivariater Regressionsanalysen sowie quasi-experimentellen Matched-Pair Analysen auf Basis des Mannheimer Innovationspanels (MIP), dass die Finanzierungssituation von Unternehmen keinen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung zur Durchführung von FuE-Aktivitäten hat.

Allerdings stellen FuE-Aktivitäten gerade für die Kostenstrukturen kleiner KMU hohe Eintritts- und Fixkosten dar, die sowohl qualifiziertes FuE-Personal als auch Investitionen, zum Beispiel in Forschungsanlagen umfassen. Die Möglichkeit der Unternehmen, mit den eingesparten Steuermitteln zusätzliche FuE zu finanzieren, hängt bei der steuerlichen FuE-Förderung vom Niveau der bisherigen FuE-Aktivitäten ab. Die für die Anreizwirkung erforderliche kritische Mindestgröße wird somit insbesondere von der Zielgruppe der kleinsten und kleinen KMU nicht erreicht. Die Mehrheit dieser Unternehmen hat – wenn überhaupt - deutlich weniger FuE-Personal, das oft auch nur einen Teil der Arbeitszeit für FuE verwendet. Einen spürbaren Förderbetrag, mit dem sie risikofolle neue Innovationsvorhaben starten können, erhalten kleine Unternehmen durch eine steuerliche Förderung nicht. Von dieser steuerlichen Förderung profitieren eher mittlere und größere etablierte KMU als kleine junge Firmen. Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass etwa in Österreich, Spanien und Finnland weniger als die Hälfte aller anspruchsberechtigten FuE-treibenden Unternehmen die steuerliche FuE-Förderung nutzt.²⁰

Zum konkret vorliegenden Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ist anzumerken:

- Die Begründung des Antrags enthält keine Quellen für die genannten Zahlen. Außerdem berücksichtigt diese nicht, dass Innovationsaktivitäten mehr als nur FuE umfassen, gerade bei KMU und deswegen eigentlich eine steuerliche FuE-Förderung nicht zwingend für alle potentiell innovativen KMU ein treffsicheres Instrument darstellt.
- Im Punkt C (Alternativen) der Begründung wird nochmal betont, dass KMU nur wenig von der Projektförderung profitieren und eine steuerliche FuE-Förderung für KMU dies ändern soll. Viele KMU sind nicht innovativ und müssen das auch nicht sein. Andere wiederum sind besonders innovativ, allerdings ohne FuE. Diesen hilft eine steuerliche FuE-Förderung nicht. Gleiches gilt auch für solche KMU, die forschen wollen, aber aufgrund der hohen Fixkosten im Verhältnis zu ihrer Unternehmensgröße abgeschreckt sind. Diese würde eine Projektförderung, die viel höhere Fördersätze als 15% umfassen kann, viel besser adressieren.
- Außerdem wird als Alternative nur eine steuerliche Förderung für noch mehr oder alle forschenden Unternehmen vorgeschlagen. Stattdessen könnte die Projektförderung verbessert und entbürokratisiert werden.

¹⁸ Die Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) begründet steuerliche FuE-Anreize mit zwei Zielvorstellungen: Zum einen sollen die FuE-Ausgaben der bereits forschenden Unternehmen weiter steigen. Zum anderen sollen weitere Unternehmen zu Forschungsaktivitäten angeregt werden. Vgl. Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI): Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2017, S.110-124.

¹⁹ Vgl. C. Rammer, C. Köhler, M. Murmann, A. Pesau, F. Schwiebacher, S. Kinkel, E. Kirner, T. Schubert, O. Som: Innovationen ohne Forschung und Entwicklung. Eine Untersuchung zu Unternehmen, die ohne eigene FuE-Tätigkeit neue Produkte und Prozesse einführen, in: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.): Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 15, Mannheim Karlsruhe 2011, S. 198.

²⁰ In Österreich nahmen im Jahr 2013 nur 37 Prozent der FuE-treibenden Unternehmen die Forschungsprämie in Anspruch (K. Hranýai, J. Janger (2015), Forschungsquotenziele 2020. Aktualisierung 2015. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Wien). In Spanien nutzen nur 30 Prozent der innovativen KMU die steuerliche Förderung (Vgl. J. Labeaga, E. Martínez-Ros, P. Mohnen: Tax incentives and firm size: effects on private R&D investment in Spain, in: UNU-MERIT Working Papers, Jg. 81 (2014), S. 37.) In Finnland beanspruchte sie nur jede dritte Firma (Vgl. T. Kuusi, M. Pajarinen, P. Rouvinen, T. Valkonen: A study on the Finnish R&D tax credit of the years 2013–2014, The Research Institute of the Finnish Economy (Hrsg.): ETLA Reports, Nr.51, Helsinki 2016, S. 55.)

- §35e: Die Bemessungsgrundlage für die steuerliche FuE-Förderung ist praktisch nicht eingegrenzt. Personalkosten, Instrumente und Ausrüstung, Gebäude und Grundstücke, Auftragsforschung, direkt oder in Lizenz erworbene Patente, Beratungstätigkeiten, Durchführbarkeitsstudien, Zertifizierungskosten und „sonstige Betriebskosten“ können eingereicht werden, solange sie in einem Zusammenhang mit dem FuE-Projekt stehen. Diese Zuordnung lässt sich aber nur sehr schwer kontrollieren: Gebäude können nicht nur für ein FuE-Projekt genutzt werden, Beratungstätigkeiten können auch darüber hinaus gehen, Personal und Ausrüstung kann vielfach verwendet werden. Die schlecht eingegrenzte Bemessungsgrundlage lässt großen Spielraum für Mitnahmeeffekte. Dadurch ist auch empirisch nicht einschätzbar, wie hoch die Steuermindereinnahmen wirklich sein werden – zumal diese umfassenden Anträge auch noch kontrolliert werden müssen.
- Die Berücksichtigung der Kosten für lizenziertes Wissen und externe Forschung zielt nicht treffsicher auf die Förderung interner FuE ab. Das Ziel, dass neue Akteure, insbesondere KMU, FuE betreiben können, wird nicht verfolgt.
- Die Begrenzung des Forschungsbonus auf 15 Millionen Euro pro Projekt und Unternehmen ist zu generös, wenn man bedenkt, dass ein KMU laut EU-Definition, die hier verwandt wird (siehe Begründung A. Allgemeiner Teil), entweder nicht mehr als 50 Mio. Euro Jahresumsatz oder eine Bilanzsumme von 43 Mio. Euro aufweisen darf.
- Die besondere Höhe des maximalen Forschungsbonus legt den Schluss nahe, dass Großunternehmen auch von der KMU-Förderung profitieren können, indem sie ihre FuE-Abteilung in ein eigenständiges Unternehmen auslagern (siehe auch §35c (7) Satz 4).
- Die Kriterien der Überprüfung der Förderfähigkeit werden nicht ersichtlich. Wenn es dabei keinen Unterschied zur direkten Projektförderung geben soll, fällt der Vorteil einer steuerlichen Förderung durch den vermeintlich geringeren bürokratischen Aufwand weg. Zudem würde die bei der direkten Projektförderung durchgeführte kompetente Sachprüfung der Projektträger des BMBF und BMWi durch die Finanzämter übernommen, die sich erst noch diese Kompetenzen erarbeiten müssen.
- Im besonderen Teil zu §35g wird darauf verwiesen, dass der Bürokratieaufwand zur Beantragung der steuerlichen Förderung geringer sein soll als beim Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand. Dies soll 24 Monate nach Inkrafttreten überprüft werden und ggf. nochmals angepasst werden. Diese Überarbeitung der Prozesse kann sollte unabhängig von der steuerlichen FuE-Förderung für das ZIM und alle weiteren Projektförderungsprogramme bewerkstelligt werden.
- Aus Sicht der Länder ergibt sich eine schiefe Verteilung der Vorteile aus der steuerlichen FuE-Förderung. Zwar ist der Bund für die Steuerausfälle verantwortlich, aber die Länder profitieren in unterschiedlicher Weise. Länder mit vielen starken und forschenden KMUs (zu diesen gehören auch Bayern und Niedersachsen) werden deutlich stärker profitieren als Länder mit einer schwächeren und weniger forschungsintensiven Wirtschaftsstruktur. Als Instrument einer ganzheitlichen Industriepolitik, die spezifisch an den Bedürfnissen und kritischen Ressourcen der Unternehmen in den jeweiligen Regionen ansetzt, kann eine allgemeine steuerliche FuE-Förderung für KMU nicht dienen.

Im Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fehlt eine Begrenzung der gesamten Kosten bzw. der Steuermindereinnahmen. Greift man die Schätzung der Universität Mannheim auf, so weist diese Studie ein Volumen der Steuerausfälle in der vorgeschlagenen Variante einen Steuerausfall von 794 Mio € pro Jahr auf der Basis der Einnahmen von 2013 aus²¹. Zwischenzeitlich dürfte der geschätzte Steuerausfall für 2019 vermutlich die Milliardenengrenze überschreiten. Der Vorschlag der AfD-Fraktion,

²¹ Vgl. C. Spengel et al.: Steuerliche FuE-Förderung-Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, in: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.): Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 15, Mannheim 2017 S. 49

die steuerliche Förderung für alle Unternehmen (also nicht nur KMU mit weniger als 250 Mitarbeiter) zu ermöglichen, wird von den selben Autoren an gleicher Stelle für 2013 mit einem Steuerausfall von über 10 Mrd. € pro Jahr für 2013 berechnet.

Sollte eine steuerliche FuE-Förderung dennoch eingeführt werden, dann so, dass eine Begrenzung auf KMU bis 250 Mitarbeiter Mitnahme- und Gewöhnungseffekte geringhält. Zudem sind in diesem Fall eine zeitliche Befristung (sogenannte „sunset provisions“ wie in den USA) sowie eine unabhängige Evaluierung zwingend geboten, um gegebenenfalls Korrekturen vornehmen zu können. Diese Evaluierung muss nicht nur eine mikro-ökonomische Analyse, sondern auch detaillierte qualitative Untersuchungen der Fördervoraussetzungen und des Entscheidungsverhaltens der Zielgruppe beinhalten. Außerdem sollte die Bemessungsgrundlage eng definiert werden und zum Beispiel Ausgaben für lizenziertes Wissen aus Patenten oder Auftragsforschung nicht gefördert werden. Auf diese Weise wird die Förderung konzentriert auf KMU, die intern forschen möchten.

Eine steuerliche FuE-Förderung kann zwar die FuE-Ausgaben der Unternehmen erhöhen (Input Addtionality), dies könnte allerdings auch auf Mitnahmeeffekte ohne wirksame Erhöhung der FuE-Tätigkeit zurückgeführt werden. Gerade bei einer breiten Förderung ist es möglich, das Unternehmen normale Aufwendungen als FuE klassifizieren. Die indirekte Förderung für FuE-Personal (FuE-Personalkosten-Zuschuss) wurde in Deutschland bereits in den 80er Jahren eingeführt - und wieder abgeschafft aufgrund hoher Mitnahmeeffekte.²² Diese treten bei einem indirekten Förderinstrument (wie es auch die steuerliche FuE-Förderung ist) im Vergleich zu anderen (z.B. direkten oder indirekt-spezifischen) Instrumenten häufiger auf. Bei der Projektförderung kann man Mitnahmeeffekten durch Steuerung und Kontrolle entgegenwirken.²³

Steuerliche FuE-Förderung von KMU - Element einer zukunftsorientierten Innovationspolitik?

Insofern existieren Alternativen zur Stärkung der Innovationstätigkeiten von KMU. Zu verweisen ist dabei zunächst auf das themenoffene Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand ZIM und die Erleichterungen im Rahmen von KMU-innovativ für die Programmförderung des BMBF. Ein Ausbau und Stärkung dieser Bemühungen wären etablierte Alternativen anstatt einer steuerlichen FuE-Förderung.

Die Anträge aller Fraktionen lassen einen Überblick über die tatsächlich aktuellen Debatten in der Innovationspolitik vermissen. Weder werden die High-Tech-Strategie der Bundesregierung, Agentur für Sprunginnovationen und die Debatten zur Umstrukturierung des nächsten Europäischen FuE-Rahmenprogramms (Horizon Europe) wahrgenommen noch neue Innovationsmuster (open innovation, agiles Innovationsmanagement, open access, citizen science, und vieles mehr) oder allgemein anerkannte Transformationserfordernisse hinsichtlich Digitalisierung oder Nachhaltigkeit adressiert.

Forschungs- und Innovationspolitik – wie es zum Beispiel die neue Hightech-Strategie oder Horizon Europe formulieren – soll sich an gesellschaftlich bedeutsamen Technologiefeldern und Leitmärkten orientieren. Damit steht die Politik genauso wie die Unternehmen vor dem Problem, wie mit der Dynamik und der Unsicherheit bei der Technologieentwicklung und dem Innovationsprozess – von der Forschung, über die Entwicklung bis hin zur Diffusion einer Innovation – umzugehen ist. Ein lineares Verständnis dieses ganzheitlichen Innovationsprozesses ist dabei überholt. Stattdessen finden

²² Vgl. Meyer-Krahmer, F. (1989): Der Einfluss staatlicher Technologiepolitik auf industrielle Innovationen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.163.

²³ Larédo, P.; Köhler, C. und Rammer, C. (2016): The impact of fiscal incentives for R&D, in: Edler, J.; Cunningham, P.; Gök, A. and Shapira, P. (Hrsg.): Handbook of Innovation Policy Impact, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 50.

interaktive und rekursive Prozesse statt, die den Innovationsprozess durch eine Re-Orientierung in eine andere technologische Richtung oder auch nicht-technische Lösungen lenken können. Diese Prozesse betreffen nicht zwangsläufig FuE, sondern auch andere, marktnähere Innovationsaktivitäten, die die Diffusion einer Innovation betreffen. Aus diesem Grund sollten die Förderinstrumente für eine innovationspolitische Strategie die unterschiedlichen Bedürfnisse der Akteure sowie die Dynamik und den Reifegrad der Lösungen berücksichtigen.

Dies wirft zudem die Frage auf, welche Rolle die Innovationspolitik zukünftig einnehmen soll. Da aus einem evolutorischen Verständnis von Innovations- und Marktprozessen diese sich dynamisch, d.h. als Veränderungsprozesse über die Zeit in Pfaden (Trajektorien) innerhalb sogenannter technologischer Paradigmen vollziehen²⁴, rücken stationäre Gleichgewichte und bisherige ordnungspolitische Kategorien für staatlichen Eingriff im neoklassischen Sinne in den Hintergrund. So lässt sich ein neuer Zugang zu innovationspolitischen Steuerungsfragen ableiten.

Die Adressierung gesellschaftlicher Herausforderungen, drohender Diskontinuitäten und disruptiver Innovationen ist dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Übergang zwischen alten und neuen sozio-technischen Pfaden erfordern. In diesem Fall erscheint eine lediglich auf Angebotserhöhung und Entwicklung neuer Lösungen ausgerichtete Innovationspolitik (als erweiterte Forschungspolitik) nicht ausreichend, da neue, teilweise disruptive Technologien und nichtlineare Prozesse die Veränderungen ganzer Produktions- und Konsumtionssysteme erfordern. Die Idee der geplanten Agentur für Sprunginnovationen oder das Konzept des „Entrepreneurial State“²⁵ setzen genau dort an. Zudem lassen sich jüngere Ansätze des Transition Managements²⁶ dadurch bestätigen, dass beispielsweise etablierte technologische Innovationssysteme fossiler Energieträger mit unterschiedlichen erneuerbaren Technologien regelrecht gegen- und untereinander konkurrieren.²⁷ Die Vielfalt der Instrumente muss insbesondere auch der dynamischen Entwicklung der Lösungen und den Innovationsmustern der Unternehmen angepasst werden. Es ist wenig überzeugend mit den immer gleichen Instrumenten, z.B. immer Verbundförderung zur Schaffung neuer Lösungen, zu arbeiten, wenn man weiß, dass eigentlich Diffusionsprozesse für bereits gefundene Lösungen gestärkt werden müssen. Eine per Gießkanne orientierte steuerliche Förderung von FuE ist zur Erreichung einer derart zukunftsorientierten Innovationspolitik nicht zuträglich, insbesondere, wenn dann knappe Mittel für Forschung und Innovation an anderer Stelle fehlen würden.

²⁴ G. Dosi (1982). "Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change." *Research Policy* 11 (3):147-162.

²⁵ M Mazzucato (2014). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press. Auch in Deutsch: M. Mazzucato (2015). *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*, München

²⁶ F.W. Geels (2002). "Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a -level perspective and a case study." *Research policy* 31 (8):1257-1274.; R. Kemp, D. Loorbach, und J. Rotmans (2007). "Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development." *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 14 (1):78-91

²⁷ C. Dreher, M. Kovac, und C. Schwäbe. 2016. "Competing Technological Innovation Systems as a Challenge for Mission-Oriented Innovation Policy: Insights from the German Energiewende." *International Journal of Foresight and Innovation Policy* No. 11, S. 43-72.

Überlegungen zu einer möglichen steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland

Stand: 14. Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	2
2 Argumente für die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung	3
FuE-Förderung stärkt Mittelstand bei Herausforderungen der Digitalisierung	3
Planbare Einnahmen für Unternehmen und Liquiditätszuführung	3
Reduktion des Standortnachteils bei der internationalen Standortauswahl	4
3 Fiskalischer Bedarf und Erfolgsmessung	5
Ausgestaltungsmöglichkeiten	5
Ermittlung des fiskalischen Bedarfs	6
Vermeidung von Mitnahmeeffekten	7
Erfolgsmessung	8
4 Überlegungen zur Umsetzung	8
Förderfähige Kosten / Bemessungsgrundlage	8
Kumulierung/Anrechnung mit der Zuschussförderung	9
Verfahren	9
Anhang 1: Verfahrensfragen	11
Antragsprozess	11
Auszahlung	12
Dokumentation	12
Anhang 2: Beobachtete positive volkswirtschaftliche Effekte in den europäischen Nachbarländern	13
Österreich	13
Niederlande	13
Frankreich	13
England	13

Zusammenfassung

Die Wirtschaft befindet sich gegenwärtig - getrieben durch die Digitalisierung - in einem starken Wandel. Innovationen bedürfen erheblicher finanzieller Mittel. In Anbetracht des internationalen Wettstreits um die Wachstumspotenziale der Zukunft besteht weitgehender Konsens, dass Bund und Länder Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland weiter stärken sollten.

Die steuerliche FuE-Förderung bietet sich als Instrument an, um eine im internationalen Vergleich ersichtliche Lücke in der bisherigen Förderlandschaft zu schließen. Gerade das ausdrückliche Ziel der großen Koalition, die Digitalisierung des Mittelstands voranzutreiben, würde dadurch verfolgt, da die steuerliche FuE-Förderung einen planbaren Anreiz für Innovationen schafft. Die aktuelle Förderlandschaft deckt Innovation von mittelständischen Unternehmen mit sehr spezifischen Herausforderungen (Hidden Champions) in diesem Themenbereich oft nicht ab.

Es stehen im Wesentlichen zwei europarechtskonforme Varianten zur Verfügung: Erstens eine Ausgestaltung als allgemeine steuerliche Maßnahme oder zweitens eine Beihilfe gemäß Allgemeiner Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Wenn ausschließlich Unternehmen bis zu einer gewissen Unternehmensgröße oder spezifische Themenbereiche (Digitalisierung) gefördert werden sollen,

wird eine solche Förderung europarechtlich als Beihilfe gewertet und entsprechend ausgestaltet werden müssen. Sofern keine Größenbeschränkungen vorgenommen werden sollen und die Maßnahme themen- und sektoroffen ausgestaltet ist (nicht diskriminierend), kann es sich auch um eine allgemeine steuerliche Maßnahme handeln (übliche Praxis im EU-Ausland). Im Fall einer allgemeinen steuerlichen Maßnahme ist eine Kappung der Förderung grundsätzlich möglich, sollte jedoch mit dem Ziel der Minimierung von Mitnahmeeffekten sorgfältig abgewogen werden. Bei der Umsetzung lohnt ein Blick in die europäischen Nachbarländer, die über langjährige Erfahrung in der steuerlichen FuE-Förderung verfügen. Durch die Ausgestaltung der Förderung im Detail dürfen die Grundfreiheiten nicht beschränkt werden. Wir verzichten im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme darauf, diesen Fragenkomplex im weiteren Detail zu beleuchten.

In jedem Fall werden in der Verwaltung (bzw. betraute Projektträger) FuE-Kompetenzen auf- bzw. ausgebaut werden müssen. Zudem wird auch auf Unternehmensseite ein gewisser (jedoch verhältnismäßiger) administrativer Aufwand u.a. für Dokumentation und Abwicklung entstehen.

Eine basierend auf realistischen Annahmen entwickelte steuerliche FuE-Förderung wird die in Deutschland etablierte Zuschussförderung wertvoll ergänzen.

Die vorliegende Stellungnahme möchte die wesentlichen Diskussionspunkte zusammenfassen und Impulse für die Umsetzung und die konkrete Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung liefern.

1 Einleitung

Deutsche Unternehmen müssen in großem Umfang in Forschung und Entwicklung (FuE) investieren, um ihre Geschäftsmodelle zu digitalisieren und im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Das sichert Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze. Dazu hat die deutsche Wirtschaft von 2007 bis 2017 ihre internen FuE-Investitionen von 43,0 auf 68,6 Mrd. Euro erhöht¹. Bei diesem Kraftakt ist die öffentliche Förderung von Forschung und Entwicklung für viele Unternehmen ein unverzichtbarer Impuls.

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive haben FuE-Investitionen positive Effekte über das einzelne Unternehmen hinaus. Neues Wissen und neue Produkte inspirieren Konkurrenten im Markt; forschende Mitarbeiter erwerben dauerhaft neues Know-how. Ökonomen empfehlen daher regelmäßig, diese Spill-Over-Effekte durch Fördermaßnahmen zu heben und FuE in Unternehmen von staatlicher Seite wirksam zu unterstützen. Das Ziel der Förderung ist, zusätzliche private FuE-Investitionen auszulösen und damit langfristig innovative Unternehmen in Deutschland zu stärken und Wachstum und Beschäftigung zu sichern.

Die Politik beherzigt diese Empfehlung und erhöht seit vielen Jahren zumindest die Mittel für die öffentliche Zuschussförderung. So hat sich das Budget der Projektförderung für Forschung und Entwicklung von 2009 bis 2017 von EUR 5,5 Mrd. auf EUR 7,3 Mrd. um ca. 50% erhöht². Die deutsche Zuschussförderung ist vielfältig und gilt international als vorbildhaft.

Bis 2025 will die große Koalition die gesamtwirtschaftlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung von derzeit 3 auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigern. Damit würde Deutschland international zur Spitzengruppe aufschließen.

Vor diesem Hintergrund überrascht, dass Deutschland als nahezu einzige Industrienation auf eine steuerliche Förderung von FuE bisher vollkommen verzichtet. Aus dieser Ausgangslage heraus und aufbauend auf den breiten internationalen Erfahrungen könnte eine praxisnah ausgestaltete steuerliche FuE-Förderung als besonders effektiver Hebel wirken, um die politischen und volkswirtschaftlichen Ziele zu erreichen.

¹ <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung>

² <http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.1.14.html>

Die Wissenschaft hat zahlreiche empirische Studien hervorgebracht, die positive Effekte der steuerlichen FuE-Förderung bestätigen. Die positiven Erfahrungen in Frankreich, Österreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich haben wir in Anhang 2 zusammengestellt.

Dieses Positionspapier gliedert systematisch die Argumente für eine Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland, erläutert relevante Umsetzungsvarianten und beleuchtet Erfahrungen aus dem Ausland. Anhang 1 enthält detaillierte Ausführungen zu Verfahrensfragen (Antragsprozess, Auszahlung, Dokumentation). Anhang 2 liefert einen Überblick von zu beobachteten positiven volkswirtschaftlichen Effekten in den europäischen Nachbarländern.

2 Argumente für die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung

FuE-Förderung stärkt Mittelstand bei Herausforderungen der Digitalisierung

Die Digitalisierung treibt und beschleunigt die Verschiebungen in der Wertschöpfungskette bzw. die vollständige „Neuordnung“ von Märkten. Die Antworten auf Fragen wie „wer ist Kunde, Lieferant und Geschäftspartner?“ können sich für jedes Produkt und für jeden angebotenen Service ändern. Dies erfordert das Nachdenken über neue Geschäftsmodelle, Produkte und Services. Solche Entwicklungen fordern – insbesondere vom Mittelstand – einen sprunghaften und beschleunigten Aufbau von spezifischen Kompetenzen, Know-How und Fertigkeiten. Die Herausforderung entsprechende qualifizierte Mitarbeiter zu finden und zu begeistern, aber auch externes Know-how in das Unternehmen einfließen zu lassen wird immer größer. Innovationsvorhaben sind ein wesentliches Instrument diese erforderlichen Entwicklungen voranzureiben. Auch bedarf es mittel- bis langfristiger Strategien in einem schnelllebigen Umfeld. Hier kann die steuerliche FuE-Förderung aufgrund ihrer Planbarkeit signifikante und wertvolle Anreize setzen. Denkbar wäre auch – zur Begrenzung des fiskalischen Bedarfs – die steuerliche FuE-Förderung in einem ersten Schritt auf das Themenfeld Digitalisierung zu fokussieren.

Die steuerliche FuE-Förderung kann dazu beitragen die Digitalisierung im Mittelstand voranzutreiben.

Die steuerliche FuE-Förderung kann zudem den Wissens- und Technologietransfer von der Wissenschaft in die Industrie beschleunigen, da es einen zusätzlichen Anreiz schafft im Unternehmen FuE durchzuführen und hierfür auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückzugreifen. Dieser Effekt kann signifikant durch die gewählte Umsetzung verstärkt werden (bspw. Einbeziehung von FuE-Aufträgen an wissenschaftliche Einrichtungen in die Förderung) und erreicht positive gesamtgesellschaftliche Effekte.

