

Positionspapier: Mit steuerlicher Forschungs- förderung die Innovationskraft der Wirtschaft stärken



DIHK

Deutscher
Industrie- und Handelskammertag

Mit steuerlicher Forschungsförderung die Innovationskraft der Wirtschaft stärken

Beschluss des DIHK-Vorstandes

I. Grundlagen und Notwendigkeiten einer steuerlichen Forschungsförderung

Immer wieder neue Produkte, verbesserte Herstellungsverfahren und insgesamt effizientere Abläufe in der Wirtschaft sichern ein dauerhaftes und nachhaltiges – somit auch umweltverträgliches – Wirtschaftswachstum. Das gewährleistet eine hohe Beschäftigung, stabile Einkommen und Wohlstand. Forschung und Entwicklung (FuE) spielen für diesen Prozess eine herausragende Rolle. Das FuE-Volumen ist hierzulande im Jahr 2015 erneut gestiegen und belief sich auf 2,99 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das Drei-Prozent-Ziel, auf das man sich auf EU-Ebene verständigt hat, ist somit erreicht.¹ Zwar trägt der vergleichsweise hohe Industrieanteil in Deutschland maßgeblich dazu bei, dass die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich derzeit gut dasteht. Allerdings ist die FuE-Intensität in den Industriebranchen unterschiedlich hoch, in einzelnen ist sie im internationalen Vergleich sogar deutlich niedriger. Auch regional zeigen sich deutliche Unterschiede.

Bei Forschung und Entwicklung müssen einzelne Unternehmen zumeist hohe Investitionen tätigen, lange Vorlaufzeiten einplanen und große Risiken eingehen. Die Crux dabei ist, dass sie nur einen Teil der dadurch geschaffenen Erträge für sich verbuchen können. Gesamtwirtschaftlich wird daher zu wenig in FuE investiert. Diesen Mangel können auch die bereits bestehenden Förderprogramme und Schutzrechte für geistiges Eigentum nicht kompensieren. Die gesamtwirtschaftlichen Zusatzerträge von FuE sind deutlich höher als die privaten Erträge.² Ein Anreiz des Staates für mehr private Investitionen in FuE lässt sich deshalb aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich

¹ Vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2017“, S. 138.

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

rechtfertigen, auch weil die Unternehmen, die keine eigenen FuE-Investitionen tätigen, mittelbar durch die positiven Spill-over-Effekte profitieren.

Forschungsfreundliche Rahmenbedingungen und eine staatliche Unterstützung sollten dabei auf eine größtmögliche Hebelwirkung zusätzlicher privater FuE-Ausgaben und damit hohe gesamtwirtschaftliche positive Effekte abzielen. Eine steuerliche Forschungsförderung darf dabei keinesfalls zu Lasten einer themenoffenen Förderung gehen, wie z. B. des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM). Denn das ZIM 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).

Folgende Entwicklungen verdeutlichen aus Sicht der IHK-Organisation die Notwendigkeit der Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland:

- **Die Anzahl von innovativen KMU in Deutschland nimmt ab.**³ Auch im Bereich der innovativen Neugründungen ist Deutschland heute in einer vergleichsweise schwachen Situation.⁴ Zudem ist der KMU-Anteil an den gesamten Ausgaben der Wirtschaft für Innovationen von 35 (1999) auf 23 Prozent (2015) gesunken.⁵ Dabei können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) rasch auf Marktentwicklungen reagieren und stoßen häufig grundlegende Neuerungen an. Jedoch verfügen sie oftmals nicht über die Mittel, die Neuerungen am Markt einzuführen. Damit liegt Potenzial brach. Eine steuerliche FuE-Förderung würde die Eigenkapitalbasis von KMU für FuE stärken und so auch einen wichtigen Impuls für innovative Start-ups setzen.

³ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2017): „Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2016“, S.7.

⁴ Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2017“, S. 81 ff.

⁵ Die Ausgaben mittelständischer Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten für Innovation verharren von 2004 bis 2014 bei rund 30 Mrd. Euro, sind aber im Jahr 2015 um deutliche 17 Prozent auf knapp 36 Mrd. Euro angestiegen. Für 2016 und 2017 planen die KMU jedoch keine weitere Erhöhung ihrer Innovationsausgaben. Vielmehr sollen sie 2016 um 2,7 Prozent und 2017 um 0,9 Prozent sinken. Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2016): „Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2015“, S. 12, sowie Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2017): „Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2016“, S. 13. Vgl. auch Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/8600 vom 30.5.2016.