Die steuerliche FuE-Förderung kann dazu beitragen, den Wissens- und Technologietransfer von der Wissenschaft in die Industrie zu beschleunigen und die deutsche Wettbewerbsfähigkeit und Technologieführerschaft zu stärken.

Planbare Einnahmen für Unternehmen und Liquiditätszuführung

Die Zuschussförderung und eine steuerliche FuE-Förderung verfolgen unterschiedliche förderpolitische Ziele. Während die Zuschussförderung grundsätzlich zum Ziel hat, Spitzenforschung in dezidierten Bereichen voranzutreiben (wesentliche Ausnahme: Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand; sog. ZIM), kann eine steuerliche FuE-Förderung dazu dienen, anwendungsnahe Forschung in der Breite und ein gewisses Grundrauschen an FuE-Aktivitäten zu fördern. Darüber hinaus kann eine themenoffene Förderung dazu beitragen, dass neue nicht antizipierte Innovationen entstehen, für die in der bisherigen Zuschussförderung keine passenden Fördermöglichkeiten bestanden hätten. Dies ist ein entscheidender Vorteil in einer Umgebung, in der verschiedene Konzepte im Wettbewerb stehen und vorab nicht ersichtlich ist, welche Lösungen sich für ein Problem durchsetzen. Dies würde auch noch für ein breit definiertes Anwendungsfeld „Digitalisierung“ gelten.

Die steuerliche FuE-Förderung würde eine komplementäre themenoffene Förderung zur Zuschussförderung darstellen.

Die Einnahmen aus der steuerlichen FuE-Förderung wären für die Unternehmen planbar, wenn/so weit ein Rechtsanspruch besteht. Eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht lediglich dort, wo eine natürliche Unschärfe bei der Definition von FuE gegeben ist; mithin welche Aktivitäten noch unter die FuE-Definition fallen und welche Aktivitäten eher der Produktentwicklung zuzuordnen sind.

Im Hinblick auf die Umsetzung wird es entscheidend sein, den Antragssteller ausreichend transparente und objektive Kriterien an die Hand zu geben. Dies ist bereits zwingend erforderlich, um zu vermeiden, dass es einer Ermessensentscheidung durch eine Prüf- und/oder Bewilligungsbehörde bedarf. Objektive Kriterien gewährleisten, dass Unternehmen Planungssicherheit haben und auch die Investitionsbereitschaft weiterhin gegeben bleibt. Darüber hinaus sind objektive Kriterien notwendig, um - sofern die steuerliche FuE-Förderung als Beihilfe ausgestaltet werden soll - die Voraussetzung der AGVO zu erfüllen (vgl. S. 6 f.).

Die Anreizwirkung für Unternehmen liegt in der Konstanz und Kontinuität und nicht in einem einmaligen ad hoc Effekt wie es bei der Zuschussförderung der Fall ist.

Idealerweise wäre die steuerliche FuE-Förderung, analog zur Investitionszulage, nicht zu versteuern. Dies stellt sicher, dass der Fördereffekt für Entscheidungsträger im Unternehmen besonders transparent ist. Auch internationale Studien belegen, dass der Anreizeffekt in den Ländern am höchsten ist, in denen planbare und langfristige steuerliche FuE-Förderungen verfügbar sind³.

Die rechtssicheren Einnahmen einer steuerlichen FuE-Förderung würden bei den Unternehmen zu Planungssicherheit führen - die Analyse unserer Leading Practices zeigt dafür den besten Wirkzusammenhang.

Je nach Ausgestaltung könnte die steuerliche FuE-Förderung Unternehmen mehr zeitliche Flexibilität im Vergleich zur Zuschussförderung bieten. Bei der Zuschussförderung müssen Unternehmen regelmäßig zunächst die Förderzusage abwarten, bevor sie das Projekt beginnen dürfen. Dieser Prozess kann abhängig vom Förderaufruf regelmäßig sechs bis zwölf Monate, manchmal auch länger, dauern. Überdies haben typische zuschussgeförderte Projekte eine Laufzeit von 24 bis 48 Monaten. Kurzfristigere FuE-Projekte fallen somit aus dem Raster der Zuschussförderung. Sofern die Antragstellung der steuerlichen FuE-Förderung ex-post erfolgt (vgl. Seite 11f.), könnte das Unternehmen nach Bedarf und auch mit kleinteiligeren FuE-Projekten beginnen und müsste nicht etwaige Antragsfristen und Bewilligungszeiträume berücksichtigen. Dies ist unseres Erachtens insbesondere für Innovationen im Kontext der Digitalisierung von Bedeutung.

Die steuerliche FuE-Förderung kann eine zeitlich flexible und kleinteiligere Innovationsförderung ermöglichen.

Reduktion des Standortnachteils bei der internationalen Standortauswahl

Bei der in Unternehmen üblichen internationalen Standortselektion für Forschungsstandorte hat Deutschland gegenwärtig einen Standortnachteil und wird aufgrund des fehlenden Rechtsanspruchs auf eine FuE-Förderung oft in frühen Selektionsphasen „abgewertet“.

Durch die Entwicklungen des OECD-Projekts gegen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerungen multinationaler Unternehmen (BASE Erosion and Profit Shifting - BEPS) und den damit verbundenen Anforderungen an die Wertschöpfungsbeiträge von FuE-Aktivitäten wird der Druck auf die Standortattraktivität von Deutschland weiter erhöht. Insbesondere schreibt der neue internationale Standard für sog. Patent- oder IP-Boxen („Nexus Approach“) vor, dass eine steuerliche Förderung nur für solche Lizenz Einkünfte möglich ist, die auf einer aktiven Forschungs- und Entwicklungstätigkeit vor Ort beruhen. Dies verringert steuerplanerische Möglichkeiten zur Erreichung des Geschäftszwecks oder zur Umsetzung eines Risikomanagements, wirkt aber zugleich als Magnet für die Ansiedlung von aktiver FuE-Tätigkeit im Ausland.

³ Vgl. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/28-taxud-study_on_rnd_tax_incentives_-_2014.pdf mit weiteren Quellen

Wesentliche Wertschöpfungsbeiträge werden seitens der OECD in der Entwicklung, Erweiterung, Pflege, dem Schutz und der Nutzung von immateriellen Wirtschaftsgütern gesehen, den sogenannten DEMPE-Funktionen (Development, Enhancement, Maintenance, Protection, Exploitation). Unternehmen müssen sicherstellen, dass sie die im Zusammenhang mit immateriellen Wirtschaftsgütern stehenden Gewinne (oder Verluste) denjenigen Konzernteilen zuordnen, die die wesentlichen DEMPE-Funktionen tatsächlich ausüben und relevante Geschäftsrisiken kontrollieren und gegebenenfalls auch tragen. Somit besteht die Notwendigkeit „klassische“ Prinzipal - Agent - Strukturen umzubauen. Unternehmen sehen sich somit damit konfrontiert, Substanz am Standort der Gewinnerzeugung aufzubauen, mithin an den Standorten FuE-Aktivitäten durchzuführen, an denen die Ergebnisse aus der Forschung später auch besteuert werden sollen.

Mit der Einführung einer entsprechenden steuerlichen FuE-Förderung würde zum einen ein Wettbewerbsnachteil bei der Standortselektion egalisiert und somit die Chance auf zusätzliche Investitionen in FuE aus dem Ausland erhöht werden. Zum anderen würde ein wichtiges Signal an internationale Unternehmen gesendet werden, ihre FuE-Aktivitäten auch in Zukunft in Deutschland durchzuführen. Dies würde ein wichtiges politisches Signal an potentielle Investoren darstellen. Sicherlich ist in diesem Kontext die Höhe der gewährten Förderung im internationalen Vergleich zu untersuchen und zu bewerten.

Die steuerliche FuE-Förderung kann wesentliche Anreize zur Erhöhung von Foreign Direct Investments im Bereich FuE aussenden und dabei unterstützen, dem aus Sicht der gegenwärtigen Wettbewerbssituation neu ergebenden Druck auf die Standortattraktivität entgegen zu wirken.

3 Fiskalischer Bedarf und Erfolgsmessung

Ausgestaltungsmöglichkeiten

Option 1: Ausgestaltung als allgemeine steuerliche Maßnahme

Analog zu Österreich oder Frankreich könnte eine steuerliche FuE-Förderung in Deutschland als allgemeine steuerliche Maßnahme ausgestaltet werden. Eine grundsätzliche beihilferechtliche Voraussetzung wäre, dass bei der Ausgestaltung keine Selektivität oder Diskriminierung einzelner Industriezweige oder Unternehmensgrößen erfolgen darf. Jedes Unternehmen, unabhängig von seiner Größe oder seines Sektors, wäre antragsberechtigt.

Dies würde zur Folge haben, dass der fiskalische Bedarf entsprechend hoch wäre und neben kleinen Unternehmen und dem Mittelstand auch Großunternehmen gefördert werden würden. Jedoch sehen wir auch Möglichkeiten, eine fiskalische Tragfähigkeit für den Staat herzustellen. Voraussetzung hierfür ist, dass Fördereinschränkungen allgemein gültig sind und nicht nur spezifische Unternehmen (Größe) oder Sektoren betreffen. Stets zu reflektieren ist der Umfang von zu erwartenden Mitnahmeeffekten.

Folgende Möglichkeiten der Begrenzungen werden diskutiert:

Vorgehensweise	Reflexion / Überlegung
Absolute Deckelung des Förderhöchstbetrages pro Unternehmen <small>Quelle: bitkom, Stellungnahme, Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland, 2016</small>	Es müsste geklärt werden, ob der Terminus Unternehmen auf Rechtseinheit oder z. B. Konzernverbund abstellt. Der Umfang der Mitnahmeeffekte müsste eruiert werden. Bei zu niedrigen Grenzen im Verhältnis zur Unternehmensgröße sind Mitnahmeeffekte offenkundig.
Förderfähige Gehaltsobergrenzen für FuE-Mitarbeiter, bspw. EUR 50.000 pro Jahr <small>Quelle: BDI, Position I Steuerpolitik I Forschung und Entwicklung - Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, 2018</small>	Zu überlegen wäre, welche Obergrenze sinnvoll erscheint. Dies müsste insbesondere vor dem Hintergrund der tatsächlichen Gehälter des FuE-Personals diskutiert werden. Bei einer zu niedrigen Kappungsgrenze handelt es sich um eine faktische Reduktion der Förderung, weshalb geprüft werden muss, inwieweit der Anreizeffekt vermindert wird und ob dies gewünscht ist.
Maximaler Prozentsatz der Lohn- bzw. Körperschaftsteuer	Bei jungen Unternehmen könnte die Förderung ins Leere laufen, wenn noch keine Gewinne erwirtschaftet werden, die es zu versteuern gilt.

Quelle: z.B. japanisches Modell; siehe EY Worldwide R&D Incentives Reference Guide 2017, S. 139	
---	--

Unsere Beobachtung: Bei erhöhtem fiskalischen Bedarf nimmt die Prüfungsintensität zu. Dies würde insbesondere mittelständische Unternehmen treffen und das unternehmensspezifische Kosten-Nutzen-Verhältnis verschlechtern. (Beispiel Frankreich: Ab einer Steuergutschrift von über einer EUR 1 Mio. erhöhen sich die Dokumentationsanforderungen an das Unternehmen und die Prüfung durch die Finanzverwaltung wird deutlich detaillierter.⁴ Zudem war zu beobachten, dass im Verlauf der Zeit die Prüfintensität zunahm.)

Die steuerliche FuE-Förderung wird in Europa typischerweise den meisten anderen europäischen Ländern als allgemeine steuerliche Maßnahme ohne Beschränkung der Unternehmensgröße ausgestaltet.

Option 2: Beihilfe gemäß der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

Sofern die eingesetzten fiskalischen Mittel bspw. auf einen Zielbetrag begrenzt werden und es deshalb einer sachlichen (z. B. auf den Themenkomplex Digitalisierung) oder unternehmensspezifischen Begrenzung (z.B. anhand der Unternehmensgröße) bedarf, könnte die steuerliche FuE-Förderung als Beihilfe gemäß den Regelungen der AGVO ausgestaltet werden. Das Förderinstrument wäre dann in jedem Fall sorgfältig vorab mit der EU-Kommission abzustimmen, insbesondere vor dem Hintergrund des Gewichts von Deutschland in der EU und den Erfahrungen bei der Diskussion rund um die EEG-Umlage.

Gemäß Art. 6 Abs. 4 AGVO benötigen Maßnahmen in Form von Steuervergünstigungen einen Anreizeffekt, der als gegeben angesehen wird, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Maßnahme begründet einen auf objektiven Kriterien beruhenden Anspruch auf die Beihilfe, ohne dass es zusätzlich einer Ermessensentscheidung bedarf.
- Die Maßnahme ist vor Beginn der Arbeiten für das geförderte Vorhaben eingeführt worden und in Kraft getreten.

Aus unserer Sicht wäre bei einer Beschränkung nach Unternehmensgröße zu überlegen, wo die Grenze gesetzt werden soll. Die KMU Definition der EU (250 Beschäftigte, EUR 50 Mio. Umsatz oder EUR 43 Mio. Bilanzsumme (Konzernbetrachtung)) ist u. E. zu eng. Viele deutsche Hidden Champions würden hierbei nicht berücksichtigt werden. Es wäre u. E. für die steuerliche FuE-Förderung durchaus eine eigene Mittelstandsdefinition möglich, z.B. eine Begrenzung auf 5.000 oder 10.000 Mitarbeiter. Die Mitarbeiterzahl könnte in diesem Fall auf Konzernebene abstellen und der Antragssteller müsste analog zu den KMU-Kriterien verbundene Unternehmen und Partnerunternehmen hinzurechnen. Andernfalls besteht das Risiko, dass eine Größenbeschränkung aufgrund von gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen ins Leere laufen könnte.

Bei einer Ausgestaltung als Beihilfe könnte auch eine inhaltliche Begrenzung z.B. auf das Themenfeld einer weit gefassten Digitalisierung erfolgen. Dies würde dann zwar nicht mehr einer aus wirtschaftlichen Gründen sinnvollen Themenoffenheit entsprechen, jedoch ein wichtiges Handlungsfeld der Bundesregierung adressieren innerhalb dessen Themenoffenheit erreicht wäre.

Die Möglichkeiten der Begrenzungen sollten in Einklang mit den verfolgten volkswirtschaftlichen und politischen Zielen gewählt werden.

Die Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung als Beihilfe gemäß AGVO würde thematische und unternehmensbezogene Beschränkungen ermöglichen.

Ermittlung des fiskalischen Bedarfs

Der fiskalische Bedarf hängt maßgeblich von der Ausgestaltung im Detail ab (förderfähige Kostenarten, Deckelung der Gesamtförderung, Definition Anspruchsberechtigung, etc.). Bei der Abschätzung

⁴ EY Worldwide R&D Incentives Reference Guide 2018, S. 85

der fiskalischen Kosten einer steuerlichen FuE-Förderung ist zu beleuchten, auf Basis welcher Definition die zur Verfügung stehenden Daten erhoben wurden.

Würde auf die im Jahresabschluss dokumentierten FuE-Kosten abgestellt, wäre anzumerken, dass diese typischerweise - im sicherlich branchenspezifisch unterschiedlichen Maß - Kosten für die Produktentwicklung umfassen. Reine Produktentwicklung ist jedoch typischerweise weder gemäß der FuE-Definition des Frascati-Manuals (vgl. Ziffer 4 „Überlegung zur Umsetzung“) noch entsprechend Art 2. Nr 84 - 87 der AGVO förderfähig, da es in der Regel am Kriterium der Ungewissheit fehlt (fallweise auch am Kriterium „schöpferisch“).

Würden die Daten des Stifterverbands⁵ zugrunde gelegt - welche sehr detailliert und differenziert erfasst werden, - ist ebenfalls davon auszugehen, dass die dort ermittelte Gesamtsumme des FuE-Aufwands nicht vollständig förderfähig wäre. Grund für unsere Vermutung ist beispielsweise, dass im Abschnitt F des angewendeten Fragebogens⁶ unter Nr. 1 nur grundsätzlich förderfähige FuE-Aktivitäten abgefragt werden, die sich zu 100% summieren. Reine Produktentwicklungen ohne experimentellen Charakter - welche nicht förderfähig wären, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit getätigt werden - können nicht angegeben werden. Frage Nr 2. desselben Abschnitts fragt bspw. die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen ab. Es ist recht wahrscheinlich, dass auch hier nicht förderfähige Bestandteile erfasst werden.

Da eine statistisch belastbare Datengrundlage fehlt ist es herausfordernd, eine fundierte Schätzung abzugeben, wie hoch die Differenz zwischen den ermittelten FuE-Aufwendungen und den grundsätzlich förderfähigen Kosten ist (wenn alle erfassten Kostenkategorien förderfähig wären). Dieses Delta dürfte auch branchenspezifisch ausfallen.

Wir möchten anregen, dieser Frage weiter auf den Grund zu gehen und dringlich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs zu berücksichtigen Würde der avisierte Fördersatz bspw. schlicht auf die durch den Stifterverband ermittelten FuE-Aufwendungen bezogen werden, ist davon auszugehen, dass dieser sicherlich signifikant überschätzt würde.

Bei der Abschätzung des fiskalischen Bedarfs sollte berücksichtigt werden, auf Basis welcher FuE-Definition die zur Verfügung stehenden Daten erhoben wurden und beachtet werden, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht alle erfassten FuE-Aufwendungen förderfähig sein werden

Vermeidung von Mitnahmeeffekten

Grundvoraussetzung für eine Minimierung von Mitnahmeeffekten ist eine stringente Ausrichtung auf die beabsichtigten volkswirtschaftlichen und politischen Ziele.

Als effektives Mittel zur Begrenzung des fiskalischen Bedarfs könnte eine Obergrenze aus unserer Sicht im Rahmen einer Einstiegslösung (erster Schritt) eine pragmatische Stellschraube sein. Einer schlichten Obergrenze (wie z.B. Gesamtsumme der Förderung pro Unternehmen) stehen wir jedoch skeptisch gegenüber, da in diesem Fall die steuerliche FuE-Förderung ohne einhergehende Staffelung nach Unternehmensgröße (Beachtung Beihilfethematik) bei verhältnismäßig großen Unternehmen zu nicht ausreichend ausgeprägten Anreizeffekten führen könnte.

Darüber hinaus kann der Mitnahmeeffekt dadurch reduziert werden, dass ein Projekt definiert werden muss. Solche Projektbeschreibungen stellen dabei keinen Mehraufwand dar, denn sie wären ohnehin erforderlich, damit der Abgleich mit der FuE-Definition erfolgen kann (vgl. weitere Ausführungen hierzu weiter unten).

Abhängig von der Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung können Mitnahmeeffekte minimiert werden.

⁵ <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung>

⁶ <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung>

Erfolgsmessung

Analog zu anderen Ländern sollten regelmäßige Evaluationen (siehe die vier in Anhang 2 dargestellten Evaluationen) durchgeführt werden, um den Effekt zu messen. Kriterien könnten u.a. sein:

- Entwicklung der Anzahl FuE-Ausgaben im Verhältnis zum BIP → Ziel: 3,5%
- Entwicklung der Anzahl FuE-Mitarbeiter
- Anzahl zusätzlicher Schutzrechte
- Entwicklung der Foreign Direct Investments mit innovativer Komponente
- Elastizität der eingesetzten Mittel

Wichtig wäre vorab eine Konkretisierung des Begriffs der FuE-Ausgaben. Sicherlich ist auch ein gewisser statistischer Effekt zu erwarten (Schaffung eines Anreizes FuE-Ausgaben genauer zu erfassen). Dies braucht u. E. auch aus Sicht der Geförderten nicht allzu kritisch bewertet werden, da eine bessere Datengrundlage auch bessere Entscheidungen im Unternehmen ermöglichen kann.

Der Erfolg der steuerlichen FuE-Förderung sollte nach zuvor festgelegten Kriterien gemessen werden.

4 Überlegungen zur Umsetzung

Förderfähige Kosten / Bemessungsgrundlage

Eine steuerliche FuE-Förderung kann in der Natur der Sache begründet nur FuE-Aktivitäten fördern. Eine mögliche und breit akzeptierte Definition von FuE-Aktivitäten ist im Frascati Handbuch dargestellt. Das Frascati Handbuch enthält darüber hinaus auch Hinweise zur Abgrenzung von FuE und Produktentwicklung. FuE-Aktivitäten müssen demnach folgende Merkmale erfüllen⁷:

- neuartig
- schöpferisch
- ungewiss in Bezug auf das Endergebnis
- systematisch
- übertragbar und /oder reproduzierbar

Zur Bewertung von FuE bedarf es jedoch eines Projektes, welches definiert bzw. beschrieben werden muss. Eine Definition von FuE-Aktivitäten anhand von allgemeinen Abteilungszuordnungen einzelner Mitarbeiter (Mitarbeiter ist in der FuE-Abteilung) ist daher nicht möglich.

Der Antragssteller muss beschreiben können, wie die von ihm durchgeführten Tätigkeiten die oben aufgeführten Kriterien erfüllen, um darlegen zu können, dass es sich um Forschung und Entwicklung handelt. Dies kann durchaus knapp erfolgen.

Unseres Erachtens kann es gelingen anhand der oben genannten Kriterien die steuerliche FuE-Förderung so auszugestalten, dass sich die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 AGVO erfüllen lassen (Option 2). Anwendung finden sollten in diesem Fall die Begriffsbestimmungen für Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation gemäß Art. 2 Nr 84-87 AGVO, welche u. E. vereinbar mit der Definition des Frascati Handbuches sind. In jedem Fall wäre dies mit der Europäischen Kommission abzustimmen.

FuE-Aktivitäten können nur auf Projektebene beschrieben werden.

In der politischen Diskussion stehen die Personalkosten des in Deutschland steuerpflichtigen FuE-Personals im Fokus, da bei anderen Kostenkategorien (Kosten für Instrumente und Ausrüstung, Unteraufträge, Material) aufgrund der Grundfreiheiten und des europäischen Binnenmarktes keine Beschränkungen innerhalb der EU auf den Ort der Entstehung vorgenommen werden können.⁸

⁷ vgl. Frascati Handbuch S. 47 ff.

⁸ vgl. u.a. Expertenkommission Forschung und Innovation, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, 2017, S. 123; BDI, Position I Steuerpolitik I Forschung und Entwicklung - Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, 2018

Sofern lediglich Personalkosten in die Bemessungsgrundlage einfließen sollen, wäre zu überlegen, zumindest eine zusätzliche Pauschale für Gemeinkosten aufzunehmen, da dies der Kostenrechnung der Unternehmen entspricht.

Ist es das Ziel, den Wissens- und Technologietransfer von der Wissenschaft in die Industrie voranzutreiben, könnte die Bemessungsgrundlage um die Auftragsforschung für Einrichtungen der Forschung und Wissensverbreitung erweitert werden. Zwar können somit auch Kosten für die Beauftragung von Universitäten / Forschungseinrichtungen außerhalb Deutschlands gefördert werden, jedoch ließe sich dem gegenüberstellen, dass bei der Wahl auf Partner im europäischen Ausland ein typischer Unternehmer aufgrund der recht geringen Förderhöhe (deutlich kleiner als 50%, aktuelle Diskussion: 10% bis 25%) sorgfältig abwägen würde, ob er Auftragsforschung mit einer weit entfernten Forschungseinrichtung oder doch lieber mit der benachbarten Universität durchführt. Diese Freiheit sollte zugestanden sein. Ferner erachten wir Auftragsforschung auch im Ausland für volkswirtschaftlich sinnvoll, soweit daraus resultierendes Know-How über das Auftragsverhältnis nach Deutschland fließt.

Sofern weiterer finanzieller Spielraum besteht, könnte zudem diskutiert werden, dass auch die weiteren im Rahmen der Zuschussförderung förderfähigen Kostenkategorien bspw. nach Art. 25 AGVO in die Bemessungsgrundlage einfließen. Insbesondere für den Mittelstand haben bspw. Materialkosten/sonstige projektbezogene Kosten wie Server und Lizenzen erhebliches finanzielles Gewicht. Zudem hätte das Berücksichtigen aller förderfähigen FuE-Kostenkategorien den Vorteil, dass auf eine bestehende Praxis aufgebaut werden kann, die forschenden Unternehmen vertraut ist. Dies würde das Zusammenspiel zwischen Zuschussförderung und steuerlicher FuE-Förderung vereinfachen.

Abhängig von verfügbaren Mitteln können verschiedene Kostenkategorien in die Bemessungsgrundlage einfließen.

Kumulierung/Anrechnung mit der Zuschussförderung

Eine steuerliche FuE-Förderung könnte eine wichtige Ergänzung der öffentlichen FuE-Förderung darstellen, ohne die bisher bereits erfolgreiche Zuschussförderung obsolet werden zu lassen. Dort, wo sich Zuschussförderung und FuE-Förderung begegnen, können sie kombiniert werden. Auch das Beihilfenrecht steht einer Kumulierung nicht entgegen. Gemäß Art. 8 Abs. 3 b) AGVO können Beihilfen problemlos bis zur max. zulässigen Förderhöhe kumuliert werden.

Sie steuerliche FuE-Förderung sollte eine Ergänzung zur Zuschussförderung sein und diese nicht ersetzen.

In der Praxis ließe sich auf die langjährig erprobte Kumulierung von Investitionszulage und „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) aufbauen und eine Anrechnungslösung stattfinden. Im Rahmen des Antrages auf einen FuE-Zuschuss müsste die steuerliche Förderung bei der Kostenkalkulation antizipiert werden und der Zuschuss würde entsprechend gekürzt werden.

Eine Anrechnung der steuerlichen FuE-Förderung zur Zuschussförderung verhindert Doppelförderung und ist u. E. praktikabel.

Verfahren

Bei der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung ist größtmögliche Sorgfalt auf Verfahrensfragen wie einen effizienten Antragsprozess, unternehmensfreundliche Auszahlungsmodalitäten und pragmatische Dokumentationsanforderungen zu legen. An dieser Stelle wollen wir einige essentielle Punkte kurz hervorheben; eine detaillierte Darstellung ist in Anhang 1 ausgliedert.

Analog zum österreichischen Modell könnte eine jährliche Beschreibung von einzelnen Forschungsschwerpunkten (max. 20 à 1.000 und 3.000 Zeichen pro Unternehmen) der FuE-Tätigkeiten auf Vorhabens-/Projektebene erfolgen.

Ziel sollte es sein, den Antragsprozess mit verhältnismäßigen Anforderungen zu gestalten.

In der politischen Diskussion wird gegenwärtig der Vorschlag einer monatlichen Verrechnung mit der Lohnsteuer intensiv diskutiert. Wir erachten dies als kritisch, da eine monatliche Betrachtung „in Echtzeit“ gerade für Mittelstand kaum praktikabel sein wird.

Eine (halb)jährliche Auszahlung ist gegenüber einer monatlichen Verrechnung vorzugswürdig. Für Unternehmen ist eine monatliche Auszahlung nicht entscheidend. Viel wesentlicher ist die Planbarkeit.

Die FuE-Projekte und Aktivitäten müssen dokumentiert werden, so dass sie prüffähig sind. Die Angaben aus dem Jahresabschluss sind nicht ausreichend, da diese nicht der vorgeschlagenen FuE-Definition entsprechen.

Eine gute Dokumentation ist essentiell, um auch bei späteren Prüfungen Rechtssicherheit beizubehalten.

 <p>Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Flughafenstraße 61 70629 Stuttgart Telefon: (0711) 9881 - 0</p> <p>Internet: http://www.de.ey.com</p>	<p>Verfasser:</p> <p>Kerstin Haase, Global Incentives Advisory, Partner Kristian Kuen, Global Incentives Advisory, Manager Dr. Andreas Bolik, National Office Tax, Associate Partner Roland Nonnenmacher, National Office Tax, Manager</p> <p>Copyright: Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung der Ernst & Young GmbH gestattet. Es wird - auch seitens der jeweiligen Autoren - keine Gewähr und somit auch keine Haftung für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Inhalte und Darstellungen übernommen. Diese Publikation ersetzt keine Steuerberatung.</p>
--	--

Anhang 1: Verfahrensfragen

Antragsprozess

Für eine steuerliche FuE-Förderung spricht die Möglichkeit, eine Förderung im Nachhinein zu beantragen. Eine ex-post Betrachtung ist zunächst intuitiver für Unternehmen, da diese so beschreiben können, was sie an FuE-Aktivitäten durchgeführt haben und nicht, was sie planen durchzuführen (im Gegensatz zur Zuschussförderung). Dies setzt jedoch voraus, dass eine korrespondierende Dokumentation in geforderter Güte vorliegt.

Im Gegensatz zur Zuschussförderung wäre bei der steuerlichen FuE-Förderung keine ex-ante sondern eine ex-post Betrachtung möglich.

Analog zum österreichischen Modell könnte eine jährliche Beschreibung von einzelnen Forschungsschwerpunkten (max. 20 à 1.000 und 3.000 Zeichen pro Unternehmen), die das Unternehmen im vergangenen Jahr durchgeführt hat, erfolgen. Dabei sollten insbesondere die wesentlichen Projekte beziehungsweise das FuE-Programm anhand der oben beschriebenen FuE-Qualifizierungsmerkmale (vgl. Seite 8 f.) beschrieben werden. Ergänzend könnte geprüft werden, ob das ZIM-Antragsformular in Teilen verwendet werden kann.

Diese Projekt- bzw. Programmbeschreibung müsste zeitnah, bspw. innerhalb 8-12 Wochen, von einer Prüfbehörde geprüft werden.

Zu entscheiden wäre, ob - vergleichbar zu Österreich - lediglich eine qualifizierende Prüfung (FuE-Tätigkeiten) durchgeführt und die finale quantifizierende Prüfung (förderfähige Kosten) erst im Rahmen der Betriebsprüfung durchgeführt werden soll. Alternativ könnten beide Prüfschritte parallel durchgeführt werden. Letzteres wäre dann jedoch signifikant aufwendiger.

In Österreich behilft man sich in diesem Spannungsfeld mit drei verschiedenen Varianten, die von den Unternehmen ausgewählt werden können. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen im Grad der Rechtssicherheit:

- Erste Schiene - Mindestvoraussetzung:
Als Mindestvoraussetzung für die Geltendmachung der steuerlichen FuE-Förderung ist nach Ablauf des Kalenderjahres / Wirtschaftsjahres ein ex-post Gutachten der technischen Prüfbehörde vorzulegen. Das Gutachten unterliegt der freien Beweiswürdigung durch das Finanzamt und vermittelt weder dem Grunde, noch der Höhe nach Rechtssicherheit.
- Zweite Schiene - Ein Mehr an Rechtssicherheit dem Grunde nach:
Im Rahmen der Forschungsbestätigung bestätigt das Finanzamt mittels Bescheid verbindlich über das Vorliegen der inhaltlichen Voraussetzungen (technische Innovationshöhe), aber nicht jedoch über die Höhe der Bemessungsgrundlage. Voraussetzung hierfür ist in Österreich ein ex-ante Gutachten der technischen Prüfbehörde. Die Bestätigung bietet dem Unternehmen nicht nur in Bezug auf die inhaltlichen Voraussetzungen (dem Grunde nach) erhöhte volle Rechtssicherheit, sondern erspart ihm die jährlich wiederkehrende Einholung eines ex-post Gutachtens. Die Forschungsbestätigung legt jedoch nicht die Höhe der Bemessungsgrundlage fest.
- Dritte Schiene - Größtmögliche Rechtssicherheit dem Grunde und der Höhe nach:
Um zu dem Vorliegen der inhaltlichen Voraussetzung auch Rechtssicherheit zur Höhe der Bemessungsgrundlage zu erhalten, kann beim Finanzamt ein Feststellungsbescheid beantragt werden.

Anders als in Österreich könnte für Deutschland überlegt werden, dass der Antrag lediglich bei einer Prüfbehörde eingereicht werden soll, die sowohl die Entscheidung über das Vorliegen der qualifizierenden (FuE-Tätigkeiten) als auch der quantifizierenden (förderfähige Kosten) Voraussetzungen trifft. Aus unserer Sicht bestehen hier zwei Möglichkeiten. Entweder müsste die Kompetenz der Finanzverwaltung um Ingenieure und Wissenschaftler erweitert werden oder es würde ein dezidiertes Projektträger mit der Aufgabe betraut werden. Dies würde eine einheitliche Auslegung und Beurteilung garantieren. Unseres Erachtens wäre, anders als bei der Zuschussförderung, eine inhaltliche Prüfung nicht bis ins letzte fachliche Detail notwendig, da die Beschreibungen aufgrund ihres geringen Umfangs eine Beurteilung nur auf einem höheren Abstraktionsgrad erfordern. Zudem muss nicht geprüft werden, ob die FuE-Tätigkeiten bzw. Projekte förderwürdig sind bzw. diese in einem Portfolio von Themenvorschlägen abgewogen werden können.

Wie oben dargelegt kann der Verwaltungsaufwand für Verwaltung und Unternehmen, wie auch bei der Zuschussförderung, u.E. nicht vollständig vermieden werden. Jedoch könnte eine strukturierte und knappe Darstellung der FuE-Projekte bzw. des FuE-Programms dazu dienen, - sofern noch nicht vorhanden - ein nachhaltiges Innovationsmanagement im Unternehmen zu implementieren, was den positiven Effekt hätte, dass bei Unternehmen dadurch die Innovationskapazität gesteigert wird und sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand dadurch kapitalisiert.

Auch in Deutschland wäre ein Antragsprozess mit verschiedenen Varianten möglich.

Auszahlung

In der politischen Diskussion wird gegenwärtig der Vorschlag einer monatlichen Verrechnung mit der Lohnsteuer intensiv diskutiert (vgl. BDI, Position I Steuerpolitik I Forschung und Entwicklung - Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, 2018). Wir erachten dies als kritisch, da eine monatliche Betrachtung in Echtzeit gerade für mittelständische Unternehmen häufig zu Schwierigkeiten führen kann:

- Viele Unternehmen haben eine externe Entgeltabrechnung, die häufig nicht ohne weiteres in der Lage sein wird, die jeweiligen Aktivitäten der Mitarbeiter dem Grunde nach bzw. einwandfrei den FuE-Projekten zuzuordnen.
- Insbesondere bei Mitarbeitern, die nicht 100% ihrer Arbeitszeit für FuE aufwenden (Vertriebsingenieure, technische Geschäftsführer etc.) ist eine monatliche Verrechnung fehleranfällig.

Das Argument, der für den Cashflow notwendigen monatlichen Auszahlung, kann hinterfragt werden. Für Unternehmen ist eine monatliche Auszahlung nicht so entscheidend. Viel wesentlicher ist die Planbarkeit. Wenn bei einer Förderung von 10% die monatliche Auszahlung ein wesentliches Argument für einzelne Unternehmen sein sollte, sollte ggf. geprüft werden, ob ein Finanzierungsproblem vorliegt. Ein solches Problem kann weder durch die Zuschussförderung noch durch eine steuerliche FuE-Förderung gelöst werden.

Eine Möglichkeit könnte sein, die Beantragung bis zu 18 Monate nach Abschluss des Wirtschafts- bzw. Kalenderjahres zu terminieren mit dem Ziel, dass eine Auszahlung innerhalb von drei Monaten stattfindet. Dann hätten Unternehmen ausreichend Zeit, ihre Dokumentation zu sichten, Projekte zu definieren und den Antrag entsprechend aufzubereiten.

Eine (halb)jährliche Auszahlung ist gegenüber einer monatlichen Verrechnung vorzugswürdig. Für Unternehmen ist eine monatliche Auszahlung nicht entscheidend. Viel wesentlicher ist die Planbarkeit.

Dokumentation

Die FuE-Projekte und Aktivitäten müssen dokumentiert werden, so dass sie prüffähig sind.

Ebenfalls nicht ausreichend ist das Abstellen auf die Anzahl der FuE-Mitarbeiter in einem Unternehmen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese nicht auch Produktentwicklung durchführen. Die einzige Ausnahme, die besteht, sind ggf. zentrale Forschungsabteilungen, welche jedoch tendenziell bei großen Unternehmen zu finden sind. Möglich wäre es, anhand einer Prozessprüfung zu dokumentieren, dass die zentrale FuE-Abteilung keine Produktentwicklung durchführt.

Für die praktische Umsetzung könnte überlegt werden, ob analog zur Zuschussförderung von den forschenden Mitarbeitern Stundenzettel geführt werden sollen. Dies hätte auch den Vorteil, dass der Aufwand von nur teilweisen FuE-Personal (z. B. Vertriebsingenieur, Innovationsmanager) projektspezifisch erfasst werden würden. Nur so kann unseres Erachtens eine tatsächlich prüffähige Dokumentation für förderfähige Personalkosten erfolgen (Ausnahme zentrale FuE-Abteilung). Bekannt ist, dass Stundenerfassungen Aufwand generieren und teilweise nicht gewünscht sind.

Eine Dokumentation ist essentiell, um auch bei späteren Prüfungen Rechtssicherheit beizubehalten.

Anhang 2: Beobachtete positive volkswirtschaftliche Effekte in den europäischen Nachbarländern

Die jeweiligen nationalen Evaluierungen zeigen, dass die steuerliche FuE-Förderung positive Effekte auf die Volkswirtschaft hat. Jedoch ist es oft nicht genau ökonomisch analysierbar, zu welchen zusätzlichen FuE-Ausgaben eine steuerliche FuE-Förderung führt.

Nachfolgend werden einzelne ausgewählte Punkte aus den jeweiligen Evaluierungen aufgeführt.

Österreich

(Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108 c EStG, Endbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), März 2017)

Im Rahmen der Evaluierung des Programms wurden Bezieher der Forschungsprämie zu verschiedenen Punkten befragt. Ein Ergebnis war, dass ca. 30% der befragten Unternehmen im Zuge der Geltendmachung der Forschungsprämie zusätzliche MitarbeiterInnen rekrutiert haben (Seite 64).

Eine Grobschätzung zeigt, dass EUR 1,00 mehr an Forschungsprämie je nach Elastizität zu EUR 1,21 bis EUR 2,26 an FuE-Ausgaben geführt hat, wobei EUR 1,00 davon durch die Prämie finanziert wird (Seite 40 u. 98).

Die steuerliche FuE-Förderung führte zur Rekrutierung zusätzlicher MitarbeiterInnen.

Niederlande

(Verhoeven, van Stel, Timmermans: Evaluatie WBSO 2006-20010 Effecten, doelgroepbereik en uitvoering)

Die steuerliche FuE-Förderung trägt dazu bei, dass die Schwelle, FuE durchzuführen, für kleine Unternehmen gemindert worden ist (Seite 7).

Die Evaluierung beziffert auch die Kosten des Förderprogramms für die Verwaltung und die Antragssteller. Für EUR 1,00 an Förderung müssen seitens der Verwaltung für die Administration noch einmal EUR 0,02 und seitens der Unternehmen noch einmal EUR 0,08 für die interne Dokumentation und Verwaltung aufgewendet werden (Seite 17).

Die steuerliche FuE-Förderung senkt die Schwelle für kleine Unternehmen, FuE durchzuführen.

Frankreich

(Martel, Laurent/ Masse, Alexis (2010): „MISSION D'ÉVALUATION SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE“ Rapport N° 2010-M-035-02, Inspection Général des Finances)

Die Evaluierung ergab, dass EUR 1,00 weniger Steuern im Forschungs- und Entwicklungsbereich zu EUR 2,00 bis EUR 3,00 zusätzlichen Ausgaben der privaten Firmen in den Folgejahren führen (Seite 1 und 15).

Die steuerliche FuE-Förderung führte zu deutlich höheren privaten FuE-Investitionen.

England

(Fowkes, Rigmor Kringelholt/ Sousa João Sousa/ Duncan, Neil (2015): „Evaluation of Research and Development Tax Credit“. HMRC Working Paper 17. HM Revenue and Customs. London.)

Im Low-Tech Bereich (FuE-Ausgaben im Verhältnis zum Umsatz <4%) stiegen aufgrund der steuerlichen FuE-Förderung die FuE-Ausgaben der Unternehmen besonders stark. Darüber hinaus profitieren speziell kleine Unternehmen von der Steuererleichterungen, da sie im Vergleich zu Großunternehmen größeren Herausforderungen gegenüberstehen, wenn sie auf dem Kapitalmarkt Geld einsammeln wollen (S. 14).

Die steuerliche FuE-Förderung führt dazu, dass insbesondere Unternehmen im Low-Tech Bereich mehr Geld für FuE ausgeben.



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE FAKULTÄT
SEMINAR F. KOMPARATIVE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
PROF. DR. MONIKA SCHNITZER



LMU · Geschwister-Scholl-Platz 1 · 80539 München

Dennis Graf
Sekretariat PA 7
Finanzausschuss
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Monika Schnitzer

Telefon +49 (0)89 2180-2217

Telefax +49 (0)89 2180-2767

schnitzer@econ.lmu.de

<http://www.monika-schnitzer.com/>

Postanschrift
Geschwister-Scholl-Platz 1
D-80539 München

München, 14. Februar 2019

Sehr geehrter Herr Graf,

anbei sende ich Ihnen in meiner Funktion als Stellvertretende Vorsitzende der Expertenkommission für Forschung und Innovation die schriftliche Stellungnahme zur steuerlichen FuE-Förderung.

Mit freundlichen Grüßen

Monika Schnitzer

EXPERTENKOMMISSION FORSCHUNG UND INNOVATION

B 7 Optionen für eine steuerliche FuE-Förderung

B 7-1 Ökonomische Begründung für die staatliche Förderung privater FuE-Aufwendungen

Die staatliche Förderung privater FuE-Aktivitäten ist ökonomisch gut begründbar.³⁶⁸ Vielfach entstehen durch FuE-Tätigkeit bei Konsumentinnen und Konsumenten sowie bei Unternehmen Erträge, die über jene hinausgehen, die den forschenden Unternehmen zukommen.³⁶⁹ Den Konsumentinnen und Konsumenten der neu geschaffenen oder verbesserten Produkte entsteht ein Nutzenzuwachs, der nicht vollständig durch den Preis für diese Produkte abgeschöpft wird. Zudem ziehen FuE-Aktivitäten positive Externalitäten nach sich: Andere Akteure können auf dem durch FuE-Anstrengungen neu geschaffenen Wissen aufbauen und es für die Neu- oder Weiterentwicklung eigener Produkte und Prozesse verwenden. In der Konsequenz liegen die privaten Erträge aus FuE-Tätigkeit unter den gesamtwirtschaftlichen Erträgen. Die Anreize für private Forschungsanstrengungen fallen somit zu gering aus und es kommt zu einer Unterinvestition in FuE. Staatliche Fördermaßnahmen zielen darauf ab, dieses Marktversagen zu korrigieren.

Neben Wissensexternalitäten führen auch Informationsasymmetrien zu einem Versagen des Marktes für neue Ideen.³⁷⁰ Von asymmetrischer Information spricht man, wenn eine Marktseite besser als die andere informiert ist. Dies trifft in besonderem Maße auf die Finanzierung von FuE-Tätigkeiten zu. Für externe Kapitalgebende gestaltet sich die Abschätzung der Erfolgchancen weit schwieriger als für die FuE-aktiven Unternehmen. Die Informationsasymmetrie führt dazu, dass eine geringere Zahl von FuE-Projekten finanziert wird, als gesamtwirtschaftlich sinnvoll wäre. Finanzierungsrestriktionen dieser Form sind vor allem für relativ junge und kleine Unternehmen problematisch, weil sie in der Regel nicht über Rücklagen verfügen, aus denen FuE finanziert werden könnte.³⁷¹

Der Staat kann durch Fördermaßnahmen dazu beitragen, diese Formen von Marktversagen bei privaten FuE-Aktivitäten teilweise auszugleichen. Hierfür können direkte und indirekte Förderinstrumente eingesetzt werden. Zu den in Deutschland eingesetzten direkten Förderinstrumenten zählt zunächst die Projektförderung in Fachprogrammen der Bundesministerien, durch die bestimmte Technologien oder Themenfelder gefördert werden. Des Weiteren werden in einigen Förderprogrammen wie beispielsweise dem Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des BMWi auf Antrag technologieunspezifische Zuschüsse zur Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten gewährt. Zu den indirekten Förderinstrumenten gehören unter anderem FuE-Personalkostenzuschüsse und steuerliche Vergünstigungen wie Sonderabschreibungen für FuE-Investitionen oder Steuergutschriften für FuE-Aufwendungen.

Ein Vorteil der direkten Förderung wird häufig in der Möglichkeit gesehen, Fördermittel in als besonders wichtig erachtete Technologien oder Themengebiete zu lenken. Aus ökonomischer Sicht besteht ein grundsätzlicher Vorteil darin, dass zielgerichtet jene Projekte ausgewählt werden können, die hohe soziale Erträge erwarten lassen und die ohne Förderung gegebenenfalls nicht durchgeführt würden.³⁷² Allerdings unterliegen die Förderinstitutionen denselben Informationsasymmetrien wie externe Finanzierende, so dass eine Abschätzung der sozialen Erträge ex ante ähnlich schwierig ist wie eine Abschätzung der privaten Erträge.

Das Instrument der indirekten FuE-Förderung durch steuerliche Vergünstigungen wird von der Mehrheit der OECD- und EU-Mitgliedsstaaten eingesetzt (vgl. Infografik zu Kapitelbeginn). In zahlreichen Staaten übersteigt das Volumen der jeweiligen steuerlichen FuE-Förderung das der direkten staatlichen FuE-Förderung (vgl. Abbildung C 4-1). Deutschland macht von der Möglichkeit einer indirekten Förderung über das Steuersystem bislang keinen Gebrauch.

Eine steuerliche FuE-Förderung hat im Vergleich zu direkten Fördermaßnahmen mehrere Vorteile. Direkte FuE-Förderung erfordert immer eine Antragstellung und ein Bewertungsverfahren durch staatliche Behörden bzw. durch deren Projektträger. Sie kann somit nur für einzelne, konkret definierte Projekte in Anspruch genommen werden.³⁷³ Sie ist daher zwar fiskalisch gut planbar und kann zielgerichtet eingesetzt werden; gleichzeitig ist sie aber für die Unternehmen mit hoher Unsicherheit bezüglich der Bewilligung der Anträge verbunden. Zudem tragen die Unternehmen in jedem Fall die Kosten der Antragstellung. Diese umfassen die Kosten für die Suche nach einem passenden Förderinstrument sowie die Kosten der Formulierung eines Antrags. Kosten und Zeiterfordernisse schrecken zahlreiche Unternehmen von der Antragstellung ab.³⁷⁴

Bei einer steuerlichen FuE-Förderung ist die Förderfähigkeit bereits mit dem Nachweis förderberechtigter (qualifizierter) FuE-Aufwendungen gegeben. Das Instrument trägt somit zu einer erhöhten Planungssicherheit der Unternehmen hinsichtlich der Förderung risikobehafteter FuE-Vorhaben bei. Gleichzeitig fällt der administrative Aufwand, der sowohl dem Staat als auch den antragstellenden Unternehmen entsteht, im Vergleich zur klassischen Projektförderung deutlich geringer aus. Der Staat erspart sich die Gestaltung einer Fördermaßnahme und die Bewertung der Anträge. Die Unternehmen ersparen sich die Suche nach einem Förderinstrument und die Antragstellung.

Im Vergleich zu einer themenspezifischen Projektförderung weist die steuerliche FuE-Förderung zudem den Vorteil auf, dass FuE-Projekte auch dann gefördert werden, wenn sie thematisch nicht in das bestehende staatliche Förderportfolio passen. Das Instrument wirkt auch dann, wenn der Staat die FuE-Möglichkeiten der privaten Akteure nicht vollständig kennt, und entfaltet so eine größere Breitenwirkung.³⁷⁵

Eine steuerliche FuE-Förderung kann darüber hinaus die Attraktivität eines Landes im weltweiten Wettbewerb um Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen und forschungsintensiver Branchen erhöhen.³⁷⁶ Dieser Aspekt ist aber für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und junge Unternehmen in der Regel nicht bedeutsam.

Die Expertenkommission hat wiederholt vorgeschlagen, dass sich Deutschland als eine der führenden Wirtschaftsnationen zukünftig am Ziel orientieren sollte, 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

für FuE einzusetzen.³⁷⁷ Damit könnte Deutschland seine technologische Wettbewerbsfähigkeit langfristig ausbauen und zu führenden Innovationsnationen aufschließen. Ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel kann die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung sein.

Verbreitung und Ausgestaltung steuerlicher FuE-Förderung

B 7-2

Derzeit bieten 28 der 35 OECD-Staaten³⁷⁸ steuerliche Anreize zur Durchführung privater FuE. Die Ausgestaltung der jeweiligen steuerlichen FuE-Förderung ist über die Länder hinweg jedoch sehr unterschiedlich. Box B 7-1 erläutert grundsätzliche Varianten der Ausgestaltung.³⁷⁹

Internationale Beispiele guter Praxis

Einige Länder blicken bereits auf viele Jahre erfolgreicher Implementierung einer steuerlichen FuE-Förderung zurück. Die Europäische Kommission hebt einige bewährte Programme als Beispiele guter Praxis hervor.³⁸⁰ Hierzu zählen unter anderem die Programme in Frankreich, Großbritannien, Irland, den Niederlanden und Norwegen.³⁸¹ Im Folgenden wird die Ausgestaltung der Programme in diesen Ländern vertiefend betrachtet (vgl. Tabelle B 7-2).

Alle genannten Länder verfügen im Jahr 2016 über mindestens ein Programm, das als volumenbasierte Steuergutschrift für qualifizierte FuE-Aufwendungen ausgestaltet ist. In fast allen genannten Programmen, in denen eine solche Steuergutschrift zur Anwendung kommt, setzt diese an der Ertragsteuer des Unternehmens an – außer beim Programm WBSO in den Niederlanden, wo die Gutschrift die von den Unternehmen für die Belegschaft monatlich abzuführende Lohnsteuer mindert. Für die genannten Länder gibt es nur eine Förderung, die die steuerliche Bemessungsgrundlage senkt – das sogenannte R&D Tax Relief-Programm in Großbritannien.³⁸²

Bei den Programmen, die als Steuergutschrift auf die Ertragsteuer ausgestaltet sind, variieren die Fördersätze in einer Spanne von 10 Prozent (Programm ATL in Großbritannien) bis 25 Prozent (R&D Tax Credit in Irland). In den Niederlanden beträgt die Steuergutschrift auf die Lohnsteuer für FuE-Personal 50 Prozent (Programm WBSO).³⁸³ Bei den meisten Programmen wird die Gutschrift bis zu einer Kappungsgrenze gewährt (CII in Frankreich, WBSO und RDA

Varianten der Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung

Die steuerliche Förderung von FuE wird im Regelfall im Rahmen der Ertragsteuern gewährt – also der Körperschaftsteuer (bei Kapitalgesellschaften) oder der persönlichen Einkommensteuer (bei Personenunternehmen). Die wichtigste Ausnahme betrifft die Förderung im Rahmen der Lohnsteuerzahlungen durch die Unternehmen (Arbeitgeber).³⁸⁴

Bei einer steuerlichen FuE-Förderung können grundsätzlich Abzüge von der Bemessungsgrundlage und Steuergutschriften (Abzüge von der Steuerschuld) unterschieden werden.³⁸⁵

In den meisten nationalen Steuersystemen können laufende FuE-Aufwendungen – wie andere Betriebsausgaben – unmittelbar von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Sie stellen einen steuerlich relevanten (den unternehmerischen Ertrag mindernden) Aufwand dar. Wird außerdem eine steuerliche FuE-Förderung eingesetzt, die ebenfalls an der steuerlichen Bemessungsgrundlage anknüpft, so erlaubt diese zusätzliche, über das normale Maß hinausgehende Abzüge³⁸⁶ für FuE-Aufwendungen oder beschleunigte Abschreibungen für Anlageinvestitionen im FuE-Bereich. So können beispielsweise KMU in Großbritannien zusätzlich zum Abzug der laufenden FuE-Aufwendungen nochmals 130 Prozent der FuE-Aufwendungen von der Bemessungsgrundlage abziehen. Die effektive Begünstigung der Unternehmen hängt in

diesen Fällen vom jeweils gültigen Steuertarif, und damit auch von der Rechtsform und anderen Faktoren, ab.