- Größenbedingt machen KMU **bürokratische Vorgaben und die Komplexität der öffentlichen Projektförderung** besonders zu schaffen. Daher profitieren sie weniger im Vergleich zu ihrem Potenzial. Dies gilt besonders für die Fachprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie die Förderung der Europäischen Union.⁶ Ausnahme ist dabei das ZIM, mit dem es die Bundesregierung geschafft hat, ein offenes, weithin anerkanntes und effizientes Förderprogramm für Innovationen aufzulegen, das den kleinen und mittleren Unternehmen einen planungssicheren Zugang zu Forschungsmitteln bietet.
- **Nicht zuletzt drosselt auch der Fachkräftemangel die FuE-Dynamik** gerade der Mittelständler. Im Zeitraum 2004 bis 2006 stellte der Mangel an geeignetem Fachpersonal gemäß Expertenkommission Forschung und Innovation lediglich für 16 Prozent der innovationsaktiven KMU ein Innovationshemmnis dar. Im Zeitraum 2012 bis 2014 waren es bereits 33 Prozent.⁷ Auch der DIHK-Innovationsreport 2015/2016 sieht im Fachkräftemangel ein erhebliches Innovationshemmnis.⁸
- **Steuerliche Forschungsförderung im Praxistest.** Mittlerweile ist Deutschland eines der letzten Länder innerhalb der EU (und sogar der OECD), das FuE nicht steuerlich begünstigt (siehe Abbildung). Die Expertenkommission Forschung und Innovation hat in ihren Jahresgutachten wiederholt festgestellt, dass zur grundsätzlich positiven Wirkung der steuerlichen FuE-Förderung valide empirische Belege vorliegen.⁹
- Bei größeren Kostenunterschieden wächst zudem die Gefahr, dass deutsche Unternehmen **FuE-Aktivitäten ins Ausland verlagern** – auch aus diesem Grund rechtfertigt sich eine steuerliche Forschungsförderung. Ziel sollte es daher sein, FuE auf Dauer in Deutschland auszubauen und die Standortattraktivität auch für ausländische Unternehmen zu erhöhen. Ohne eine steuerliche FuE-Förderung geraten deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb zunehmend ins Hintertreffen. Das gilt auch für Deutschland als Standort bei internen Auswahlprozessen.

⁶ Vgl. DIHK (2015): „DIHK-Innovationsreport 2015/2016: Mittelstand fällt zurück“.

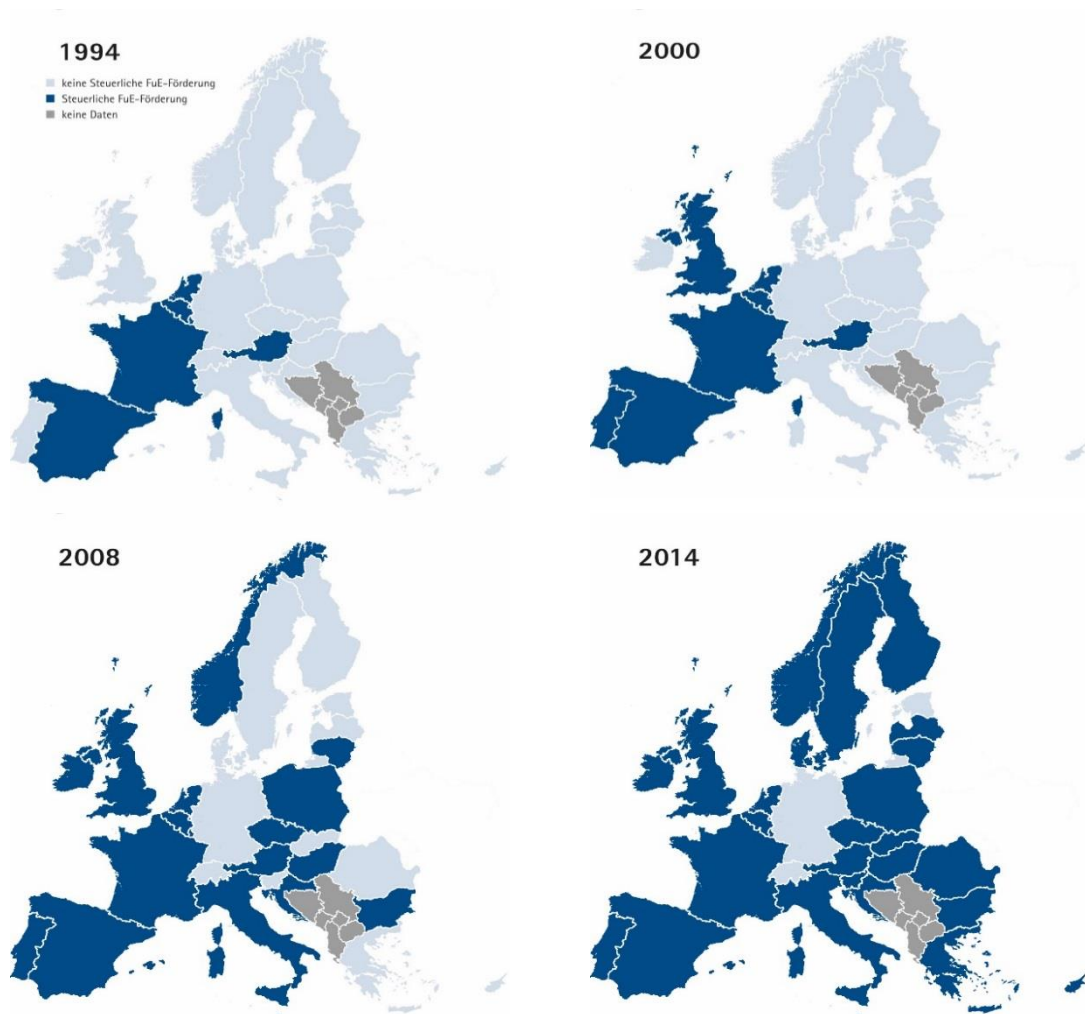
⁷ Expertenkommission Forschung und Innovation (2016): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2016“, S. 40 f.