Alternativ (oder in einigen Fällen zusätzlich) zu Abzügen von der Bemessungsgrundlage gewähren manche Länder Steuergutschriften (Tax Credits). Dabei wird den Unternehmen eine Gutschrift auf ihre Steuerschuld eingeräumt, die sich aus der Höhe ihrer FuE-Aufwendungen berechnet. Die Höhe der Steuergutschriften (Förder-satz) reicht dabei von 5 Prozent (Japan) bis zu 100 Prozent (Ungarn) der berücksichtigten FuE-Aufwendungen.

Innerhalb der EU sind Begünstigungen bei der Bemessungsgrundlage und Steuergutschriften für FuE-Aufwendungen gleichermaßen verbreitet. Unter Einbezug weiterer Staaten außerhalb der EU³⁸⁷ zeigt sich, dass Fördermaßnahmen in Form einer Steuergutschrift häufiger verwendet werden.

Weitere wichtige Differenzierungskriterien der Ausgestaltung umfassen die Unterscheidung nach volumenbasierter und inkrementeller Förderung, die Art der steuerlich begünstigten Aufwendungen, die Behandlung nicht genutzter Steuergutschriften (im Falle einer Steuerschuld, die unter dem Betrag der Gutschrift liegt) sowie Einschränkungen der Förderung auf bestimmte Unternehmensgruppen wie beispielsweise KMU.

Bei der volumenbasierten Förderung werden die gesamten FuE-Aufwendungen in die Steuergutschrift einbezogen, während bei einer inkrementellen Förderung nur die über einen Referenzwert hinausgehenden FuE-Aufwendungen begünstigt werden. Der Referenzwert wird durch einen Vergleich mit den FuE-Aufwendungen des Unternehmens in einem Referenzzeitraum (üblicherweise vor dem jeweiligen Bezugsjahr) ermittelt.

Begünstigte Aufwendungsarten können Aufwendungen für FuE-Personal, Aufwendungen für im Rahmen der FuE-Tätigkeit eingesetzte Vermögensgegenstände und andere FuE-Ausgaben (z.B. Verbrauchsmaterialien) umfassen. Üblicherweise basiert die Abgrenzung der begünstigten FuE-Aufwendungen auf dem Frascati-Handbuch der OECD.³⁸⁸

Überschreitet im Jahr der steuerlichen Veranlagung die aus FuE-Tätigkeit abgeleitete Steuergutschrift die Steuerschuld des Unternehmens, so wird in einigen Ländern (für bestimmte Unternehmen) eine (anteilige) Auszahlung der Steuergutschrift gewährt. Diese Vorgehensweise ist vor allem für junge Unternehmen relevant, die noch keine Gewinne erwirtschaften. Es existieren aber auch Varianten, in denen ein Vor- bzw. Rücktrag nicht genutzter Steuergutschriften erfolgen kann.

Tab B 7-2

Download
Daten

Ausgestaltungsvarianten steuerlicher FuE-Förderung in ausgewählten Ländern

	Zielgruppe	Qualifizierte FuE-Aufwendungen	Abzug von der Bemessungsgrundlage		Steuerpflicht (Abzug von der Steuerschuld)		Auftragsforschung förderbar?
			Beschleunigte Abschreibung auf FuE-Anlagevermögen	Zusätzlicher Abzug	Förderungssatz	Umfang	
Jeune Entreprise Innovante (JEI) (Frankreich)	KMU mit weiteren Kriterien: - jünger als 8 Jahre - Anteil der FuE-Aufwendungen an allen Aufwendungen mind. 15 %	Gemäß Frascati Manual	-	-	Sonderregelung ¹⁾		Beim Auftraggeber
Crédit d'Impôt Innovation (CII) (Frankreich)	KMU	Aufwendungen für Prototypenentwicklung	-	-	20 %	volumenbasiert	Beim Auftraggeber
Above the Line (ATL) (Großbritannien)	Großunternehmen	Gemäß Frascati Manual	-	-	11 %	volumenbasiert	Beim Auftraggeber
R&D Tax Relief (Großbritannien)	KMU (früher auch Großunternehmen) ²⁾	Über Frascati Manual hinaus	sofort 100 %	130 % / (30 %) ²⁾	-	-	Beim Auftraggeber (KMU), bei Großunternehmen abhängig von Auftragsart ³⁾
R&D Tax Credit (Irland)	Alle Unternehmen	Gemäß Frascati Manual ⁴⁾	-	-	25 %	volumenbasiert / inkrementell ⁵⁾	Beim Auftraggeber
Research and Development Promotion Act (WBSO) (Niederlande)	Alle Unternehmen (Sonderregeln für KMU)	FuE-Personalkosten	-	-	35 % / 50 % / 14 % ⁶⁾	volumenbasiert	Beim Auftragnehmer
Research & Development Allowance (RDA) (Niederlande)	Alle Unternehmen, die bereits WBSO-Förderung erhalten	Alle FuE-Kosten außer Personalkosten	-	-	15 % / 12 % ⁷⁾	volumenbasiert	Beim Auftragnehmer
SkatteFUNN (Norwegen)	Alle Unternehmen (Sonderregeln für KMU)	Über Frascati Manual hinaus	-	-	18 % / 20 % ⁸⁾	volumenbasiert	Beim Auftraggeber

- 1) Vollständiger Erlass der Unternehmenssteuern und Sozialversicherungsabgaben im ersten Jahr der Teilnahme am Programm, 50 % Erlass im zweiten Jahr.
2) Zum April 2016 hat ATL den zusätzlichen Abzug der FuE-Aufwendungen von der Bemessungsgrundlage (30 % für Großunternehmen) des Programms R&D Tax Relief abgelöst. Hier werden zukünftig nur noch KMU bedacht, für die ein zusätzlicher Abzug von 130 % möglich ist.
3) Bis April 2016: Bei Großunternehmen als Auftragnehmer oder als Auftraggeber, wenn Aufträge an gemeinnützige oder wissenschaftliche Einrichtungen vergeben werden.
4) Zusätzlich können auch FuE-Gemeinkosten geltend gemacht werden.
5) Inkrementell für Unternehmen, die bereits vor 2003 Förderung beantragt haben, für alle nachfolgenden Jahre volumenbasiert.
6) Fördersatz von 35 % für FuE-Aufwendungen bis 250.000 Euro nach allgemeiner Regelung (50 % für Start-ups), für FuE-Aufwendungen über 250.000 Euro 14 %.
7) Fördersatz von 15 % (60 % RDA-Satz * 25 % Steuersatz) für FuE-Aufwendungen (ohne Personal) bei bilanziellem Gewinn über 200.000 Euro, darunter Fördersatz von 12 % (60 % RDA-Satz * 20 % Steuersatz).
8) 18 % nach allgemeiner Regelung, 20 % für KMU.

Quelle: Europäische Kommission (2014a) sowie Jacobs (2016: 150ff.), aktualisiert und ergänzt von Spengel et al. (2017) für das Jahr 2016 auf Basis der Länderberichte auf <http://www.ibfd.org>.

in den Niederlanden sowie SkatteFUNN in Norwegen). Bei den Programmen JEI in Frankreich, ATL in Großbritannien sowie R&D Tax Credit in Irland erfolgt die Förderung ohne Kappungsgrenzen.

Beantragen Unternehmen die Steuergutschrift im Verlustfall, ist in manchen Programmen eine temporäre Verrechnung über einen Vortrag der Gutschrift in Folgejahre vorgesehen. Eine Sofortauszahlung der Gutschrift im Verlustfall erhalten Unternehmen beispielsweise beim norwegischen Programm SkatteFUNN oder – zumindest anteilig – im britischen Programm ATL. Im niederländischen Programm WBSO wirkt die Gutschrift immer wie eine Sofortauszahlung, da diese über die unabhängig von der Ertragslage abzuführende Lohnsteuer gewährt wird.

Zielgruppen der Programme CII und JEI in Frankreich sind speziell KMU bzw. junge Unternehmen. Auch das Programm R&D Tax Relief in Großbritannien richtet sich seit Kurzem nur noch an KMU und gewährt einen zusätzlichen Abzug bei der steuerlichen Bemessungsgrundlage in Höhe von 130 Prozent der FuE-Aufwendungen. In Norwegen enthält das Programm SkatteFUNN Sonderregelungen für KMU, die einen erhöhten Fördersatz gewähren.³⁸⁹

Eine unterschiedliche Behandlung von KMU und großen Unternehmen kann bei der Gestaltung der Förderbedingungen ökonomisch sinnvoll sein, da KMU stärker von Finanzierungsrestriktionen und den Kosten der Antragstellung betroffen sind. Dabei verwenden die betrachteten Länder beinahe ausschließlich die von der EU-Kommission vorgegebene Definition für KMU.³⁹⁰ Demnach wird ein Unternehmen als KMU betrachtet, wenn sein jährlicher Umsatz weniger als 50 Millionen Euro beträgt oder die Jahresbilanzsumme 43 Millionen Euro nicht überschreitet. Gleichzeitig darf die Mitarbeiterzahl nicht über 249 liegen. Einzig Großbritannien wendet eine davon abweichende Definition an. Dort können seit 2008 Unternehmen bis zu einer Größe von 499 Beschäftigten und einer Bilanzsumme von bis zu 86 Millionen Euro von der speziellen KMU-Förderung profitieren.

Qualifizierte FuE-Aufwendungen, Auftragsforschung und Doppelförderung

In den empfohlenen Programmen werden in der Regel sämtliche – gemäß dem Frascati-Handbuch der OECD den FuE-Aktivitäten zugeordneten – FuE-Aufwendungen außer den Anschaffungskosten für Grund und Boden sowie bestimmte Gemeinkosten³⁹¹

von der steuerlichen Förderung erfasst.³⁹² Einen Sonderfall stellen die beiden komplementären Programme WBSO und RDA in den Niederlanden dar. Bei WBSO dienen als Bemessungsgrundlage grundsätzlich nur die (anteiligen) Personalkosten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die FuE-Tätigkeiten ausüben. Begründet wird dies vor allem mit der Zielsetzung, inländische FuE-Arbeitsplätze zu schaffen.³⁹³ Das Programm RDA wurde als komplementäres Förderinstrument zum WBSO eingerichtet und erfasst im Rahmen einer Gutschrift auf die Unternehmenssteuer alle FuE-Aufwendungen, die nicht Personalkosten betreffen.

FuE-Aufwendungen für Auftragsforschung sind beim Auftraggeber förderwürdig in den französischen Programmen JEI und CII, im irischen Programm R&D Tax Credit³⁹⁴, im norwegischen Programm SkatteFUNN sowie in Großbritannien, wo KMU die von ihnen beauftragte FuE bei der Minderung der Bemessungsgrundlage im Rahmen des Programms R&D Tax Relief geltend machen dürfen. Somit werden von diesen Programmen im Regelfall auch externe Forschungsaufträge an ausländische Unternehmen von der Förderung erfasst.³⁹⁵ Dagegen sind im niederländischen System (WBSO und RDA) Aufwendungen für Auftragsforschung beim Auftraggeber von einer Förderung ausgeschlossen. Gleichwohl können Unternehmen, die FuE-Aufträge ausführen und selbst keine Eigentumsrechte an den Forschungsergebnissen besitzen, die Förderung beantragen, sofern die entsprechenden Angestellten im Inland beschäftigt sind.

Von einer Doppelförderung spricht man zum einen, wenn für dieselben FuE-Aufwendungen gleichzeitig eine direkte Förderung und eine steuerliche Förderung erfolgt. Zum anderen liegt eine Doppelförderung vor, wenn die geleistete Auftragsforschung beim Auftragnehmer und zudem beim Auftraggeber steuerlich begünstigt wird. Zur Vermeidung solcher Doppelbegünstigungen werden in fast allen betrachteten Programmen die FuE-Aufwendungen, die für eine steuerliche Förderung in Frage kommen, um die den Unternehmen zufließenden direkten Projektfördermittel sowie um die Ausgaben für die im Auftrag Dritter geleistete Forschung gemindert. Nur der Differenzbetrag ist steuerlich förderbar. Ist als steuerliches FuE-Förderinstrument etwa eine Steuergutschrift vorgesehen, ist diese also ausschließlich auf den nach Abzug einer bereits gewährten Fördersumme verbleibenden Teil der qualifizierten FuE-Aufwendungen zu gewähren.³⁹⁶

Administration und Verwaltungsaufwand

Bewilligungen der Förderung erfolgen bei den genannten Programmen teilweise im Voraus (CII³⁹⁷ in Frankreich, WBSO und RDA in den Niederlanden sowie SkateFUNN³⁹⁸ in Norwegen) und teilweise im Nachhinein (JEI in Frankreich, R&D Tax Credit in Irland sowie R&D Tax Relief und ATL in Großbritannien). Fast ausnahmslos wird die Förderwürdigkeit der FuE-Tätigkeiten durch das jeweilige Forschungs- oder Wirtschaftsministerium oder durch vom Finanzministerium unabhängige Behörden beurteilt. Der Großteil der administrativen Abwicklung erfolgt über Onlineportale. Für das niederländische Programm WBSO wird der Verwaltungsaufwand pro Euro Gutschrift auf 0,02 Euro für die Behörden und 0,08 Euro für die Unternehmen geschätzt.³⁹⁹

Aktuelle Vorschläge für eine steuerliche FuE-Förderung in Deutschland

Zum Vergleich mit bestehenden Ausgestaltungen in den genannten Programmen fasst Box B 7-3 aktuelle Vorschläge zusammen, die in Deutschland diskutiert worden sind. Zudem hat die Europäische Kommission einen einheitlichen Rahmen der Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen, der Gestaltungsoptionen für eine steuerliche FuE-Förderung beinhaltet.

B 7-3 Wirkungen auf FuE- und Innovationsaktivitäten

Im Folgenden werden die wichtigsten empirischen Befunde zur Effektivität steuerlicher FuE-Förderung in verschiedenen Ländern dargestellt. Obwohl die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zu Instrumenten der steuerlichen FuE-Förderung sehr umfangreich ist, kann nicht bei allen Studien von verlässlichen Ergebnissen ausgegangen werden.⁴⁰⁰ Deshalb beschränkt die Expertenkommission die weitere Diskussion auf eine Gruppe methodisch besonders verlässlicher Studien.

Überproportionaler Anstieg der FuE-Aufwendungen durch Senkung der FuE-Kosten

Die meisten internationalen Studien zur Wirksamkeit steuerlicher FuE-Anreizinstrumente zielen darauf ab, die Veränderung der FuE-Aufwendungen in Abhängigkeit von der Höhe der steuerlichen FuE-Förderung zu messen (sogenannte Inputadditionalität).⁴⁰¹ Nur wenige Studien untersuchen die Effekte auf den FuE-

oder Innovationsoutput (hierzu zählen beispielsweise die Anmeldung von Patenten, die Einführung von Innovationen oder Umsätze mit Innovationen) und die wenigsten ermitteln gesamtwirtschaftliche Wirkungen unter Berücksichtigung möglicher Spillover-Effekte, Skaleneffekte und indirekter Nachfrageeffekte auf andere Investitionen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden nur Evaluationsergebnisse zur Inputadditionalität betrachtet.

Tabelle B 7-4 zeigt eine Auswahl von methodisch besonders verlässlichen Studien und deren Ergebnisse bezüglich der Wirkung steuerlicher FuE-Förderung auf die Höhe der privatwirtschaftlichen FuE-Aufwendungen.⁴⁰² 15 der 20 Studien enthalten dabei Angaben zur Wirkung der sogenannten FuE-Nutzerkosten⁴⁰³ auf die Höhe der FuE-Aufwendungen. Dabei wird ermittelt, in welchem prozentualen Ausmaß sich die FuE-Aufwendungen verändern, wenn die Kosten einer FuE-Einheit (FuE-Nutzerkosten) um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt werden. Im Durchschnitt der Studienergebnisse führte eine Verringerung der Nutzerkosten um 1 Prozent zu einer Erhöhung der FuE-Aufwendungen um 1,7 Prozent.⁴⁰⁴ Eine Senkung der FuE-Nutzerkosten führte somit zu einem überproportionalen Anstieg der FuE-Aufwendungen.

Einige Studien unterscheiden nach kurz- und langfristigen Effekten. Kurzfristige Effekte sind jene, die für das Folgejahr der Einführung oder Änderung einer steuerlichen FuE-Förderung gemessen werden. Langfristige Effekte umfassen Zeiträume zwischen drei und fünf Jahren – wobei sich die gewählten Zeiträume zwischen den Studien unterscheiden. Bei den Studien, die eine solche Unterscheidung vornehmen, liegen die kurzfristigen Effekte im Mittel bei 0,4 Prozent, die langfristigen bei 1,17 Prozent.⁴⁰⁵

Die Förderwirkung, d.h. die Veränderung der FuE-Aufwendungen pro Währungseinheit entgangener Steuereinnahmen, wurde in 9 der 20 betrachteten Evaluierungen ermittelt. Im Mittel lag die Förderwirkung bei 1,33, d.h. je Euro an entgangenen Steuereinnahmen wurden zusätzliche FuE-Aufwendungen von 1,33 Euro mobilisiert.⁴⁰⁶

Wird das Feld über die gezeigten 20 Studien hinaus erweitert, erhöht sich vor allem die Bandbreite der Ergebnisse für beide Indikatoren. Im Mittel ergibt sich aber auch dann jeweils eine überproportionale Steigerung der FuE-Aufwendungen im Vergleich zur Förderung.⁴⁰⁷

Aktuelle politische Initiativen in Deutschland und der EU

Die Bundesregierung hat die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in der Vergangenheit mehrfach erwogen. So hieß es vor allem im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP aus dem Jahr 2009: „Wir streben eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung an, die zusätzliche Forschungsimpulse insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen auslöst.“⁴⁰⁸ Umgesetzt wurde die damalige Vereinbarung jedoch nicht. In den Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierung wurde die steuerliche FuE-Förderung nicht aufgenommen.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat im März 2016 einen Gesetzentwurf für die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung für KMU (gemäß der Definition der Europäischen Kommission) vorgelegt.⁴⁰⁹ Vorgeschlagen wurde eine Steuergutschrift („Forschungsbonus“) mit einem Fördersatz von 15 Prozent, die alle qualifizierten FuE-Aufwendungen einschließen und für Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigten gelten sollte. Die Gutschrift würde mit der zu zahlenden Unternehmenssteuer verrechnet und im Falle einer zu geringen Steuerschuld direkt in voller Höhe ausbezahlt werden. Die Fördersumme

sollte auf 15 Millionen Euro pro Unternehmen und FuE-Vorhaben gedeckelt sein.⁴¹⁰ Eine Zertifizierung sollte die Förderfähigkeit der FuE-Aufwendungen ex ante bestätigen. Der Entwurf wurde im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages im September 2016 abgelehnt.⁴¹¹

Die Bundesländer Bayern und Niedersachsen haben im Mai 2016 den Vorschlag einer steuerlichen „Forschungsprämie“ – beschränkt auf FuE-Personalaufwendungen – in den Bundesrat eingebracht.⁴¹² Der Vorschlag zielt auf KMU gemäß der Definition der Europäischen Kommission und sieht eine Steuergutschrift mit einem Fördersatz von 10 Prozent vor. Darüber hinaus wird die Prüfung wirtschaftlicher, fiskalischer und beihilferechtlicher Folgen bei Ausweitung der Förderfähigkeit auf Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten angeregt. Die Forschungsprämie soll bei der Steuerveranlagung des beantragenden Unternehmens die Steuerschuld mindern. Übersteigt sie die Steuerschuld, ist eine Erstattung vorgesehen. Kappungsgrenzen werden nicht vorgeschlagen. Eine Zertifizierung durch externes Technologiefachpersonal soll die Förderfähigkeit der FuE-Aufwendungen ex ante bestätigen. Der

Bundesrat hat die Bundesregierung im Juni 2016 aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Forschungsprämie vorzulegen, der sich an den genannten Eckpunkten orientiert.⁴¹³

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2016 einen einheitlichen Rahmen der Unternehmensbesteuerung für Geschäftsaktivitäten im EU-Binnenmarkt vorgeschlagen.⁴¹⁴ Der Vorschlag beinhaltet auch eine steuerliche FuE-Förderung, bei der alle qualifizierten FuE-Aufwendungen bis zu einem Schwellenwert von 20 Millionen Euro eine Verringerung der Bemessungsgrundlage um zusätzliche 50 Prozent der FuE-Aufwendungen erlauben. Oberhalb des Schwellenwerts soll eine zusätzliche Verringerung der Bemessungsgrundlage um 25 Prozent der über den Schwellenwert hinausgehenden FuE-Aufwendungen erfolgen. Darüber hinaus sieht der Vorschlag eine Sonderregelung für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten und weniger als 10 Millionen Euro Jahresumsatz „und/oder“ 10 Millionen Euro Bilanzsumme vor. Bei diesen kleinen Unternehmen soll die Bemessungsgrundlage um zusätzliche 100 Prozent der qualifizierten FuE-Aufwendungen gemindert werden dürfen.

Tab B 7-4

Download
Daten

Studienergebnisse zur Wirksamkeit steuerlicher FuE-Förderung: Einfluss der FuE-Nutzerkosten und Steuermindereinnahmen auf FuE-Aufwendungen in unterschiedlichen Ländern

Studie	Prozentuale Veränderung der FuE-Aufwendungen, wenn die FuE-Nutzerkosten um 1 Prozent gesenkt werden	Erhöhung der FuE-Aufwendungen pro Währungseinheit Steuermindereinnahmen (Förderwirkung)	Länder und Untersuchungszeitraum	Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung
Rao (2016)	2,0		USA, 1981-1991	inkrementell, Gutschrift 20 % (Basis- und Alternativ-Variante), zusätzlich Gutschrift für Auftragsforschung an Hochschulen
Bernstein und Mamuneas (2006)	0,725		USA, 1954-2000	
Nadiri und Kim (1996)	1,09		USA, 1964-1991	
Tillinger (1991)		0,19	USA, 1980-1985	
GAO (1989)		0,26	USA, 1981-1985	
Agrawal et al. (2016)	1,5		Kanada, 2000-2003	volumenbasiert, zusätzlicher Abzug 100 %
Dagenais et al. (1997)	0,07 kurz- vs. 1,08 langfristig	0,98	Kanada, 1975-1992	volumenbasiert, Gutschrift 5-10 %, unterschiedliche Kappungsgrenzen, Abweichungen auf regionaler Ebene
Guceri (2016)	1,18		UK, 2003-2012	volumenbasiert, zusätzlicher Abzug von 50-75 % für KMU und 25-30 % für Großunternehmen
Dechezleprêtre et al. (2016)	2,6	1,7	UK, 2006-2011	
Mulkay und Mairesse (2013)	0,4		Frankreich, 2000-2007	Umstieg von inkrementell auf volumenbasiert (Gutschrift 30 % bis 100 Mio. Euro und 5 % darüber)
Mulkay und Mairesse (2008)	5,47		Frankreich, 1983-2002	inkrementell, Gutschrift 25-50 %, ab 1991 Obergrenze von 6,1 Mio. Euro
Asmussen und Berriot (1993)		0,26	Frankreich, 1985-1989	
Mairesse und Mulkay (2004)	2,73	2,8	Frankreich, 1980-1997	
Duguet (2012)		2,33	Frankreich, 1993-2003	
Parisi und Sembenelli (2003)	1,5 bis 1,77 (verschiedene Modellvarianten)		Italien, 1992-1997	inkrementell, Gutschrift 25-50 %
Labeaga Azcona et al. (2014)	0,40 bis 0,55 langfristig (verschiedene Modellvarianten)		Spanien, 2001-2008	volumenbasiert, Gutschrift 20-30 %, zusätzlich inkrementell Gutschrift 42-50 %
Lokshin und Mohnen (2012)	0,2 bis 0,5 kurz- vs. 0,4 bis 0,8 langfristig (verschiedene Modellvarianten)	0,42 bis 3,24 (verschiedene Modellvarianten)	Niederlande, 1996-2004	bis zu 35 % der Lohnkosten von FuE-Personal
Cornet und Vroomen (2005)		0,6	Niederlande, 2000-2001	
Bloom et al. (2002)	0,14 kurz- vs. 1,09 langfristig		G7, Australien, Spanien, 1979-1997	(Studie zu mehreren Ländern)
Westmore (2013)	0,16 kurz- vs. 1,0 langfristig		OECD-Länder, 1983-2008	(Studie zu mehreren Ländern)

Quelle: Spengel et al. (2017) sowie schriftliche Auskunft des ZEW.

Besonders starke positive Effekte für KMU

Von der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung profitieren insbesondere KMU. Für die Niederlande ermittelt eine Studie aus dem Jahr 2012, dass eine Senkung der FuE-Nutzerkosten um 1 Prozent KMU dazu veranlasste, ihre FuE-Aufwendungen langfristig um 1,1 Prozent zu erhöhen. Großunternehmen steigerten ihre FuE-Aufwendungen dagegen bei dieser Maßnahme nur um 0,25 Prozent.⁴¹⁵ Auch eine aktuelle Untersuchung der Effekte der Anhebung der Kappungsgrenze im kanadischen Gutschriftensystem kommt zu dem Schluss, dass für KMU deutlich höhere Effekte erwartet werden können als für Großunternehmen.⁴¹⁶

Mögliche Lohneffekte

Wenn die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung Anreize für Unternehmen setzt, mehr in FuE zu investieren, das Angebot an FuE-Personal am Arbeitsmarkt jedoch in der kurzen Frist knapp ist, kann die höhere Nachfrage nach FuE-Personal zu einem Lohnanstieg führen, der zumindest einen Teil der höheren FuE-Aufwendungen absorbiert. Eine Studie aus den Niederlanden kommt zu dem Ergebnis, dass für jeden Euro, um den die FuE-Personalaufwendungen durch die Förderung gemindert werden, die Löhne und Gehälter der Forschenden um rund 20 Cent steigen.⁴¹⁷ Dieser Effekt ist hinlänglich bekannt, gilt aber nicht nur für das Instrument der steuerlichen FuE-Förderung, sondern generell für größere staatliche Ausgaben im Bereich FuE. Tatsächlich sind die mit diesem Lohnanstieg verbundenen Preissignale notwendig, um mittelfristig auch das Angebot an qualifiziertem FuE-Personal zu steigern.

Mobilisierung von nicht forschenden Unternehmen

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung zu einem messbaren Anstieg der Anzahl FuE betreibender Unternehmen führt.⁴¹⁸ Prinzipiell kann die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung zwar dazu führen, dass mehr Unternehmen als zuvor die Durchführung von FuE-Aktivitäten zwecks steuerlicher Förderung geltend machen, obwohl gar keine zusätzlichen FuE-Aktivitäten aufgenommen wurden.⁴¹⁹ Allerdings kommt eine Studie für das britische System zu dem Schluss, dass eine solche mögliche „Umetikettierung“ keinen signifikanten Einfluss auf die Aus-

weitung der FuE-Aufwendungen nach Einführung der dortigen steuerlichen FuE-Förderung hatte.⁴²⁰ Die Expertenkommission geht davon aus, dass eine steuerliche FuE-Förderung echte Mobilisierungseffekte haben kann.

Gleichzeitig ist bekannt, dass zahlreiche FuE betreibende Akteure, die Anspruch auf eine steuerliche Förderung hätten, diese nicht nutzen.⁴²¹ Mögliche Gründe hierfür sind insbesondere als zu hoch wahrgenommene administrative Kosten sowie der Wunsch nach Vermeidung möglicher Auseinandersetzungen mit Steuerbehörden, wenn Unsicherheit über die korrekte Abgrenzung der qualifizierten FuE-Aufwendungen besteht. Nach Ansicht der Expertenkommission muss die Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung durch klare Abgrenzungen und Vorgaben solche Unsicherheiten möglichst vermeiden.

Im Zuge der Mobilisierung von privater FuE ist wahrscheinlich, dass die Innovationsausgaben insgesamt zunehmen: Die Expertenkommission hat in ihrem Jahresgutachten 2016 aufgezeigt, dass bei deutschen KMU mit kontinuierlicher FuE die Innovationsausgaben um ein Mehrfaches höher sind als bei KMU, die nur gelegentlich oder gar nicht forschen. Das bedeutet, dass ein Anstieg der Anzahl kontinuierlich FuE betreibender Unternehmen indirekt auch zu einer Erhöhung der Innovationsausgaben führen dürfte.⁴²² Allerdings lässt sich dieser Effekt nicht verlässlich quantifizieren.

Angesichts der vorliegenden Analysen unterstreicht die Expertenkommission ihre Einschätzung, dass das schon bewährte Instrumentarium der direkten Projektförderung um eine steuerliche FuE-Förderung ergänzt werden sollte.⁴²³

Abschätzung fiskalischer Effekte

B 7-4

Bei der Abschätzung der fiskalischen Wirkungen einer steuerlichen FuE-Förderung sind zwei Effekte zu unterscheiden. Zum ersten kommt es zu Steuermindereinnahmen, da der Fiskus den FuE betreibenden Unternehmen steuerliche Vorteile zugesteht. Zum zweiten werden durch die zusätzlich getätigte FuE Wachstumsimpulse ausgelöst, die wiederum Steuer-mehreinnahmen verursachen. Diese positiven Effekte in Form von Wohlfahrts- und Wachstumsgewinnen sind schwer zu identifizieren und auf ihre Ursache zurückzuführen (vgl. Abschnitt B 7-3). Für die mittel- bis langfristigen Steuer-mehreinnahmen existieren daher keine verlässlichen Abschätzungen.⁴²⁴ Die Ex-

pertenkommission geht jedoch davon aus, dass eine steuerliche FuE-Förderung langfristig zumindest kostenneutral bezüglich des Steueraufkommens wirkt.

Quantitativ gut abschätzbar sind dagegen die unmittelbaren Steuermindereinnahmen. Bei deren Abschätzung gilt zu bedenken, dass der Großteil der FuE-Aufwendungen in Deutschland in großen Unternehmen anfällt. In welchem Umfang die privaten FuE-Aufwendungen in Deutschland mit einer steuerlichen Förderung erreicht werden könnten, verdeutlicht Abbildung B 7-5. Sie zeigt die kumulierten Verteilungen der FuE-Aufwendungen und der Zahl der FuE betreibenden Unternehmen.⁴²⁵

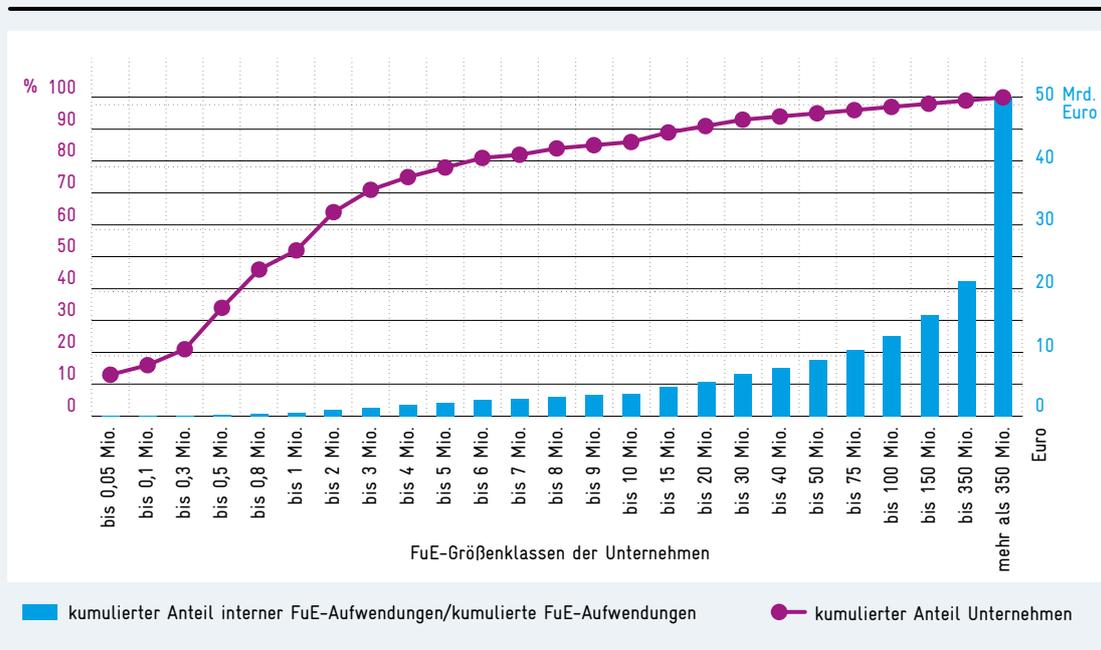
Bei einer beispielhaft gewählten Ausgestaltung der Förderung als volumenbasierte Steuergutschrift mit 10 Prozent Fördersatz und einer Kappungsgrenze der Gutschrift von zwei Millionen Euro pro Unternehmen würden demnach 91 Prozent⁴²⁶ der deutschen FuE be-

treibenden Unternehmen (all jene mit bis zu 20 Millionen Euro FuE-Aufwendungen) die Förderung von 10 Prozent Fördersatz ausschöpfen können. Damit würden 5,59 Milliarden Euro der gesamten privaten internen FuE-Aufwendungen Deutschlands potenziell von einer steuerlichen Förderung erfasst. Bei den restlichen 9 Prozent der FuE-aktiven Unternehmen, deren förderwürdige FuE-Ausgaben 20 Millionen Euro überschreiten, würden Steuergutschriften von jeweils zwei Millionen Euro anfallen.

Präzisere Abschätzungen der fiskalischen Effekte müssen die Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung berücksichtigen, da diese maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der zu erwartenden Steuermindereinnahmen hat. Die finanziellen Konsequenzen alternativer Ausgestaltungen für Deutschland wurden umfassend in einer aktuellen Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der Expertenkommission quantifiziert.⁴²⁷

Verteilung interner FuE-Aufwendungen in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2015

Kumulierter Anteil der FuE-aktiven Unternehmen nach FuE-Größenklassen, kumulierter Anteil der internen FuE-Aufwendungen und kumulierte FuE-Aufwendungen



Lesebeispiel:

- Bei einer volumenbasierten Steuergutschrift mit 10% Fördersatz und einer Kappungsgrenze der Gutschrift von 2 Mio. € pro Unternehmen würden 91% der FuE betreibenden Unternehmen (alle mit bis zu 20 Mio. € FuE-Aufwendungen) die Förderung ausschöpfen können.
- Damit allein würden 5,59 Mrd. € der gesamten privaten internen FuE-Aufwendungen erfasst.
- Bei den restlichen 9% der FuE-aktiven Unternehmen, deren förderwürdige FuE-Ausgaben 20 Mio. € überschreiten, würden Gutschriften von jeweils 2 Mio. € anfallen.

Quelle: Eigene Darstellung gemäß schriftlicher Auskunft der SV Wissenschaftsstatistik.

Abb B 7-5

Download Daten

Tab B 7-6

Download
Daten

Steuermindereinnahmen einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland bei verschiedenen Fördersätzen im Jahr 2013

Angaben in Millionen Euro

Satz der Steuergutschrift (Fördersatz)	Nicht-KMU	KMU	Gesamt
3 %	1.882	158	2.041
5 %	3.137	264	3.402
8 %	5.019	423	5.443
10 %	6.274	529	6.804
12 %	7.529	635	8.164
15 %	9.412	794	10.206

Angenommen ist eine volumenbasierte Förderung mit Erstattung im Verlustfall. KMU definiert gemäß Empfehlung der Europäischen Kommission (2003/361/EC): bis zu 249 Mitarbeiter, Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro. Für die Unterscheidung zwischen KMU und Nicht-KMU wurden für das Jahr 2013 die Anteile von KMU und Nicht-KMU an den Gesamtaufwendungen im Jahr 2007 zugrunde gelegt.

Quelle: Spengel et al. (2017).

Tabelle B 7-6 zeigt die dabei für das Jahr 2013 geschätzten Steuermindereinnahmen bei Variation der Fördersätze zwischen 3 und 15 Prozent.⁴²⁸ Unterstellt wird jeweils eine Ausgestaltung ohne Kappungsgrenzen sowie die Erstattung der Steuergutschrift im Verlustfall. In diesem Fall besteht ein einfacher linearer Zusammenhang zwischen Fördersatz und Fördervolumen: Eine Verdoppelung des Fördersatzes verdoppelt das Volumen der Steuergutschrift.

Der Studie zufolge hätte eine Steuergutschrift in Höhe von 10 Prozent auf qualifizierte FuE-Aufwendungen Steuermindereinnahmen in Höhe von 6,8 Milliarden Euro zur Folge gehabt.⁴²⁹ Der auf KMU (gemäß Definition der EU-Kommission⁴³⁰) entfallende Anteil der Steuergutschrift hätte bei etwa 529 Millionen Euro gelegen.⁴³¹ Über alle Fördersätze hinweg wäre auf KMU ein Anteil am Gesamtbetrag der Steuergutschrift von 7,8 Prozent entfallen. Dieser relativ geringe auf KMU entfallende Anteil ist Ausdruck der starken Konzentration der FuE-Aufwendungen bei großen Unternehmen.

Die hier dargestellten Schätzungen gehen von einer Teilnahmequote der förderberechtigten Unternehmen von 100 Prozent aus.⁴³² Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass die Teilnahmequote in der Realität diesen Wert erreicht. Die konkrete Teilnahmequote wird vielmehr von einem ganzen Bündel von Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen insbesondere die komplementäre direkte Projektförderung, die verfügbare FuE-Infrastruktur, die jeweiligen Unternehmens- und

Branchenstrukturen sowie Wettbewerbsdruck und Kosten für die Nutzung des steuerlichen Anreizes. Die im Rahmen einer steuerlichen FuE-Förderung zu erwartenden Steuermindereinnahmen werden deshalb tendenziell überschätzt.

Bei Beschränkung der qualifizierten FuE-Aufwendungen auf FuE-Personalaufwendungen und 10 Prozent Fördersatz hätte sich 2013 ein hypothetischer Aufkommensausfall von etwa 3,3 Milliarden Euro ergeben. Dabei wären etwa 274 Millionen Euro auf KMU entfallen (bei Anwendung der KMU-Definition der EU-Kommission).⁴³³ Unterstellt wird, dass eine Verrechnung der Steuergutschrift mit der vom antragsberechtigten Unternehmen abzuführenden Lohnsteuer erfolgt.

Im Hinblick auf Gestaltungsvarianten einer Förderung, die sich auf KMU konzentriert, ermittelt die Studie schließlich abweichend von den KMU-Kriterien der Europäischen Kommission auch differenzierte Schätzungen der Steuermindereinnahmen bei Variation der Beschäftigungsgrößenklassen. Diese Differenzierung erlaubt, Steuermindereinnahmen auch für Gestaltungsvarianten zu schätzen, die auf die Förderung von KMU mit mehr als 249 Beschäftigten abzielen. In Deutschland definiert beispielsweise das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) die Gruppe der KMU als alle Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten und weniger als 50 Millionen Euro Jahresumsatz.⁴³⁴

Tab B 7-7

Download
Daten

Steuermindereinnahmen bei Beschränkung auf FuE-Personalaufwendungen und verschiedene Beschäftigtengrößenklassen der förderberechtigten Unternehmen sowie bei variierenden Fördersätzen im Jahr 2013

Angaben in Millionen Euro

Fördersatz	Beschäftigtengrößenklassen			
	Bis 249 Beschäftigte	Bis 499 Beschäftigte	Bis 999 Beschäftigte	unbeschränkt
5 %	171	258	360	1.632
10 %	343	516	721	3.265
15 %	514	775	1.082	4.898
20 %	686	1.033	1.443	6.531
25 %	857	1.291	1.804	8.164
30 %	1.029	1.550	2.165	9.797

Bei der Abgrenzung der Unternehmen wird ausschließlich auf die Beschäftigtengrößenklassen abgestellt. Weitere Kriterien wie Jahresbilanzsumme und Jahresumsatz bleiben unberücksichtigt.

Quelle: Spengel et al. (2017).

Tabelle B 7-7 zeigt die geschätzten Steuermindereinnahmen einer auf qualifizierte FuE-Personalaufwendungen begrenzten Steuergutschrift für unterschiedliche Beschäftigtengrößenklassen – bis zu 249, 499 bzw. 999 Beschäftigte – bei variierenden Fördersätzen zwischen 5 und 30 Prozent.⁴³⁵ Für die Berechnung wird hierbei nur auf die Beschäftigtengrößenklassen abgestellt, von den weiteren Kriterien einer KMU-Abgrenzung – also Jahresbilanzsumme und Jahresumsatz – wird abstrahiert. Dies hat abweichende Schätzwerte der Steuermindereinnahmen zur Folge. So hätte sich bei 10 Prozent Fördersatz und Beschränkung auf die Gruppe der Unternehmen mit höchstens 249 Beschäftigten ein Aufkommensausfall von etwa 343 Millionen Euro ergeben.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Steuermindereinnahmen bei einer Erhöhung der Beschäftigtengrenze von 249 auf 499 um ca. 50 Prozent erhöhen. Bei einer Erhöhung der Beschäftigtengrenze von 249 auf 999 erhöhen sich die Steuermindereinnahmen um ca. 100 Prozent.⁴³⁶

Die Expertenkommission weist erneut darauf hin, dass jedem Euro Steuermindereinnahmen gemäß der in Abschnitt B 7-3 präsentierten Analysen im Mittel zusätzlich mobilisierte private FuE-Aufwendungen von 1,33 Euro als positive Wirkungen gegenüberstehen. Die durch diese zusätzlichen Forschungsausgaben ausgelösten Wachstumseffekte führen mittelfristig zu Steuermehreinnahmen, die die kurzfristigen Steuermindereinnahmen überkompensieren können.

Handlungsoptionen und -empfehlungen

B 7-5

Im Hinblick auf die breite empirische Evidenz zu den positiven Fördereffekten empfiehlt die Expertenkommission die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung als Ergänzung zu den bestehenden und bewährten direkten Projektfördermaßnahmen.

Steuerliche FuE-Förderung auf KMU ausrichten

Eine zentrale Frage ist, ob ein steuerliches Anreizinstrument für alle FuE-aktiven Unternehmen oder nur für bestimmte Unternehmensgruppen wie KMU eingeführt werden sollte. Die ökonomische Begründung der FuE-Förderung über einen Ausgleich der durch FuE verursachten positiven Externalitäten gilt für große wie für kleine Unternehmen gleichermaßen. Häufig wird darüber hinaus argumentiert, der internationale Standortwettbewerb verlange, gerade Großunternehmen nicht von einer steuerlichen FuE-Förderung auszuschließen, weil sie deutlich bessere Voraussetzungen haben, ihre FuE-Standorte global zu verlagern, um von national unterschiedlichen Steuergesetzgebungen zu profitieren. Dies ist im Grundsatz richtig. Allerdings gibt es auch gute Gründe, die für eine steuerliche FuE-Förderung insbesondere von KMU sprechen, da diese in besonderem Maße von Finanzierungsrestriktionen betroffen sind.

Nach aktuellen Erhebungen stellt der derzeitige Mangel an internen Finanzierungsquellen für 30 Prozent der deutschen KMU ein Innovationshemmnis dar.⁴³⁷ Sie sind darum häufig auf teurere externe Finanzierungsquellen angewiesen, etwa auf Kredite oder den Zugang zu Wagniskapital.⁴³⁸ Werden öffentliche Projektförderungen in Anspruch genommen, fallen die administrativen Kosten der Antragsstellung für KMU verhältnismäßig stärker ins Gewicht als für Großunternehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Finanzierungsrestriktionen können deutsche KMU nur wenige FuE-Projekte gleichzeitig realisieren und deshalb auch das Risiko von Fehlinvestitionen schlechter über Diversifikation einschränken.

Die staatliche Finanzierung von FuE in KMU in Deutschland blieb zuletzt hinter wichtigen europäischen Vergleichsländern zurück – auch, weil kein steuerliches Förderinstrument zur Anwendung kam.⁴³⁹ Die Höhe der staatlichen Finanzierung von FuE in KMU entsprach in Deutschland in den Jahren 2012 und 2013 durchschnittlich nur 0,25 Promille des BIP. Zum Vergleich: Frankreich wendete im selben Zeitraum 1,72 Promille seines BIP auf und finanzierte etwa 85 Prozent der FuE-Förderung von KMU mit steuerlichen Maßnahmen.⁴⁴⁰

Die Expertenkommission gibt vor diesem Hintergrund folgende Empfehlungen ab:

- Die Expertenkommission sieht insbesondere die genannten Finanzierungsrestriktionen von KMU als wichtigen Grund, bei der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung auf die Gruppe der KMU zu fokussieren, die nachweislich am stärksten von der Maßnahme profitieren würde.⁴⁴¹
- Es spricht einiges dafür, zunächst die von der EU-Kommission empfohlene Definition für KMU anzuwenden, nicht zuletzt, weil so eine Kollision mit dem EU-Beihilferecht vermieden wird.⁴⁴² Allerdings sollte geprüft werden, inwieweit von dieser Definition abgewichen werden kann – wie im Fall Großbritanniens. So könnte die steuerliche FuE-Förderung im nächsten Schritt auch auf Unternehmen mit bis zu 499 oder bis zu 999 Beschäftigten ausgedehnt werden, sofern dies gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist.
- Eine spätere stufenweise Ausweitung der Förderung auf noch größere Unternehmen kann dann nach Vorliegen weiterer Erfahrungen geprüft werden.

Finanzierungsrestriktionen abbauen, Doppelförderungen ausschließen

Unabhängig von der gewählten KMU-Größendefinition sollten bei der Gestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung folgende Grundsätze beachtet werden:

- Die Förderung sollte im Voraus beantragt und bewilligt werden können, sodass die Unsicherheiten einer ex post Bewilligung ausgeschlossen werden. Nach Möglichkeit sollte die Förderung umgehend liquiditätswirksam sein.
- Wird als Instrument eine Steuergutschrift gewählt, so ist für den Fall, dass diese die jeweilige Steuerschuld überschreitet, eine direkte Auszahlung des die Steuerschuld übersteigenden Betrags zu ermöglichen. Alternativ sollte es möglich sein, einen Vortrag in Folgejahre vorzunehmen. Keinesfalls sollte die Steuergutschrift verfallen.
- Doppelförderungen sind auszuschließen. Insbesondere dürfen Forschungsaufträge nicht gleichzeitig beim Auftraggeber und beim Auftragnehmer gefördert werden.

Administration schlank halten

- Zur Definition von steuerlich relevanten FuE-Aufwendungen kann das Frascati-Handbuch der OECD verwendet werden. Dieses liefert international anerkannte Differenzierungskriterien hinsichtlich Grundlagenforschung, angewandter Forschung und experimenteller Entwicklung.⁴⁴³ FuE-Personalaufwendungen sollten auf Einzelkosten beschränkt werden. Eine zusätzliche Berücksichtigung von Gemeinkosten ist administrativ aufwendig sowie wenig transparent und sollte deswegen nicht vorgesehen werden.
- Die Expertenkommission empfiehlt, die Prüfung und Bewilligung qualifizierter FuE-Aufwendungen durch vom Finanzministerium unabhängige Einrichtungen durchführen zu lassen. Dabei sollte es sich um akkreditierte Träger mit Erfahrung bei der Administration von F&I-Förderprojekten handeln. In den Einrichtungen sollten (beispielsweise in Anlehnung an die Vorgehensweise in den Niederlanden) Technologieexpertinnen und -experten beschäftigt sein.
- Die Anerkennung der Förderfähigkeit muss für die Unternehmen rechtlich verbindlich sein. Betriebsprüfungen zur Überprüfung korrekter Angaben beispielsweise hinsichtlich des Umfangs und der Art der durchgeführten FuE sollten davon jedoch unberührt bleiben.

- Die Expertenkommission plädiert für die Einführung standardisierter, online gestützter Antragsverfahren, um den administrativen Aufwand gering zu halten.

Gestaltungsvarianten einer steuerlichen FuE-Förderung

Die steuerliche FuE-Förderung sollte nach Einschätzung der Expertenkommission in Form einer Steuergutschrift erfolgen. Im Gegensatz zur Anknüpfung an die Bemessungsgrundlage ist die Förderung durch eine Steuergutschrift in ihrer Höhe unabhängig vom Steuersatz des zu fördernden Unternehmens, der in Deutschland je nach Rechtsform zum Teil stark variiert – die Förderung sollte also Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gleichermaßen begünstigen. Die Expertenkommission hält zudem eine volumenbasierte Förderung für transparenter und administrativ leichter handhabbar als eine inkrementelle Förderung.

Konkret schlägt die Expertenkommission vor, zwischen den beiden folgenden Varianten der Ausgestaltung zu wählen.

Variante 1: Steuergutschrift auf alle FuE-Aufwendungen im Rahmen der Unternehmensbesteuerung

- Diese Ausgestaltungsvariante ist international am weitesten verbreitet und hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen am besten untersucht. Die Steuergutschrift würde in diesem Modell alle qualifizierten FuE-Aufwendungen einschließen, also Personalkosten, Kosten für Instrumente und Ausrüstung, Kosten für Gebäude, die für das Forschungsvorhaben genutzt werden, Kosten für Durchführbarkeitsstudien sowie Kosten für Beratungstätigkeiten und die Zertifizierung (der Förderfähigkeit der FuE-Aufwendungen). Durch die einheitliche Einbeziehung aller verschiedenen Arten von FuE-Aufwendungen käme es nicht zu einer systematischen Bevorzugung einzelner Wirtschaftszweige oder Technologien, die einzelne Arten von FuE-Aufwendungen besonders intensiv einsetzen. Darin ist ein Vorteil dieser Variante zu sehen.
- Aufwendungen für Auftragsforschung würden von der Förderung beim Auftraggeber erfasst.⁴⁴⁴ Eine Förderung von Auftragsforschung beim Auftraggeber wäre insbesondere für jene KMU bedeutend, die nur über geringe unternehmensin-

terne FuE-Ressourcen verfügen und daher externe Aufträge an Hochschulen, Forschungseinrichtungen und andere Unternehmen vergeben. Andererseits würden damit auch Forschungsaufträge an ausländische Auftragnehmer eine Förderung erfahren, deren Forschungsergebnisse zu Wissensgenerierung und -externalitäten außerhalb Deutschlands beitragen.