⁸ Vgl. DIHK (2015): „DIHK-Innovationsreport 2015/2016: Mittelstand fällt zurück“.

⁹ Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2017“, S. 108 ff.

sen internationaler Unternehmen. Dieses Problem verschärft sich vor dem Hintergrund, dass deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich ohnehin eine überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung schultern müssen.¹⁰

Verbreitung von Maßnahmen zur steuerlichen Förderung von FuE in der EU



Quelle: Gaillard, Straathof (2015): "R&D tax incentives: New evidence on trends and effectiveness"; eigene Darstellung.

¹⁰ Bundesministerium der Finanzen (2016): „Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015 – Ausgabe 2016“.

II. Ausgestaltung einer wachstumsfreundlichen steuerlichen Forschungsförderung

Eine wachstumsfreundliche steuerliche Forschungsförderung sollte aus Sicht der IHK-Organisation sechs Kriterien erfüllen: Sie sollte sich **(1.) am Volumen des gesamten FuE-Budgets** eines Unternehmens orientieren, sie sollte **(2.) allen Unternehmen** offenstehen und sie sollte **(3.) als „Tax-Credit“** ausgestaltet sein – zum Beispiel in Höhe von wenigstens zehn Prozent des FuE-Budgets.¹¹ Der Tax-Credit sollte darüber hinaus **(4.) als Zulage ausgestaltet** sein – so wie bei der Investitionszulage. Die Zulage sollte gegebenenfalls an die Körperschaft- oder Einkommensteuerveranlagung gekoppelt und unabhängig von einer Steuerschuld ausgezahlt werden („cash refund“). Die FuE-Ausgaben sollten **(5.) klar definiert und zu nicht-förderfähigen Ausgaben abgegrenzt** sein. So wird für die Unternehmen ein Höchstmaß an Rechtssicherheit hergestellt. Außerdem sollte die steuerliche Forschungsförderung **(6.) auch die Auftragsforschung** umfassen, weil dadurch jene Betriebe, die auf einen Zukauf von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen angewiesen sind, konkurrenzfähig bleiben.

Begründung und Erläuterung im Einzelnen:

(1.) Volumenbasierung

Es sollten alle unternehmerischen FuE-Aufwendungen (volumenbasiert) als Bemessungsgrundlage für eine steuerliche Begünstigung berücksichtigt werden und nicht allein der (z. B. jährliche) FuE-Zuwachs (auch „inkrementelle“ Förderung genannt). Letzteres bedeutet einen hohen bürokratischen Mehraufwand für Staat und Unternehmen und wirkt sich negativ auf Rechts- und Planungssicherheit aus. Zudem wären jene Betriebe, die schon länger forschungsaktiv sind, benachteiligt. Eine Beschränkung auf eine Förderung der Personalausgaben könnte Unternehmen benachteiligen, die auf kapitalintensive Forschung und Entwicklung bzw. Auftragsforschung angewiesen sind.

(2.) Kreis der begünstigten Unternehmen

Eine starre Begrenzung einer steuerlichen FuE-Förderung, z. B. auf Unternehmen mit maximal 250 Mitarbeitern, würde die angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig

¹¹ Um die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen einzugrenzen, hat der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten einer „kleinen Lösung“ oder auch „Einstiegslösung“. So z. B. die Variante der unterschiedlichen Sätze für KMU und Großunternehmen oder die Deckelung der Förderung auf einen Maximalbetrag pro Unternehmen.

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.

(3.) Tax-Credit

Ein Tax-Credit führt unmittelbar zu zusätzlicher Liquidität für die FuE-tätigen Unternehmen, unabhängig von deren aktueller Gewinn- oder Verlustsituation. Andere Ansatzpunkte einer steuerlichen Forschungsförderung, wie z. B. ein erhöhter steuerlicher Betriebsausgabenabzug, können das nicht ohne Weiteres sicherstellen. Der Tax-Credit sollte eine Auszahlungsoption beinhalten für den Fall, dass das Unternehmen keine Gewinne macht. Dies ist insbesondere für junge, innovative KMU und Start-ups vorteilhaft. Gerade für diese Unternehmen ist ein Tax-Credit auch gegenüber einer niedrigeren Besteuerung von Erträgen aus FuE-Investitionen (sog. Patent-Boxen) überlegen, weil sie oftmals in den Anfangsjahren mit hohen FuE-Ausgaben keine oder lediglich geringe Erträge erzielen.

(4.) Steuerliche Administration als Zulage

Verfahrenstechnisch könnte die Zulage – wie die Investitionszulage – wahlweise ausgestaltet werden: als einmaliger Antrag im Folgejahr bis zum 30. September oder als Teil des Voranmeldungsverfahrens für die Umsatz- oder Lohnsteuer. Letzteres könnte Unternehmen schneller mit Liquidität versorgen. In jedem Fall sollte die Finanzverwaltung entsprechendes Know-how bei der Prüfung der Sachverhalte vorhalten, um einen möglichst reibungslosen Ablauf in der Praxis zu erreichen.

Außerdem sollte ein „Vorab-Verständigungsverfahren“ Rechtssicherheit gewährleisten. Als Beispiel könnte die französische Regelung dienen, nach der ein Förderantrag eines Unternehmens als genehmigt gilt, falls das Finanzamt innerhalb von drei Monaten keine Einwände erhebt. Möglich wäre auch das österreichische Vorbild: Eine externe Stelle legt hier die Förderfähigkeit der Aufwendungen im Sinne der steuerlichen Regelungen über ein bürokratiearmes Online-Portal verbindlich fest. Bei allen Verfahren sollten die zusätzlichen bürokratischen Belastungen für die Unternehmen so gering wie möglich ausfallen.

(5.) Definition der FuE-Ausgaben

Damit die Unternehmen in Deutschland – und hier insbesondere die mittelständischen Betriebe – stärker in FuE investieren, sollte eine steuerliche FuE-Förderung neben den Personal- auch die Sachkosten berücksichtigen. Ansonsten würden unerwünschte Lenkungswirkungen erzeugt und vor allem investitionsintensive FuE-Aktivitäten benachteiligt werden. Für die Definition von FuE-Aufwendungen bietet das „OECD-Frascati Manual“ eine gute Basis: Die OECD sieht Grundlagenforschung, Anwendungsforschung und experimentelle Entwicklung als begünstigungswürdig an. Diese Forschungskategorien haben sich bewährt und leisten internationale Vergleichbarkeit. Sie umfassen im Einzelnen:

- Kosten des FuE-Personals,
- zurechenbare Fremdkapitalkosten,
- Abschreibungen von Wirtschaftsgütern, die zu FuE verwendet werden,
- Aufwendungen für FuE-Aufträge an Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und andere Unternehmen sowie
- Ausgaben für Vorleistungen und laufende Aufwendungen im direkten Zusammenhang mit FuE-Projekten.

Eine Rechtsverordnung sollte die in Frage kommenden Aufwendungen konkretisieren und auch Verfahren zur Abgrenzung bei gemischten Aufwendungen klären. Weitere Konkretisierungen und Beispiele könnten in einem Schreiben des Bundesfinanzministeriums erfolgen. Eine solche Vorgehensweise würde ein Höchstmaß an Rechtssicherheit für die Unternehmen gewährleisten.

(6.) Auftragsforschung

Um Doppelförderungen zu vermeiden, sollte bei der Auftragsforschung die steuerliche Begünstigung vorrangig beim Auftraggeber anfallen, da dieser das Verwertungs- bzw. Investitionsrisiko der FuE-Tätigkeit trägt. Außerdem ist zu prüfen, ob auch die Vergabe von Forschungsaufträgen ins Ausland gefördert werden kann, sofern sicher gestellt ist, dass die Rechte an den Forschungsergebnissen in Deutschland entstehen.

Ansprechpartner im DIHK:

Dr. Michael Liecke, Tel.: 030-20308-1540, Mail: liecke.michael@dihk.de

Jens Gewinnus, Tel.: 030-20308-2602, Mail: gewinnus.jens@dihk.de