- Die Steuergutschrift wäre mit der zu zahlenden Unternehmensteuer zu verrechnen und im Verlustfall bzw. im Falle einer Steuerschuld, die unterhalb der Steuergutschrift liegt, entweder vorzutragen oder (anteilig) auszubehalten. Hierin liegt ein Nachteil des Modells gerade für KMU: Positive Liquiditätseffekte würden sich erst mit der Anfertigung des Steuerbescheids durch die Finanzbehörden einstellen. Unter Umständen würden Auszahlungen erst mehr als zwei Jahre nach dem Abfluss der zugrunde liegenden Aufwendungen erfolgen.⁴⁴⁵

Variante 2: Steuergutschrift auf FuE-Personalaufwendungen und Verrechnung mit der Lohnsteuer

- In Anlehnung an die Ausgestaltung des Programms WBSO in den Niederlanden könnte die Steuergutschrift an die Höhe der FuE-Personalkosten geknüpft und mit der vom Unternehmen abzuführenden Lohnsteuer verrechnet werden.⁴⁴⁶ Das Modell hat folgende Vorteile: Die Lohnsteuer unterliegt geringeren Schwankungen als die gesamtunternehmerische Ertragsteuer und ist unabhängig von der Ertragslage des Unternehmens zu entrichten. Somit ist der Fördereffekt für Unternehmen und der fiskalische Effekt für die öffentliche Hand besser planbar. Zusätzlich ist die Lohnsteuer monatlich abzuführen, weshalb die Steuergutschrift zu einer Entlastung zeitgleich mit dem Abfluss der Personalaufwendungen führen würde. Für Unternehmen mit großen Finanzierungsrestriktionen und insbesondere für Start-ups wäre dieser unmittelbare Liquiditätseffekt von besonderer Relevanz.
- Als indirekter Effekt könnten die verringerten Personalkosten neben dem Anreiz für gesteigerte FuE-Aktivitäten zu mehr Nachfrage nach sozialversicherungspflichtigem FuE-Personal und damit zu mehr Beschäftigung in regulären Beschäftigungsverhältnissen führen. Die Begrenzung der Steuergutschrift auf FuE-Personalaufwendungen wäre außerdem im Vergleich zur Förderung aller FuE-Aufwendungen administrativ einfacher zu handhaben. Sowohl die Deklarationskosten für die Steuerpflichtigen als auch die Kontrollkos-

ten für die Steuerbehörden fielen geringer aus. Gleichzeitig wäre bei der Beschränkung der Fördergrundlage auf das FuE-Personal (als Teilmenge aller FuE-Inputfaktoren) das Missbrauchspotenzial reduziert.

- Aufwendungen für Auftragsforschung könnten beim Auftraggeber nicht berücksichtigt werden. Die FuE-Aufträge würden jedoch dessen ungeachtet durch das Instrument beim Auftragnehmer erfasst.
- Ein Nachteil dieser Variante ist, dass Unternehmen und Branchen mit unterschiedlich hohen FuE-Personalintensitäten bei dieser Ausgestaltungsvariante unterschiedlich stark gefördert werden.

Die Aufteilung der Steuermindereinnahmen auf Bund und Länder ist im Grundsatz unabhängig von der gewählten Variante – und damit von der Steuer, an welche die Förderung anknüpft.⁴⁴⁷

Die Expertenkommission hält beide Varianten für sinnvolle Ergänzungen des bestehenden FuE-Förderinstrumentariums. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Varianten präferiert die Expertenkommission allerdings die zweite Gestaltungsvariante. Dabei fallen vor allem die bessere Planbarkeit und die stärkeren Liquiditätseffekte ins Gewicht. Diese sind gerade für KMU von Bedeutung, so dass Variante 2 aus Sicht der Expertenkommission für diese Gruppe stärkere Fördereffekte erzeugen würde.

Unabhängig von der Wahl der oben genannten grundsätzlichen Ausgestaltungsvarianten sollte bei Einführung eines steuerlichen FuE-Förderinstruments eine begleitende, wissenschaftlich fundierte Evaluation fest eingeplant werden (vgl. Kapitel B 5-3).

SIEMENS

Siemens AG, CF T 2, Werner-von-Siemens-Str. 1, 80333 München

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

Name	Georg Geberth
Abteilung	CF T 2
Telefon	+49 (89) 636-34428
Telefax	+49 (89) 636-700587
Mobil	+49 (173) 7032102
E-Mail	georg.geberth@siemens.com
Datum	15. Februar 2019

Öffentliche Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen“ (KMU-Forschungsförderungsgesetz – BT-Drs 19/4827) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zum Antrag der Fraktion der FDP zur „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (BT-Drs 19/3175) sowie zum Antrag der Fraktion der AfD „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ (BT-Drs. 19/4844)

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf sowie der beiden Anträge Stellung zu nehmen.

Für einen Technologiekonzern wie Siemens gehören Forschung und Entwicklung zu den absoluten Kernaufgaben. Seit über 170 Jahren sind weiterführende Ideen, neue Konzepte und darauf basierende erfolgreiche Geschäftsmodelle die Garanten für das Reüssieren unseres Unternehmens. Dieser nachhaltige Erfolg ist keinesfalls ein Selbstläufer, ein Blick in die Zusammenstellung der dreißig größten Unternehmen Deutschlands seit etwa 1900 und davor zeigt dies eindrücklich: nur wenige Unternehmen aus dieser Gründerzeit sind heute noch im DAX vertreten. Vielmehr ist das Überleben eines Unternehmens, insbesondere in dem zunehmend kompetitiver werdenden globalen Umfeld, vom gekonnten Einsatz von Forschung und Entwicklung abhängig sowie davon, dass diese „Ressource“ zu einem kompetitiven Preis erhältlich ist. Aus diesem Grund ist das Vorhandensein einer steuerlichen Forschungsförderung von zentraler Bedeutung.

Siemens AG
Taxes
Leitung: Christian Kaeser

Werner-von-Siemens-Str. 1
80333 München
Deutschland
Tel.: +49 (89) 636 00

Siemens Aktiengesellschaft: Vorsitzender des Aufsichtsrats: Jim Hagemann Snaube; Vorstand: Joe Kaeser, Vorsitzender; Roland Busch, Lisa Davis, Klaus Helmrich, Janina Kugel, Cedrik Neike, Michael Sen, Ralf P. Thomas
Sitz der Gesellschaft: Berlin und München, Deutschland; Registergericht: Berlin Charlottenburg, HRB 12300, München, HRB 6684
WEEE-Reg.-Nr. DE 23691322

Siemens hat im Geschäftsjahr 2018 5,6 Milliarden Euro und damit 6,7 Prozent der Umsätze in Forschung und Entwicklung investiert. Diese sog. Forschungsintensität konnten wir ggü. dem Vorjahr, in dem sie 6,2 Prozent betrug, erneut steigern. Weltweit beschäftigen wir rund 43.000 Forscher und Entwickler, mit Deutschland als dem nach wie vor eindeutig größten Forschungsstandort. Weitere Details zu den Siemenszahlen im Bereich Forschung und Entwicklung können Sie aus der angefügten Präsentation entnehmen. Dort sind auch die Kerntechnologien aufgezählt, die bei Siemens untersucht und vorangetrieben werden. Diese sind nicht nur für die Zukunft unseres Unternehmens sondern für die Zukunft unserer Gesellschaft insgesamt von zentraler Bedeutung. Dies soll anhand nur einiger Beispiele illustriert werden: Künstliche Intelligenz, Cybersecurity, Blockchain-Anwendungen, Energiespeicherung, Connected (e)Mobility sowie die Zukunft der Automation (Internet of Things, Industrie 4.0). Praktische Anwendungsbeispiele sind in der Präsentation ebenfalls angefügt.

- Es ist überaus erfreulich, dass sich in der politischen Debatte offenbar ein Konsens etabliert hat, die steuerliche Forschungsförderung als ein sinnvolles Instrument zur Entfaltung von Forschungsanreizen einsetzen zu wollen. Wir sind der festen Überzeugung, dass eine gut konzipierte steuerliche Forschungsförderung Deutschland wettbewerbsfähiger machen und so zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Wohlstand hierzulande beitragen wird. Denn soviel ist sicher: Hightech-Produkte, die in Deutschland tätige Unternehmen herstellen und exportieren, sind die Basis unseres Wohlstands. Diese Produkte entstehen bzw. werden konzipiert in Forschungszentren mit hochqualifizierten Mitarbeitern, die wir gerne hier ansiedeln bzw. aufrechterhalten. Natürlich werden die Standortentscheidungen für solche Forschungszentren nicht ausschließlich aufgrund steuerlicher Rahmenbedingungen getroffen, sondern in der Zusammenschau verschiedener Standortfaktoren. Allerdings können steuerliche Regelungen starken Signalcharakter haben und dies gilt – mittlerweile – insbesondere für das Vorhandensein einer steuerlichen Forschungsförderung.

Die meisten Länder (29 von 35 OECD-Mitgliedstaaten), mit denen Deutschland wirtschaftlich im Wettbewerb steht, verfügen über attraktive steuerliche Instrumente zur Förderung von Forschung und Entwicklung. Investitionen in Innovationen werden dadurch dort sehr attraktiv. Deutschland verzichtet bisher auf ein entsprechendes Standortangebot. Die Diskussionen zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung auch hierzulande werden seit über zehn Jahren intensiv, bisher allerdings ohne greifbares Ergebnis, geführt. Hier muss durch Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung schnellstmöglich gegengesteuert werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Einbringung gleich mehrerer Initiativen für eine steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung sehr zu begrüßen. Gleichwohl erscheint bisher kein konkreter und politisch realisierbarer Vorschlag in Reichweite, der dem Ziel einer effektiven und effizienten Förderung von Forschung und Entwicklung gerecht würde.

Um eine Bewertung der, auch in ihrem Detailgrad sehr unterschiedlich ausgestalteten Vorschläge vornehmen zu können, stellt sich zunächst die Frage, welche Kriterien eine steuerliche Forschungsförderung erfüllen sollte, um in der Praxis von den Unternehmen als tatsächlicher Anreiz wahr- und angenommen zu werden. Denn nur dann kann ein solches Förderinstrument der Intention des Gesetzgebers gerecht werden.

I. Kriterien für eine sinnvolle steuerliche Förderung

Kriterien für eine steuerliche Förderung, die ihren angedachten Zweck erfüllen kann, sind aus unserer Sicht die folgenden:

1. Sicherstellung eines einfachen Verwaltungsverfahrens

- An dieser Stelle sollte auf den österreichischen Erfahrungen aufgebaut werden. Insbesondere gelingt es dort offenbar trotz der Komplexität der Einzelfälle, die Abgrenzung und Berechnung des förderbaren Aufwands, die für den Bescheid entscheidende Vorprüfung und die nachträgliche Prüfung (dort im Rahmen der steuerlichen Betriebsprüfung) in Summe deutlich bürokratieärmer zu halten als bei den Förderverfahren in der Projektförderung. Auch das mit der nachträglichen Prüfung verbundene Risiko scheint für die Unternehmen beherrschbar zu sein. All dies sind Voraussetzungen für eine angemessene Akzeptanz des Verfahrens.

2. Höhe des Fördersatzes

Grundsätzlich sollte (wie in Österreich) ein einheitlicher Fördersatz für alle Unternehmen festgelegt werden. Vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrages (Förderung „insbesondere“ für KMU), wäre ein gestaffelter Fördersatz denkbar. So könnten z.B. die ersten 100 Mio. Euro Forschungsaufwendungen mit XX Prozent und die übersteigenden Aufwendungen mit X Prozent gefördert werden. Diese Differenzierung ist allerdings weder sinnvoll noch wünschenswert, da eine Aufteilung in „gute“ und „schlechte“ Forschungstätigkeit volkswirtschaftlich nicht begründbar ist. Von einer Staffelung nach der Zahl der Mitarbeiter eines Unternehmens sollte in jedem Fall abgesehen werden, da eine solche Regelung zu Verzerrungen zwischen Wettbewerbern führen würde, wenn das eine Unternehmen knapp unterhalb der Mitarbeitergrenze liegt und daher nur (in dem o.g. Beispiel) die Hälfte der Förderung des knapp oberhalb der Grenze liegenden Wettbewerbers erhält.

3. Keine Begrenzung nach der Zahl der Mitarbeiter

Häufig wird eine Begrenzung der Förderung auf Unternehmen bis zu einer bestimmten Mitarbeiterzahl diskutiert. Fraglich ist, ob es sich hierbei um Vollzeitstellen oder um die absolute Zahl der Mitarbeiter (egal ob Voll- oder Teilzeitbeschäftigte) handelt. Wesentlicher ist aber die Frage, ob eine Größenbegrenzung überhaupt eingeführt werden sollte. Wie bereits ausgeführt, ist grundsätzlich nicht ersichtlich, weshalb die Forschungstätigkeit von größeren Unternehmen nicht förderwürdig sein sollte. Insbesondere wären die oben (unter 2.) beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen bei einem vollständigen Ausschluss von der Förderung noch deutlich größer. Und auch der Koalitionsvertrag enthält die Formulierung, dass „insbesondere“ KMU gefördert werden sollten. Dies deutet darauf hin, dass nach dem Willen des „Autors“ alle Unternehmen eine Förderung erhalten sollten, aber KMU eine höhere als die größeren Unternehmen (siehe oben zum gestaffelten Fördersatz).

4. Keine Begrenzung des zu fördernden Forschungsaufwands pro Unternehmen (Deckelung)

Auch hier ist nicht ersichtlich, weshalb Forschungsaufwand von Unternehmen, wenn dieser eine bestimmte Höhe übersteigt, von der Förderung ausgeschlossen werden sollte. Wenn aus fiskalischen Gründen eine weitere Einschränkung des Fördervolumens unabweisbar erscheint, wäre eine Deckelung des zu fördernden Personalaufwands pro Mitarbeiter sinnvoller, da hierdurch keine Unternehmen bestimmter Größenordnungen diskriminiert würden. Gleichzeitig würde der Absicht, KMU besonders zu fördern, Rechnung getragen werden, da KMU in der Regel ein geringeres durchschnittliches Gehaltsniveau aufweisen und daher weniger Förderpotential „abgeschnitten“ wird als bei größeren Unternehmen. Damit würde sich die relative Förderquote für KMU erhöhen.

– 5. Definition des Fördergegenstandes (=Bemessungsgrundlage)

Grundsätzlich sollte das Frascati Manual der OECD als Ausgangspunkt genommen werden (auch aus beihilferechtlichen Gründen). Wichtige Unterscheidungen sind des Weiteren, ob der gesamte Forschungsaufwand gefördert wird (auch Wirtschaftsgüter) oder lediglich der sich auf Forschung beziehende Personalaufwand. Je enger die Bemessungsgrundlage ist, desto höher sollte der Fördersatz angesetzt werden.

6. Einbeziehung der Auftragsforschung in die Förderung

Die Auftragsforschung sollte in die Förderung einbezogen werden, denn Unternehmen bedienen sich häufig dieses Instruments und es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Fremdvergabe von Forschungstätigkeit zu diskriminieren. Natürlich ist zu beachten, dass die Auftragsforschung dann, wegen der EU-Grundfreiheiten, nicht auf inländische Auftragnehmer beschränkt werden kann.

7. Keine Besteuerung der Steuergutschrift

Wichtig ist, dass die Besteuerung der Steuergutschrift per Gesetz – wie dies in Österreich der Fall ist – ausgeschlossen wird. Andernfalls würde der Fördereffekt teilweise wieder rückgängig gemacht.

II. Bewertung der jeweiligen Vorschläge

Vor dem Hintergrund der eben aufgestellten Kriterien sind die drei vorgelegten Vorschläge aus unserer Sicht wie folgt zu bewerten:

1. Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (BT-Drs 19/4827)

Auch wenn der Entwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen einige der genannten Kriterien erfüllt, ist die Gesamtregelung einer steuerlichen Forschungsförderung einerseits zu restriktiv und andererseits zu bürokratisch ausgestaltet. Die folgenden Eckpunkte aus dem Gesetzentwurf sollen näher beleuchtet und zur Begründung unserer Bewertung herangezogen werden:

- **Forschungsbonus in Form einer Steuergutschrift von 15 Prozent auf alle F+E-Ausgaben für alle Unternehmen bis 249 Mitarbeiter:** die Beschränkung auf Unternehmen bis 249 Mitarbeiter ist zu restriktiv, schafft starke Wettbewerbsverzerrungen zwischen konkurrierenden Unternehmen und ist daher abzulehnen.
- **Rückwirkender Wegfall der Förderung, falls das KMU innerhalb von 5 Jahren die Eigenständigkeit verliert:** diese Regelung ist einerseits zu restriktiv und andererseits zu bürokratisch, da die Voraussetzungen fünf Jahre lang nachgehalten werden müssen. Im Übrigen macht diese Regelung einen besonderen Vorzug der steuerlichen Forschungsförderung, nämlich die Rechtssicherheit, zunichte. Denn die Förderung muss bei Verlust der Eigenständigkeit fünf Jahre nach ihrer Gewährung, also im Nachhinein, rückabgewickelt werden, obwohl der Eintritt dieser Voraussetzung zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Förderung nicht absehbar war.
- **Beschränkung auf fünfzehn Millionen Euro pro Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Höchstbetrag):** eine Deckelung der Förderung ist restriktiv und aufgrund ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung abzulehnen.
- **Zertifikat einer anerkannten Zertifizierungsstelle zur Förderfähigkeit:** da der Steuerpflichtige die Kosten für die Zertifizierung übernehmen soll, ist nicht davon auszugehen, dass die Zertifizierungsstelle ihre Aufgabe unbürokratisch und effizient verrichten wird. Letztlich wird durch die Gebührenpflicht eine weitere Hürde für die Inanspruchnahme der Förderung aufgebaut.

2. Zum Antrag der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/3175)

Der Antrag der Fraktion der FDP „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ geht grundsätzlich in die richtige Richtung, weist aber ebenfalls wesentliche Schwächen auf, die eine breite volkswirtschaftliche Anreizwirkung verhindern und schafft nicht wünschenswerte Wettbewerbsverzerrungen. Die folgenden Punkte sollen einer kurzen Bewertung unterzogen werden:

- **Keine Größenbeschränkung der Unternehmen:** die fehlende Beschränkung nach der Größe der forschenden Unternehmen entspricht dem Grundsatz, dass Forschungstätigkeit nicht in „gute“ oder „schlechte“ Forschung eingeteilt werden kann und ist daher zu begrüßen.
- **Betragsmäßige Beschränkung:** allerdings wird durch die betragsmäßige Deckelung dann doch eine Einteilung vorgenommen und weite Teile der Forschungstätigkeit von der Förderung ausgeschlossen.
- **Höherer Fördersatz für Schlüsseltechnologien:** hierdurch wird eine weitere Einteilung vorgenommen, die einem wesentlichen Charakteristikum der steuerlichen Forschungsförderung, nämlich ihrer Technologieneutralität, widerspricht. Die selektive Förderung von bestimmten Technologien ist ein Merkmal der Projektförderung und sollte dieser vorbehalten bleiben.

3. Zum Antrag der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/4844)

Mit ihrem Antrag „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ hat auch die Fraktion der AfD einen Vorschlag zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung vorgelegt. Allerdings ist diese Initiative bisher nur umrisshaft erkennbar und daher einer Gesamtwürdigung nicht zugänglich. Begrüßenswert ist indes die Aussage, dass weder eine Deckelung noch eine Größenbeschränkung vorgesehen werden soll.

III. Zusammenfassung

- Wir begrüßen die nun auch in Deutschland beginnende Diskussion und hoffen, dass der Gesetzgeber ein
- unbürokratisches und nicht zu restriktives Konzept (allenfalls eine degressive Staffelung des Fördersatzes nach der Höhe der Forschungsaufwendungen sowie eine Kappung des Personalaufwands pro Mitarbeiter) zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung umsetzt, das ein positives Investitionssignal an die Unternehmen sendet und damit die volkswirtschaftlich erwünschten Effekte möglichst umfassend auslösen kann. Unsere reichhaltigen Erfahrungen mit anderen Ländern, die eine steuerliche Forschungsförderung bereits eingeführt haben, teilen wir gerne mit Ihnen, entweder während der Anhörung oder im Nachgang hierzu auf Anfrage.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Christian Kaeser



Georg Geberth

Anlage: Präsentation zu Forschung und Entwicklung bei Siemens („F&E@Siemens“)

F&E @ Siemens

Anhörung im Deutschen Bundestag zur Einführung einer
Steuerlichen Forschungsförderung

18. Februar 2019
Georg Geberth

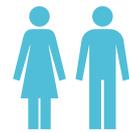
Facts & figures on R&D

Siemens group



Research and Development at Siemens


€5.6 billion
 Expenditures for R&D¹


43,400
 R&D employees²

**Inventions and patents –
 securing our future**


7,300
 Inventions¹


3,850
 Patent applications¹

**University cooperation –
 our knowledge edge**

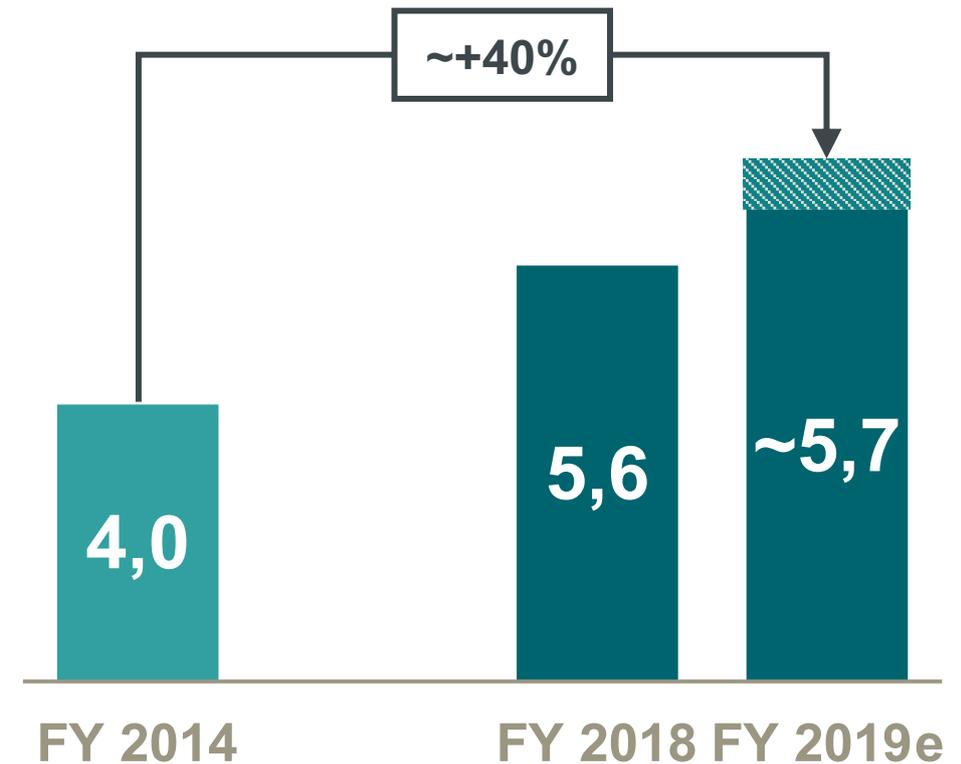

8
 CKI
 universities³


17
 Principal partner
 universities

¹ In FY 2018 ² As of September 30, 2018

³ Centers of Knowledge Interchange

Siemens R&D spending in billion EUR



CT IP – Corporate Intellectual Property

Protecting Siemens' know-how

- Ideas are turned into inventions that give Siemens a competitive edge
- We ensure that these inventions get a high-level of patent protection
- We have around 490 experts¹ who manage Siemens' intellectual property: They register and establish market trademark rights

65,000

patents held
in fiscal 2018



7,300

invention disclosures
in fiscal 2018 –
33 per work day



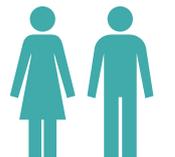
3,850

patent applications
in fiscal 2018 –
18 per work day



490

intellectual property
experts worldwide¹



¹ Employee figures: As of September 30, 2018

Overview of “Company Core Technologies”

14

Additive Manufacturing

9

Future of Automation

10

Autonomous Robotics

2

Cybersecurity

6

Materials

7

Blockchain Applications

4

Data Analytics,
Artificial Intelligence

11

Power Electronics

8

Connected (e)Mobility

12

Distributed Energy
Systems

3

Simulation and
Digital Twin

5

Connectivity and
Edge Devices

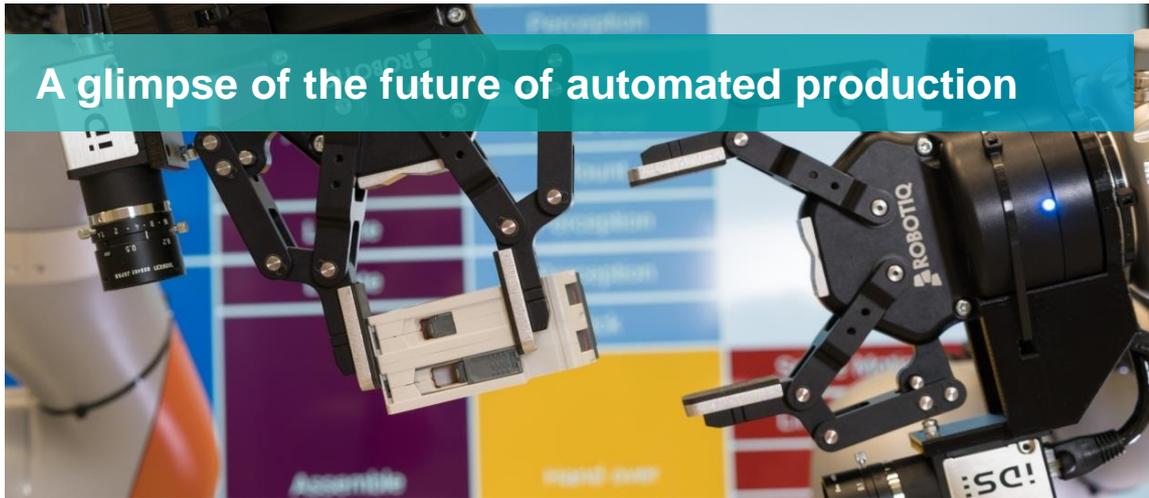
13

Energy Storage

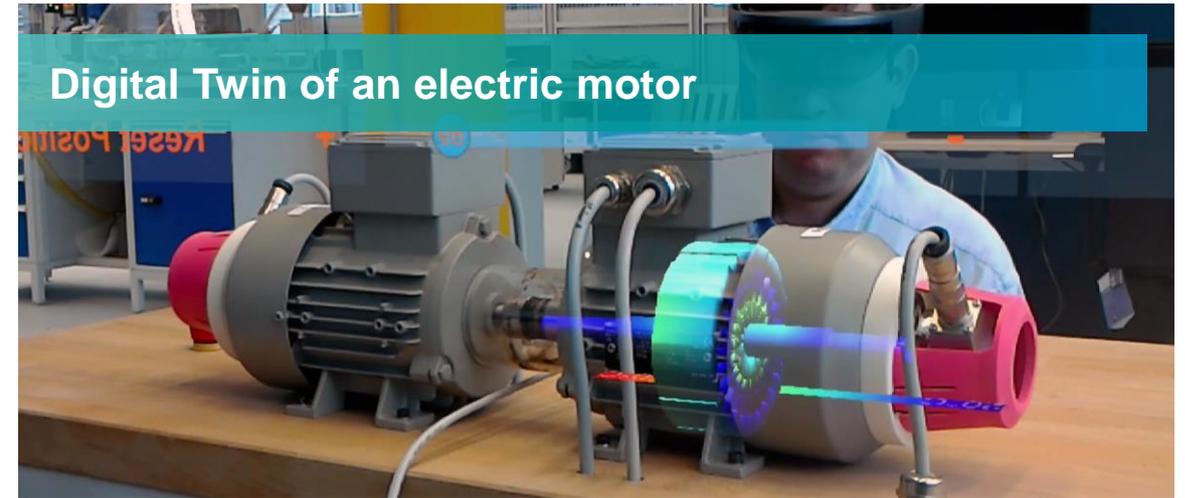
1

Software Systems
and Processes

Corporate Technology – Examples of our work (I)

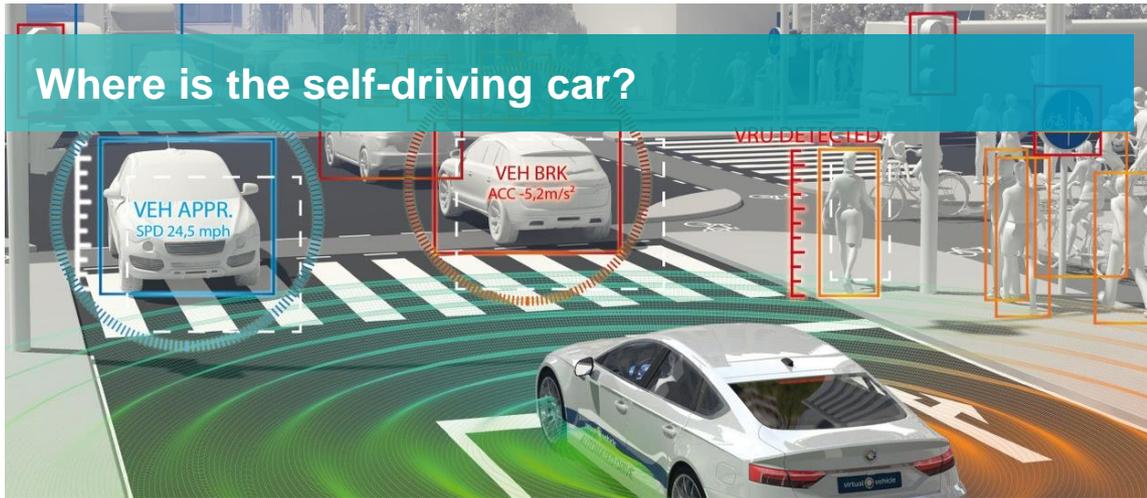


Corporate Technology has developed a robotic system that can manufacture products without having to be programmed. The prototype shows the future of production: Automation of automation – where detailed engineering gives way to a specification of high-level tasks.

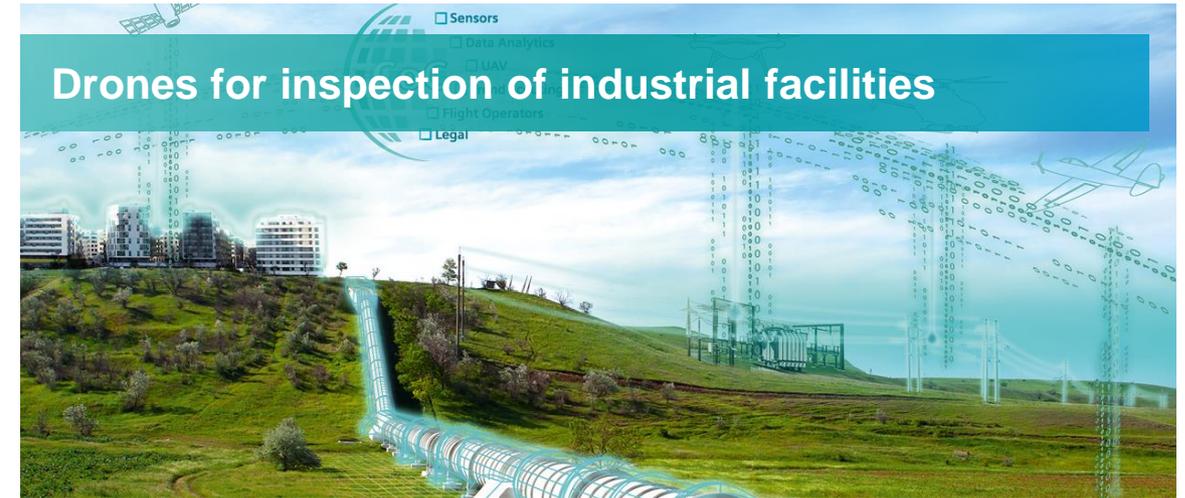


A digital twin enhanced with mathematical models enables electric motors to undergo something like a virtual X-ray. For instance, the interior temperature of a motor can be measured during operations. To this end, researchers at Corporate Technology have developed models that can be calculated more precisely and 1,000 times faster than with traditional engineering tools. So the unmeasurable becomes the measurable.

Corporate Technology – Examples of our work (II)



Self-driving cars will determine the future of our roads. An essential foundation is the exact determination of a vehicle's position. To achieve this, researchers at Corporate Technology have significantly improved the precision of vehicle positioning using Siemens roadside units. This brings accuracy all the way down to 15 centimeters.



There are almost no limits to business ideas and possible applications for drones, also in the industrial sector. The market and technologies are developing rapidly. This makes it all the more important to stay on top of things and to recognize trends at an early stage. At Corporate Technology, we do exactly that, whether for the automated measurement of gas pipelines or for the inspection of high-voltage lines.

Corporate Technology – Examples of our work (III)



Tapas, a new inverter developed by Corporate Technology, is 10 to 50 times more dynamic than conventional systems, and more compact. This makes it especially well-suited for robots that require great precision at high speeds. However, there are many more potential application fields. The inverter could, for example, be used in wireless charging, 3D printing or LED and laser technology.



Evonik and Siemens Corporate Technology are analyzing how to use electricity to convert carbon dioxide (CO₂) into specialty chemicals by means of electrolysis. A joint project "Rheticus" was launched in 2018 and is due to run for two years. The first test plant is scheduled to go on stream by 2021. It will produce chemicals such as butanol and hexanol, both feedstocks for special plastics and food supplements.

Corporate Technology – Examples of our work (IV)



Researchers at Corporate Technology are combining bionics and 3D printing with a new software technology that computes geometric solutions. Once this generative software has calculated a solution, additive manufacturing makes it possible to access these new design spaces and realize complex designs quickly. Use cases include a fennel bulb-shaped burner tip for use in power plants and energy processes.



Since 2016 Airbus and Siemens Corporate Technology have been working together on the development of hybrid-electric propulsion systems for the aviation sector. One of the pioneering aircraft with these technologies is the CityAirbus; a four-seated air taxi scheduled to set out on its maiden flight at the end of 2018. The 200kW electric motor, which CT specifically designed for this project, has a record-breaking torque density.

Hartmut Rauen
Stellv. Hauptgeschäftsführer



VDMA · Postfach 710864 · 60498 Frankfurt am Main · Germany

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

Kontakt Hartmut Rauen
Telefon +49 69 6603-1331
Telefax +49 69 6603-2331
E-Mail hartmut.rauen@vdma.org
Datum 14. Februar 2019

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungs-Förderungsgesetz)“ (BT-Drs. 19/4827) sowie zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (BT-Drs. 19/3175) und dem Antrag der Fraktion der AfD „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ (BT-Drs. 19/4844)

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz, BT-Drucks. 19/4827) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, des Antrags der Fraktion der FDP „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“ (BT-Drs. 19/3175), des Antrags der Fraktion der AfD „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ (BT-Drs. 19/4844) sowie für die Einladung zu einer öffentlichen Anhörung in dieser Sache. Gerne nehmen wir an der Anhörung teil und möchten vorab wie folgt Stellung nehmen:

I. Grundsätzliches

Der VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau) vertritt über 3.300 vorrangig mittelständische Unternehmen der Investitionsgüterindustrie. Die deutsche Maschinenbauindustrie ist international führend – in 25 von 31 vergleichbaren Fachzweigen sind deutsche Firmen unter den TOP-3-Anbietern der Welt, bei der Hälfte sogar

VDMA e.V.
Lyoner Str. 18
60528 Frankfurt am Main, Germany
Telefon +49 69 6603-1462
E-Mail hgf@vdma.org
Internet www.vdma.org
Vereinsregister AG Frankfurt/Main, Nr. VR4278

Hauptgeschäftsführung

Präsident:
Carl Martin Welcker
Hauptgeschäftsführer:
Thilo Brodtmann

Weltmarktführer. Der Maschinen- und Anlagenbau ist in Deutschland mit über 1,3 Mio. Erwerbstätigen größter industrieller Arbeitgeber. Er entwickelt und produziert Schlüsseltechnologien für den Weltmarkt. Die Exportquote liegt bei 79 Prozent (2018). Mit einem Umsatz von 232 Milliarden EUR (2018) ist er einer der führenden Industriezweige in Deutschland.

Zugleich ist der Maschinenbau auch der größte industrielle Arbeitgeber für Ingenieure und – im Verbund des Miteinanders mit den Facharbeitern – damit der Innovationsmotor in Deutschland. Entsprechend setzt sich der VDMA für innovationsfreundliche Rahmenbedingungen ein, die von diversen Politikfeldern beeinflusst werden. In der Forschungsförderung gehört hierzu ein „Dreiklang“ aus starker Industrieller Gemeinschaftsforschung (IGF), einer breitenwirksam angelegten Verbundforschung („Transferplattformen“) sowie einer steuerlichen Forschungsförderung.

Als Technologieführer muss sich Deutschland ehrgeizige Ziele setzen, wozu eine ambitionierte gesamtstaatliche FuE-Quote gehört. Eine FuE-Quote in Höhe von 3,5% am BIP, so wie im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD verankert, setzt eine Intensivierung auch des staatlichen FuE-Engagements voraus. Insbesondere sollte der – im internationalen Maßstab vergleichsweise niedrige – staatliche Anteil an den FuE-Aufwendungen der Unternehmen ausgeweitet werden. Instrument der Wahl hierfür ist die steuerliche Forschungsförderung, die zusätzlich zu den genannten Instrumenten einzuführen ist. Die steuerliche Forschungsförderung besticht durch Themenoffenheit, Rechtssicherheit, eine schnelle Wirksamkeit und einen hohen Erreichungsgrad unter den Unternehmen.

Viele sogenannte „Midrange Companies“ (250 bis 3.000 Beschäftigte) sehen sich gegenwärtig im Maschinen- und Anlagenbau mit dem Problem mangelnder Passfähigkeit der Förderinstrumente konfrontiert. Während sich Verbundvorhaben des Bundes und der EU häufig nicht in die Planungswelten dieser „größeren“ Mittelständler einfügen, sind sie für spezifische KMU-Instrumente wiederum nur begrenzt antragsberechtigt. Ein ZEW-Gutachten, das der VDMA vor kurzem beauftragt hat, belegt die klare Benachteiligung von „Midrange Companies“ im bestehenden System der deutschen und europäischen Forschungsförderung. Im Zusammenspiel mit einer rückläufigen FuE- und Innovationsbeteiligung ist dies dringend zu korrigieren. Hier hat Deutschland eine Handlungslücke.

II. Zielgerichtete Ausgestaltung wählen

Im Grundsatz sollte eine steuerliche Forschungsförderung ohne eine Größenbeschränkung auskommen. Innovationen werden oftmals in Netzwerken von Unternehmen aller Größen generiert. Zudem stehen gerade die großen Unternehmen im Standortwettbewerb. Es lohnt sich, Forschung zu attrahieren; und es lohnt sich erst recht, zu vermeiden, dass die eigenen Unternehmen ihre Forschung auslagern. Im Wettbewerb um die Ansiedlung großer forschender Unternehmen sollte Deutschland nicht von vornherein klein beigeben! Aber selbstverständlich existieren Budgetrestriktionen und die Mittelkonkurrenz zu anderen Politikfeldern ist anzuerkennen.

Mindestens der Einstieg in eine steuerliche Forschungsförderung unter Einbezug von Midrange Companies ist aus der Perspektive des VDMA dennoch dringend geboten. Hierfür existieren diverse Modelle, die von einer Anhebung der KMU-Grenze über eine Deckelung der förderfähigen Aufwendungen bis hin zu gestaffelten Fördersätzen reichen. Im Falle einer Größenbeschränkung darf diese Grenze nicht zu niedrig gezogen werden. Die von den Bundesministerien Bildung und Forschung sowie Wirtschaft und Energie in einem gemeinsamen Eckpunktepapier vorgeschlagene Grenze von 3.000 Mitarbeitern wäre im Maschinen- und Anlagenbau im Sinne einer Einstiegslösung (noch) akzeptabel.

Auch bei gegebenen budgetären Restriktionen überwiegen für den VDMA allerdings die Argumente eines nichtselektiven, für alle Unternehmen offenen Instruments. Denn trotz einer Deckelung der förderfähigen FuE-Aufwendungen werden weite Teile der Midrange Companies mit signifikanter Hebelwirkung erreicht. Eine geeignete Alternative zur Deckelung wäre ein Staffelmanipol, also ein nach Größenklassen gestaffelter Fördersatz, der Anreize für FuE bei allen Unternehmen zu setzen vermag. Um der Bedeutung gerade von Midrange Companies für Innovation und damit letztlich Beschäftigung besser gerecht zu werden, wären dann aber Staffelsätze zu definieren, die möglichst zielgenau auch diese Unternehmen adressieren.

Zum Umfang der zu fördernden Kosten, hat sich in der Diskussion der letzten Jahre herausgebildet, zunächst nur Personalkosten zu fördern und Sachkosten auszuschließen. Obwohl es in Hinblick auf das Ziel, der Ausweitung der FuE-Aktivitäten, keine Begründung für die einseitige Förderung nur der Personalkosten gibt, kann dieser Beschränkung dennoch gefolgt werden. Die Förderung der FuE-Personalkosten setzt ein deutliches arbeitsmarktpolitisches Zeichen für hochqualifizierte und zukunftsfähige Arbeitsplätze und stützt damit mittelbar auch die Aus- und Fortbildung in Deutschland.

Die Aufwendungen für Auftragsforschung sollten einbezogen werden, stärken sie doch das Miteinander von Industrie und Wissenschaft sowie die Vernetzung über die Wertschöpfungskette. Begünstigt werden sollte nach unserer Auffassung der Auftraggeber, denn dieser trägt Kosten und Risiko. Der Umfang der zu fördernden Auftragskosten muss nicht unbedingt nur auf die Personalkosten beschränkt werden. Diese Differenzierung erfordert einen objektiv nachvollziehbaren getrennten Ausweis von Personal- und Sachkosten durch den Auftragnehmer. Bürokratieärmer wäre es, die Auftragskosten insgesamt einzubeziehen und somit in diesem Rahmen auch Sachkosten zu fördern.

Als Abgrenzungskriterium für FuE-Aufwendungen wird regelmäßig das Frascati-Manual der OECD herangezogen. Dieser Ansatz ist international üblich und sollte auch in Deutschland als Grundlage fungieren. Allerdings ist zu beachten, dass das Frascati Manual nicht für alle Branchen und Besonderheiten detaillierte Abgrenzungen vorhält. Um den Unternehmen und insbesondere auch den kleinen und mittleren Unternehmen in der Praxis eine klare Richtlinie an die Hand zu geben, sollte die Finanzverwaltung per Erlass Beispiele für die verschiedenen Branchen auführen und Abgrenzungsfälle exemplarisch lösen. Der VDMA bringt sich bei diesen notwendigen branchenspezifischen Lösungen gerne ein.

Um eine deutliche Anreizwirkung zu entfalten, darf der Fördersatz nicht zu niedrig gewählt werden. Der im genannten Eckpunktepapier der Ministerien vorgeschlagene Satz von 25% würde dieses Kriterium erfüllen.

Ein großes Anliegen ist es dem VDMA, eine möglichst unbürokratische Ausgestaltung der Förderung zu erreichen. Verschiedentlich wird vorgeschlagen, eine Behörde mit einer Vorprüfung zu beauftragen, wie es in Österreich der Fall ist. So werde zu einem frühen Zeitpunkt Rechtssicherheit geschaffen. Rechtssicherheit ist von hoher Bedeutung für die Unternehmen, doch darf sie nicht mit hohem bürokratischem Aufwand auf allen Seiten erkaufte werden.

In Österreich erfolgt eine für die Unternehmen kostenfreie Vorprüfung durch die Forschungsförderungsgesellschaft aufgrund einer sehr kurzen Projektdarstellung des Antragstellers. Dieses Verfahren wird auch von Unternehmen vor Ort als aufwandsarm empfunden. Würde stattdessen eine umfangreiche Beantragung jedes FuE-Projektes zu Pflicht werden, wie derzeit bei der direkten Forschungsförderung, bestünde die große Gefahr, den Mittelstand zu verlieren. Somit spricht sich der VDMA nicht generell für eine Vorprüfung durch eine unabhängige Stelle aus. Nur bei unbürokratischer Ausgestaltung könnte eine solche Maßnahme einen Nutzen auch für die KMU entfalten. Ideal wäre aus

unserer Sicht, wenn eine Vorprüfung wie in Österreich als Option angeboten, aber nicht generell erzwungen wird.

III. Zum vorliegenden Gesetzentwurf eines KMU-Forschungs-Förderungsgesetzes von BÜDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf erfüllt einige der genannten Kriterien. Als problematisch erachtet der VDMA aber die Beschränkung auf KMU sowie die bürokratische Ausgestaltung. Nachfolgend möchten wir zu den konkreten Regelungen Stellung nehmen:

Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen

Der Gesetzentwurf beschränkt die Förderung auf kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern sowie einem Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen EUR. Um eine deutliche Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen – auch in Richtung des neuen 3,5%-Ziels – zu erreichen, ist die Anstrengung der gesamten Wirtschaft notwendig. Die FuE-Leistung großer Unternehmen wie kleiner Unternehmen hat die gleiche Wertigkeit. Eine Beschränkung auf 250 Beschäftigte greift deutlich zu kurz. Insbesondere Midrange Companies werden von der bestehenden Forschungsförderung klar benachteiligt.

Eigenständiges Unternehmen

Der Forschungsbonus soll nach § 35c Abs. 3 EStG-E nur gezahlt werden, wenn das Unternehmen eigenständig ist, d.h. dass es weder Partnerunternehmen noch verbundenes Unternehmen i.S.d. EU-Verordnung 651/2014 ist. Diese Einschränkung der Förderung ist nicht sachgerecht. Wenn – entgegen der genannten Argumente – nur KMU bis zu einer bestimmten Größenklasse gefördert werden, sollte die Förderung möglich sein, wenn die Unternehmensgruppe im Ganzen die Größenmerkmale erfüllt. Auch (kleine) Mittelständler agieren aus unterschiedlichsten Gründen in Unternehmensgruppen.

In der unternehmerischen Praxis werden Rechtsunsicherheiten über vereinnahmte Beträge generell als sehr schädlich angesehen. Wenn also innerhalb von fünf Jahren eine Rückzahlung droht, falls das Unternehmen seine Eigenständigkeit verliert, erschwert diese Einschränkung die Nutzung der Regelung zusätzlich. Auf derartige Hürden sollte verzichtet werden.

Förderhöchstbetrag

§ 35c Abs. 4 EStG-E begrenzt den Forschungsbonus auf 15 Millionen EUR pro Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Der Betrag von 15 Mio. EUR suggeriert jedoch einen Förderanreiz, der für die kleinen und mittleren Unternehmen realistisch nicht annähernd erreichbar ist.

Wenn ein KMU mit 15% der Kosten gefördert wird und den Maximalbeitrag erreichen wollte, müsste es Forschungs- und Entwicklungskosten von 100 Mio. EUR vorweisen können. Bei einem Umsatz von maximal 50 Mio. EUR sowie einer Bilanzsumme von maximal 43 Mio. EUR sind solche Zahlen unerreichbar. Üblich sind im Maschinenbau Forschungsquoten bezogen auf den Umsatz der forschenden Unternehmen von etwa 4,0%. Ein Unternehmen am oberen Rand der Größenklasse würde mit 50 Mio. EUR Umsatz einen Forschungs- und Entwicklungsaufwand von etwa 2 Mio. EUR stemmen können. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass nicht alle Projekte des Unternehmens die Kriterien erfüllen, so dass letztendlich ein durchschnittlicher Forschungsbonus von selbst 150.000 EUR pro Jahr und Firma deutlich zu hoch gegriffen ist.

Zertifizierung

Der große Vorteil der steuerlichen Forschungsförderung liegt in ihrer unbürokratischen Inanspruchnahme. Der Steuerpflichtige beantragt die Förderung mit seiner Steuererklärung und die Finanzbehörde prüft im Rahmen der Veranlagung und ggf. später durch die Betriebsprüfung.

§ 35g EStG-E schreibt jedoch vor, dass eine Zertifizierungsstelle auf Kosten des Steuerpflichtigen das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderfähigkeit der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen prüfen soll.

Nach unserer Überzeugung sollte die zuständige Finanzbehörde die Anträge im Rahmen der Steuerveranlagung bzw. Betriebsprüfung kontrollieren. Zusätzliche Expertise gibt es auch von der Wirtschaftsprüfung, da im Lagebericht über die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen zu berichten ist.

Sollten die vom Steuerpflichtigen vorgelegten Unterlagen das Vorliegen der Voraussetzungen nicht eindeutig bestätigen, kann die Finanzbehörde im Einzelfall ein Gutachten vom beantragenden Steuerpflichtigen fordern. Die Finanzbehörde hat den Herausforderungen, ein sich schnell wandelndes Steuerrecht zu administrieren, stets standgehalten. Wie auch in anderen Bereichen kann bei gewichtigen Fällen die Bundesbetriebsprüfung Spezialisten bereithalten und unterstützend tätig werden.

Es besteht keine Notwendigkeit, zusätzliche Zertifizierungsstellen zu schaffen und damit weitere Bürokratiekosten zu verursachen. Zu befürchten ist auch, dass die Zertifizierungsstellen ineffizient arbeiten werden, da die Antragsteller die Kosten zu übernehmen haben. Es fragt sich zudem, wie die Finanzbehörden die Zertifizierer nach ihrer Akkreditierung überwachen wollen. Letztendlich wird mit der Notwendigkeit zur Zertifizierung ein großer bürokratischer Aufwand geschaffen, der in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Fördersummen steht. Als Alternative bietet sich eine optionale und bürokratiearme Vorprüfung an.

Förderfähige Aufwendungen

§ 35 e EStG-E führt die förderfähigen Aufwendungen auf. Neben Personalkosten sind auch Sachkosten einbezogen, was grundsätzlich begrüßenswert ist. Absatz 2 sieht jedoch vor, dass Gemeinkosten nicht förderfähig sind. Da kleine und mittlere Unternehmen aber gerade aufgrund der geringen Größe nicht in der Lage sind, den Forschungs- und Entwicklungsbereich innerhalb des Unternehmens eigenständig aufzustellen, werden zwangsweise in erheblichem Umfang Kosten zugeschlüsselt werden müssen. Die Zuordnung der Kosten in Einzel- und Gemeinkosten ist teils auch interpretationsbedürftig. Um spätere Diskussionen im Rahmen der Prüfung mit den Finanzämtern zu vermeiden, sollte klar aufgeführt werden, welche Kosten nicht berücksichtigt werden dürfen. Ein genereller Ausschluss von Gemeinkosten ist nicht sachgerecht und konterkariert das Ziel der Förderung der FuE-Aufwendungen bei kleinen und mittleren Unternehmen.

Auftragsforschung und -entwicklung

Nach § 35f Abs. 3 EStG-E kann im Fall der Beauftragung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wahlweise auch der Auftragnehmer den Forschungsbonus beantragen. Dies ist sehr zu begrüßen. Doch nach der vorliegenden Formulierung müssen sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer die Größenmerkmale einhalten. Da aber nur einer der beiden Beteiligten den Forschungsbonus beantragen kann, muss es ausreichen, wenn auch nur dieses Unternehmen das Größenkriterium einhält. Andernfalls ist die Förderung von KMU generell ausgeschlossen, wenn große Unternehmen die Forschungsvorhaben an KMU weitergeben. Forschungsk Kooperationen von großen und

kleinen Unternehmen sollten befördert, nicht beeinträchtigt werden. Solche Kooperationen entsprechen der unternehmerischen Wirklichkeit.

Verordnung

§ 35i EStG-E ermächtigt die Bundesregierung in einer Reihe von Detailfragen per Verordnung Näheres zu bestimmen. Eine endgültige Beurteilung ist nur möglich, wenn auch der Verordnungsentwurf vorgelegt wird.

IV. Antrag der Fraktion der FDP „Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung“

Der im Antrag der Fraktion der FDP skizzierten Ausgestaltung einer steuerlichen Forschungsförderung kann in wesentlichen Teilen gefolgt werden. So soll die Förderung Unternehmen aller Größenordnungen zugute kommen, nicht zu Lasten der Projektförderung gehen und betragsmäßig pro Unternehmen begrenzt werden.

Herausheben möchten wir hier einige Aspekte:

Rechtliche Anerkennung im Vorwege

Die Aussage im Antrag der Fraktion der FDP verstehen wir als Wahlmöglichkeit, eine Anerkennung von FuE-Kosten vor Durchführung des FuE-Projekts bei Bedarf durchführen zu lassen oder darauf zu verzichten. Dieser Ansatz wird sowohl den Unternehmen gerecht, die die Rechtssicherheit besonders hoch bewerten, als auch denjenigen, die ein bürokratiearmes Verfahren wünschen. Eine solche Regelung ist daher einem Zwang zur Zertifizierung vorzuziehen. Wie dabei eine Kooperation mit Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen begünstigend wirken kann, müsste konkret ausgearbeitet werden.

Verrechnung mit Lohnsteuerzahlungen / Körperschaftsteuervorauszahlungen

Eine unterjährige Verrechnung mit anderen Steuerzahlungen hat einen deutlichen Liquiditätsvorteil, gerade auch für KMU. Ein solches Angebot setzt aber nach unserem Verständnis voraus, dass die Finanzverwaltung eine Vorprüfung durchführen muss und somit ein entsprechender bürokratischer Aufwand für die Steuerpflichtigen entsteht. Als Wahlmöglichkeit ausgestaltet, könnte hier eine zusätzliche Attraktivität geschaffen werden. Wir plädieren in diesem Zusammenhang für eine möglichst einfache Ausgestaltung. So sollte überdacht werden, ob im Rahmen der Verrechnung zwischen internen und externen FuE-Aufwendungen unterschieden werden muss.

Höherer Fördersatz für Schlüsseltechnologien

Die Technologieoffenheit ist ein großer – wenn nicht: der – Vorteil der steuerlichen Forschungsförderung im Vergleich zur Projektförderung. Anders als in der Top-down-Förderung werden somit auch vermeintlich unattraktive Themen adressiert, deren Hebelwirkung auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze von Seiten der Förderpolitik zu wenig Aufmerksamkeit erfährt. Differenzierte Fördersätze sehen wir aufgrund des dann inhärenten technologieleitenden Eingriffs als fragwürdig und überaus verwaltungsaufwändig an. Welches Gremium entscheidet auf welcher Basis darüber, welche Technologien wie hoch gefördert werden? Wie gelingt die Abgrenzung, wenn Projekte in mehrere Bereiche fallen? In welchen Abständen wird der Katalog überarbeitet? Kurzum: Es erscheint angezeigt, hier keine Unterscheidungen zu treffen und die gezielte Förderung bestimmter Technologien weiterhin der Projektförderung zu überlassen.

V. Antrag der Fraktion der AfD „Für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen“ (BT-Drs. 19/4844)

Die Fraktion der AfD fordert mit ihrem Antrag eine Steuergutschrift für Löhne, Gehälter und Sozialabgaben für FuE-Personal sowie Aufwendungen für FuE-Auftragsforschung einzuführen.

In dem Antrag wird richtigerweise festgestellt, dass eine solche staatliche Förderung geeignet ist, Investitionen der Wirtschaft in erheblichem Maße freizusetzen. Der Verzicht auf eine Deckelung der Förderung und der Einbezug von Unternehmen aller Größenordnungen erhöht potenziell die Anreizwirkung. In Bezug auf wichtige Kriterien der Ausgestaltung – Höhe des Fördersatzes, Abgrenzung von FuE, Geltendmachung der Auftragsforschung (Auftraggeber vs. Empfänger) etc. – werden in dem Antrag allerdings keine Aussagen getroffen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der VDMA die mit den Vorlagen verbundene parlamentarische und öffentlich Diskussion in Bezug auf eine steuerliche Forschungsförderung begrüßt. Bei der weiteren Ausgestaltung sollten jedoch die skizzierten Anpassungen vorgenommen werden, sodass die bestmögliche Wirkung erzielt werden kann. Als Repräsentant des industriellen Mittelstands setzen wir auf eine steuerliche Forschungsförderung, die unser Land tatsächlich voranbringt. Der Einbezug möglichst aller forschenden Unternehmen, die unbürokratische Ausgestaltung der Förderung, die branchenspezifische Abgrenzung des FuE-Begriffs und die Auflösung der Benachteiligung von Midrange Companies sehen wir in diesem Zusammenhang als erfolgskritisch an. Die Einführung muss jetzt erfolgen – für mehr Innovation, Wertschöpfung und zukunftssichere Arbeitsplätze in Deutschland!

Wir freuen uns auf die Diskussion in der Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen



Hartmut Rauen
Stellv. Hauptgeschäftsführer



Ulrich Meißner
Referent Steuern



ZDH • Postfach 110472 • 10834 Berlin

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

Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21
10117 Berlin
www.zdh.de

Abteilung: Steuer- und Finanzpolitik
Ansprechpartner: Fabian Bertram
Tel.: +49 30 206 19-295
Fax: +49 30 206 19-59295
E-Mail: bertram@zdh.de

Berlin, 14. Februar 2019

Stellungnahme zur Anhörung am 18. Februar 2019 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der für den 18. Februar 2019 angesetzten Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages senden wir Ihnen anbei unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (BT-Drucksache 19/4827), sowie zum Antrag zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung (BT-Drucksache 19/3175) und des Antrages für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen (BT-Drucksache 19/4844).

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und wären Ihnen dankbar, wenn unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Carsten Rothbart
Leiter Abteilung Steuer-und Finanzpolitik

gez. Fabian Bertram
Referatsleiter

Anlage

Vereinsregisternummer:
VR 19916 Nz, Amtsgericht
Berlin Charlottenburg
Steuernummer:
27/622/50987

Bankverbindungen:
Landesbank Berlin Girozentrale
13 327 810 (BLZ 100 500 00)
IBAN DE24 1005 0000 0013 3278 10
BIC/SWIFT BELADEVB33

Berliner Volksbank
830 183 2002 (BLZ 100 900 00)
IBAN DE94 1009 0000 8301 8320 02
BIC/SWIFT BEVODE33

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT VON NEBENAN.

Stellungnahme

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz),
Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung
BT-Drucksache 19/3175 sowie Antrag für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen
BT-Drucksache 19/4844**

Berlin, den 14. Februar 2019
Abteilung Steuer- und Finanzpolitik

Grundsätzliche Anmerkungen

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) stimmt mit dem zum Ausdruck gebrachten Ansatz überein, dass Wohlstand und Wachstum im Wesentlichen auch von Forschung, Entwicklung und Innovation gesichert werden. Deutschland als rohstoffarmes Land ist in besonderem Maße auf Kreativität angewiesen, damit Unternehmen neue Produkte und Verfahren zur Marktreife bringen und damit ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik sichern. Daher ist es richtig, dass in Deutschland sowohl Bund als auch Länder Unternehmen finanziell unterstützen, um so die großen wirtschaftlichen Risiken für die Unternehmen abzufedern und wirksame Anreize für eine Intensivierung der Forschungsarbeit zu geben.

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern besteht in der Bundesrepublik derzeit keine steuerliche Förderung von F+E-Aufwand, sondern es existiert eine Vielzahl von Zuschussprogrammen, im Rahmen derer direkte Zuschüsse an Unternehmen in Höhe von 35 bis 50 Prozent der Aufwendungen gewährt werden. Aus Sicht des Handwerks hat sich insbesondere das Zentrale Innovationsprogramm für den Mittelstand des Bundes (ZIM) bewährt.

Nach den Erfahrungen der Handwerkskammern, die potentiellen Antragstellern durch entsprechende Beratungsleistungen zur Seite stehen, haben diese direkten Förderprogramme auch im mittelständisch geprägten Handwerk eine gute Akzeptanz gefunden. Die gemachte Aussage, dass die existierenden Förderprogramme gerade kleine und mittlere Betriebe nicht ausreichend erreichen, kann der ZDH daher in dieser Allgemeinheit nicht bestätigen. Diese Einschätzung wird im Übrigen durch das Bundeswirtschaftsministerium bestätigt, das im Rahmen einer Wirksamkeitskontrolle des ZIM ermittelte, dass über

die Hälfte aller Projekte von kleinen Unternehmen umgesetzt wird.

Insoweit ist es aus Sicht des ZDH von **zentraler Bedeutung, dass eine steuerliche F+E-Förderung ausschließlich neben die existierenden Programme treten darf und diese keinesfalls eingeschränkt werden.** In keinem Falle darf es auch langfristig zu Kürzungen im Bereich der direkten F+E-Förderung kommen.

Eine Studie aus Österreich ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die dortige Forschungsprämie keine Ausweitung von F+E bei Unternehmen mit bislang geringer bzw. keiner F+E mit sich bringt. Dies betrifft typischerweise insbesondere KMU. Vielmehr werden diese Unternehmen durch die direkte Forschungsförderung angesprochen (Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Österreich), März 2017).

Soweit man eine steuerliche F+E-Förderung als eine Ergänzung der bestehenden direkten Förderprogramme betrachtet, muss die Ausgestaltung dieser steuerlichen Förderung insoweit zwingend die Besonderheiten typischer Strukturen von kleineren und mittleren Unternehmen berücksichtigen. Denn nur bei einer zielgruppenorientierten Ausgestaltung rechtfertigen sich aus Sicht des ZDH der erhebliche finanzielle Aufwand sowie die zusätzliche Belastung der Steuerverwaltung durch die Abwicklung dieser Förderung. Vorsichtige Schätzungen des DIW haben ergeben, dass ein Steuernachlass von 10 Prozent der jährlichen F+E-Ausgaben für KMU mit ca. 500 Mio. EUR Steuermindereinnahmen verbunden wäre. Die im vorliegenden Entwurf geplante Einführung einer Förderung von 15 Prozent würde diese Mindereinnahmen nochmals erhöhen.

Entscheidend ist ferner, dass die Ausgestaltung einer steuerlichen F+E-Förderung weitestgehend

Mitnahmeeffekte verhindert und dennoch so unbürokratisch wie möglich ist. Denn als zentrales Argument für eine steuerliche Förderung wird gerade angeführt, dass die direkte Projektförderung durch die immensen bürokratischen Aufwendungen für Unternehmen unattraktiv sei. Inwieweit hier eine steuerliche Förderung nachhaltige Impulse setzen kann, erscheint mit Blick auf europäische Nachbarn wie Frankreich, Österreich und Großbritannien jedenfalls fraglich, da diese in den letzten Jahren z.T. erhebliche finanzielle Mittel für eine steuerliche Förderung eingesetzt haben, ohne im Vergleich zu Deutschland nennenswerte positive Resultate erreicht zu haben. Ganz im Gegenteil: In Deutschland sind seit 2014 die Ausgaben für Forschung und Entwicklung kräftig gestiegen und Deutschland liegt im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe – maßgeblich getrieben von Großunternehmen.

Wie das ZEW Mannheim in seinen Trends zur Innovationstätigkeit der deutschen Wirtschaft festgestellt hat, hat sich jedoch das Innovationsverhalten von KMU in den letzten 12 Jahren verändert. Während die Innovationsausgaben bei Großunternehmen in diesem Zeitraum stark gestiegen sind, stagnierten sie im Bereich der KMU insgesamt. Bei KMU ohne eigene Forschungsabteilungen war sogar ein starker Einbruch festzustellen. Hieraus wird deutlich, dass eine steuerliche F+E Förderung gezielt für KMU einzuführen ist, um diesen Trend umzukehren. Gerade hier setzt auch der Koalitionsvertrag an, nach dem eine steuerliche Forschungsförderung insbesondere für forschende kleine und mittlere Unternehmen eingeführt werden soll.

Im Ergebnis kann nach Einschätzung des ZDH eine steuerliche F+E-Förderung als weiterer Baustein zu einer Ausweitung der F+E-Bemühungen im Mittelstand beitragen, sofern die hier dargelegten und nachfolgend erläuterten

Eckpunkte bei der Ausgestaltung noch stärker berücksichtigt werden.

Gerade auch durch die Beratung der Betriebe über steuerliche Förderungen durch die steuerberatenden Berufe können diese als Multiplikatoren fungieren und damit zu einer deutlich verbesserten Akzeptanz beitragen.

Aus Sicht des ZDH ist abschließend darauf hinzuweisen, dass eine steuerliche Förderung für den Fiskus nur schwer zu kalkulieren ist. Die Höhe der F+E-Förderung hängt vom Umfang der Inanspruchnahme durch die Betriebe ab. Dies lässt sich im Vorfeld nur schätzen, da endgültige Zahlen erst nach Bearbeitung sämtlicher Veranlagungen der jeweiligen Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen der betreffenden Jahre vorliegen. Hierin liegt aus Sicht des ZDH für die öffentlichen Kassen ein besonderes Risiko des hier ins Auge gefassten Programms und es muss zwingend sichergestellt werden, dass es keinesfalls zu einer Reduzierung der bestehenden direkten Zuschussprogramme durch eine steuerliche Förderung kommt.

A. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll eine steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (F+E-Förderung) für kleinere und mittlere Betriebe eingeführt werden. Diese soll ausweislich des § 35c Abs. 1 EStG-E 15 Prozent der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (Forschungsbonus) betragen und auf 15 Mio. EUR pro Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben beschränkt sein (§ 35c Abs. 4 EStG-E).

Nach § 35c Abs. 3 i. V. m. § 35d Abs. 9 EStG-E soll die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt werden, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen

Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich höchstens auf 43 Mio. Euro beläuft.

Anmerkungen zur geplanten Ausgestaltung im Einzelnen

Durch den vorgelegten Entwurf sollen – wie ausgeführt – kleine und mittlere Betriebe im Sinne des Artikels 2 Nr. 1 des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 gefördert werden. Weiterhin sollen nur eigenständige Unternehmen von der Förderung umfasst sein. Damit ist sichergestellt, dass eine mehrfache Förderung innerhalb von Konzernstrukturen ausgeschlossen ist.

Vor dem Hintergrund einer Förderung von KMU erscheinen die in § 35c Abs. 4 geplanten Begrenzungen des Forschungsbonus auf insgesamt 15 Mio. Euro pro Jahr und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben jedoch zu hoch. Denn derart hohe Aufwendungen können von diesem Unternehmenskreis nach unserer Einschätzung nicht erbracht werden. Vielmehr bestehen insgesamt Zweifel, ob bei der derzeit geplanten Ausgestaltung die Mehrzahl der auch im Handwerk zahlreich vertretenen innovativen kleinen und mittleren Betriebe überhaupt von einer steuerlichen Förderung profitieren würden, denn diese haben keine eigenständige Forschungsabteilung und führen nur gelegentlich Forschungs- und Innovationsprojekt durch. Insoweit ist der Nachweis entsprechender Aktivitäten für sie nur schwer zu erbringen.

Das Handwerk leistet für den Innovationsstandort Deutschland einen wesentlichen Beitrag. Seine Nähe zum Kunden ermöglicht es, Problemstellungen von Industrie und Endkundinnen und Endkunden durch handwerkliches Können und Servicequalität in Verbindung mit modernen Technologien zu lösen und wichtige Impulse für

die Fortentwicklung von Produkten und Produktionsprozessen zu geben. Die Bedeutung des Handwerks resultiert einerseits aus seiner Rolle als Technologiemitteiler, der für die breite und rasche Diffusion neuer Technologien in die verschiedensten Branchen und Anwendungsfelder verantwortlich ist. Andererseits ist es selbst an neuen Entwicklungen maßgeblich beteiligt und hat in seinen Reihen hervorragende Innovatorinnen bzw. Innovatoren und Erfinderinnen bzw. Erfinder, die mit eigenen Produkten und Serviceleistungen neue Märkte erobern.

Daher muss der Kreis der förderungswürdigen Aktivitäten unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten zielgenau definiert werden, um so den wichtigen Transfer von Erkenntnissen aus Wissenschaft und angewandter Forschung auf die Unternehmensebene in den Kreis der begünstigten Aktivitäten zu gewährleisten.

Allerdings dürfte bei einem geplanten Fördersatz von 15 Prozent der steuerliche Anreiz für zahlreiche Unternehmen so gering sein, dass nachhaltige Impulse nur bedingt zu erwarten sind, wie gerade ein Vergleich mit den Zuschussquoten bei den direkten Förderprogrammen deutlich macht.

§ 35g EStG-E

Der geplante § 35g sieht als eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung die Vorlage eines Zertifikates vor, in dem die Förderungswürdigkeit des konkreten Vorhabens bescheinigt werden soll. Bei der steuerlichen Veranlagung ist die Finanzverwaltung an diese Zertifizierung gebunden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da eine solche Zertifizierung durch unabhängige Stellen erfolgen sollte und eine Abgrenzung, ob tatsächlich F+E Aufwendungen vorliegen, auf Ebene der Veranlagungsfinanzämter zumindest Schwierigkeiten bereiten dürfte. Zudem ist eine Begrenzung des

Zeitraums auf drei Monate, innerhalb dessen eine Zertifizierungsentscheidung zu treffen ist, vor dem Hintergrund einer raschen Planungs- und Rechtssicherheit zu begrüßen. Denn gerade KMU verfügen häufig nicht über eine ausreichende Bonität um F+E Aufwendungen auf längere Zeit vorzufinanzieren.

§ 35e EStG-E

Hinzu tritt der Umstand, dass durch die zunächst notwendige Prüfung der Förderungswürdigkeit des Vorhabens durch eine entsprechende Stelle erst in einem zweiten Schritt im Rahmen der steuerlichen Veranlagung die Aufteilung und Zuordnung der Aufwendungen für Zwecke der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Steuerbonus zu erstellen ist. Durch diese Zweiteilung des Antragsverfahrens tritt für den Antragsteller das Risiko hinzu, dass es neben der ablehnenden Einstufung seiner Forschungsidee im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens darüber hinaus im Rahmen der Veranlagung und ggf. einer späteren Betriebsprüfung zu Meinungsverschiedenheiten über die Berücksichtigungsfähigkeit von einzelnen Aufwendungen mit der Finanzverwaltung kommen kann. Da eine abschließende Prüfung häufig erst Jahre nach dem Veranlagungsjahr erfolgen wird, können (anteilige) Rückforderungen des gewährten Steuervorteils zu erheblichen finanziellen Schwierigkeiten führen. Insoweit ist eine sichere Kalkulation für die Unternehmen schwerer als im Rahmen direkter Förderprogramme.

Insoweit vermag auch der immer wieder genannte zentrale Einwand, dass die direkten Förderprogramme in der Beantragung zu aufwendig seien, aus Sicht der kleinen und mittleren Betriebe nicht zu überzeugen. Zum einen muss auch bei der Inanspruchnahme einer steuerlichen Förderung durch die Unternehmen zunächst ein Prüfverfahren durchlaufen werden, so dass die Vorteilhaftigkeit gegenüber direkten Förderpro-

grammen nur eingeschränkt gegeben ist. Zum anderen überwiegt hier aus unserer Sicht eindeutig der Vorteil der Planungs- und Rechtssicherheit der direkten Förderprogramme.

Bei der Akkreditierung der Zertifikatsstellen sollte zudem ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass diese mit den Besonderheiten auch des Handwerks vertraut sind.

Des Weiteren muss gerade auch im Handwerk berücksichtigt werden, dass die Betriebe regelmäßig keine eigenständigen Forschungsabteilungen besitzen und damit die Ermittlung des anteiligen F+E-Aufwandes (Räume, Maschinen, Werkzeuge und Personaleinsatz) erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten bereiten wird, zumal nach § 35e Abs. 1 EStG-E nur unmittelbar verursachte und nachgewiesene Aufwendungen zu berücksichtigen sein sollen und nach Abs. 2 Gemeinkosten ausgeschlossen sind.

Aus Sicht des ZDH könnten diese Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden werden, wenn die förderfähigen Aufwendungen sich auf Personalaufwendungen beschränken würden. Hierbei könnte den Unternehmen ein bestimmter Prozentsatz ihrer Personalaufwendungen für F+E als Steuergutschrift gewährt werden. Diese kann mit der monatlichen Lohnsteueranmeldung verrechnet werden. Eine Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld bietet nicht nur eine möglichst unbürokratische Umsetzung, sondern führt zu unmittelbaren (monatlichen) Liquiditätseffekten bei den Unternehmen.

Bei Personengesellschaften wäre darüber hinaus der Liquiditätseffekt zudem auf Gesamthandsebene sichergestellt. Weitere Vorteile dieses Modells liegen in der Investition „in Köpfe“ sowie im Beschäftigungsaufbau am Innovationsstandort Deutschland.

Der ZDH gibt in diesem Zusammenhang jedoch zu bedenken, dass gerade im Handwerk die Betriebe zu etwa 80% in der Rechtsform des Einzelunternehmens oder der Personengesellschaft betrieben werden. Dabei werden innovative Projekte häufig durch den Betriebsinhaber (Meister) entwickelt. Steuerrechtlich wird in diesen Fällen allerdings kein Personalaufwand anerkannt. Insoweit wäre es für eine mittelstandsorientierte Ausgestaltung zwingend, dass durch eine auch pauschalierte Berücksichtigung des Unternehmereinsatzes diese Arbeitszeiten berücksichtigungsfähig sind.

Sollten neben den Personalaufwendungen auch weitere Aufwendungen für F+E förderfähig sein, könnten aus Sicht des ZDH für Kleinbetriebe durch Pauschalierungsmöglichkeiten, die einen konkreten Nachweis der Aufwendungen entbehrlich machen, deutliche Vereinfachungswirkungen erzielt werden, die die Akzeptanz weiter steigern würden und die Risiken abmildern.

Nur durch die Anerkennung pauschaliert ermittelter Kosten für den Einsatz beispielsweise vorhandener Maschinen, die auch der "normalen" Produktion dienen, können gerade kleine Betriebe überhaupt in den Kreis der Begünstigten einbezogen werden. Anderenfalls würde die steuerliche Förderung bei diesen Betrieben, die lt. Gesetzesbegründung Zielgruppe der Maßnahme sind, ins Leere laufen.

Sollte entgegen unserer Ausführungen keine Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld erfolgen und der F+E-Aufwand, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf Antrag die tarifliche Einkommensteuer des Unternehmers bzw. Mitunternehmers mindern, führt dies insbesondere nach § 35c Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs dazu, dass bei Mitunternehmerschaften (Gesellschaften) der Forschungsbonus in der privaten Steuererklärung des Mitunternehmers berücksichtigt wird und so der Gesellschaft nicht unmittelbar zu-

fließt. Dies ist einerseits konsequent, da Personengesellschaften für Zwecke der Einkommensbesteuerung nach dem deutschen Konzept nicht Steuersubjekt sind. Allerdings erscheint eine Auszahlung des Bonus an die Gesellschaft selbst als eine zweckadäquatere Lösung. Im weiteren Gesetzgebungsprozess sollte daher auch diese Möglichkeit geprüft werden.

B. Antrag der FDP-Fraktion

Die Fraktion der Freien Demokraten will eine steuerliche Forschungsförderung für alle Unternehmen mit dem Fokus auf KMU einführen.

Der Vorschlag sieht vor, den Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz ihrer Personalaufwendungen für F+E als Steuergutschrift zu gewähren. Diese soll bei internen Personalaufwendungen mit dem monatlichen Lohnsteuerabzug und bei externen Forschungsausgaben mit der vierteljährlichen Vorauszahlung der Körperschaftsteuer verrechnet werden. Im Verlustfall soll außerdem eine negative Steuererstattung möglich sein, um auch Start-Ups oder Unternehmen in Krisensituationen zu erreichen. Um Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten, soll eine verbindliche Anerkennung im Vorwege der Maßnahme möglich sein.

Zur Begründung für eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung wird ausgeführt, dass die Innovationsaktivitäten von KMU seit etwa 15 Jahren rückläufig sind. Zudem sei die bestehende direkte Projektförderung wegen der Fülle an Auflagen, der Bearbeitungsdauer und übermäßiger Bürokratie zu unattraktiv. Schließlich seien auch die hohen Finanzierungskosten für F+E Aktivitäten für KMU oftmals ein Hemmnis.

Anmerkungen zur geplanten Ausgestaltung im Einzelnen

Schon im Hinblick auf die oben genannten festgestellten Trends des ZEW, wonach die F+E Tätigkeit von KMU in den vergangenen Jahren stagniert oder sogar rückläufig ist, ist eine Fokussierung der steuerlichen F+E Förderung auf KMU sachgerecht. Dies steht auch im Einklang mit dem Koalitionsvertrag, nach dem eine steuerliche Forschungsförderung insbesondere für forschende kleine und mittlere Unternehmen eingeführt werden soll. Um Mitnahmeeffekte auszuschließen und die fiskalischen Belastungen im Blick zu behalten, ist darüber hinaus eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit unabdingbar. Eine Doppelförderung in einzelnen Projekten darf es aus unserer Sicht schon aus fiskalischen Gesichtspunkten nicht geben.

Die vorgeschlagene Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld bzw. mit der vierteljährlichen Vorauszahlung der Körperschaftsteuer gewährleistet – wie oben bereits näher ausgeführt - nicht nur eine unbürokratische Umsetzung, sondern führt zu monatlichen Liquiditätseffekten, die gerade für KMU von besonderer Bedeutung sind. Insoweit unterstützt der ZDH die Forderung unter den oben bereits erläuterten Prämissen. Insbesondere ist der Ansatz einer klaren und eindeutigen Bemessungsgrundlage (Personalaufwendungen) – vor allem im Zusammenhang mit den bereits skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten in der betrieblichen Praxis – zu begrüßen.

Auch der Vorschlag einer verbindlichen Anerkennung der Förderung im Vorwege der Maßnahme wäre insbesondere vor dem Hintergrund einer soliden finanziellen Planung sinnvoll. Denn die Unternehmen müssen bereits vor Beginn der F+E Tätigkeiten kalkulieren können, ob sie den Steuerabzug erhalten.

Aus Sicht des ZDH hat sich jedoch der branchen- und technologieoffene Ansatz der Förderung von F+E Aufwendungen bewährt, so dass es hier aus unserer Sicht nicht zu Privilegierungen einzelner Branchen und Technologien kommen darf.