



BDI

Forschung, Innovation
und Technologie



Positionspapier

Steuerliche Forschungsförderung
unverzüglich einführen!

Begründung und Ausgestaltung einer steuerlichen
Förderung der Aufwendungen für Forschung und
Entwicklung (FuE) in Unternehmen als zusätzliches
Instrument zur Forschungsförderung in Deutschland.

Steuerliche Forschungsförderung unverzüglich einführen! Zusammenfassung

BDI und BDA ersuchen Bundestag und Bundesregierung, die steuerliche Forschungsförderung in Deutschland unverzüglich einzuführen. Die steuerliche Forschungsförderung ist innovations- und standortpolitisch dringend geboten. Folgende Eckpunkte sind zu beachten:

- Eine steuerliche FuE-Förderung muss auf Dauer angelegt sowie verlässlich und unbürokratisch ausgestaltet sein. Die steuerliche Forschungsförderung sollte im Rahmen der Veranlagung zur Körperschaft- oder Einkommensteuer als Steuergutschrift (tax credit) gewährt werden.
- Durch den tax credit sollten mindestens 10 Prozent des gesamten unternehmerischen FuE-Aufwandes von der Steuer-schuld abgezogen werden. Zum FuE-Aufwand, definiert durch das Frascati-Handbuch der OECD, gehören sowohl Personal- und Sachaufwendungen als auch die Kosten für Forschungsaufträge des auftraggebenden Unternehmens. Falls keine Steuerschuld vorliegt (bei start-ups etc.), sollte der tax credit ausgezahlt werden.
- Die steuerliche Forschungsförderung muss schon mit Blick auf den Standort-Wettbewerb Unternehmen aller Größen-klassen gewährt werden und darf sich nicht auf kleine und mittelständige Unternehmen beschränken.
- Die steuerliche Forschungsförderung muss zusätzlich zu den Instrumenten der Projektförderung und nicht auf deren Kosten eingeführt werden. Das 3-Prozent-Ziel (3 Prozent vom BIP für FuE) mit der Verantwortung des Staates für 1/3 (1 Prozent des BIP) muss auch bei schwächerem oder rückläufigem Wachstum Anreiz für Staat und Wirtschaft sein, ihre Investitionen in FuE zu steigern.
- Das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung darf nicht als Kompensation neu eingeführter FuE-Hemmnisse im Steuerrecht, etwa durch die Regelungen zur Funktionsverlagerung oder zur Zinsschranke, verstanden werden.

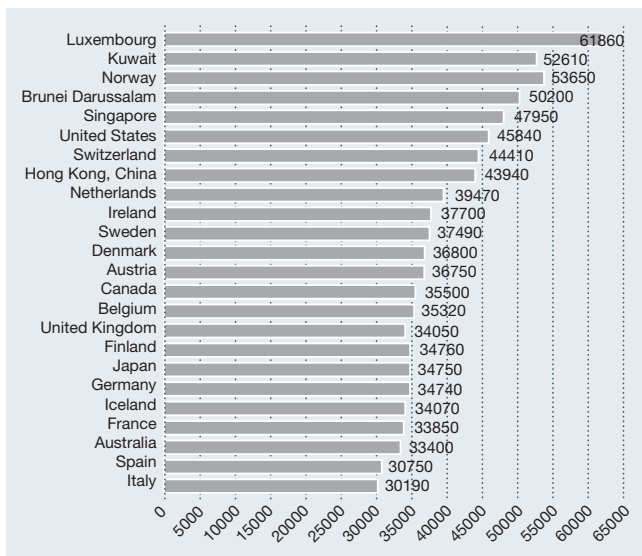
Inhalt

1. Deutschland braucht mehr Wertschöpfung.....	3
2. Das 3-Prozent-Ziel von EU und Bundesregierung	3
3. Mehr Forschung und Entwicklung der Unternehmen steigert die Wertschöpfung.....	3
4. Zurückhaltende staatliche Förderung von FuE in den Unternehmen in Deutschland	5
5. Der Hinweis der EU-Kommission: Steuerliche Förderung von FuE	6
6. Die steuerliche Förderung von FuE ist eine wichtige Ergänzung der Projektförderung	7
7. Die steuerliche Forschungsförderung muss für alle Unternehmen gelten	7
8. Definition von FuE-Ausgaben	8
9. Abzug von der Steuerschuld	9
10. Förderhöhe und Fördervolumen.....	10
11. Wettbewerbsfähige Forschungsförderung und wettbewerbsfähige Besteuerung.....	10
12. Schlussfolgerung	11

1. Deutschland braucht mehr Wertschöpfung

Die alljährlich veröffentlichten Zahlen der Weltbank zum Bruttonationaleinkommen zeigen: Deutschland braucht mehr Wertschöpfung. Lag Deutschland in der Weltrangliste 1995 noch auf dem 8. Platz, ist es inzwischen der 19.:

Bruttonationaleinkommen pro Kopf 2007 in Kaufkraftparitäten – Dollar



Quelle: Weltbank 2009

2. Das 3-Prozent-Ziel von EU und Bundesregierung

Die EU hat mit ihrer Lissabon-Strategie entschieden, zum dynamischsten wissenschaftsbasierten Wirtschaftsraum der Erde werden zu wollen. Ein entscheidender Schritt auf diesem Weg ist das in Barcelona vereinbarte Ziel, bis zum Jahr 2010 die FuE-Aufwendungen auf 3 Prozent vom BIP zu steigern. Von den 3 Prozent sollen ein Drittel, also ein Prozent vom BIP, vom Staat (EU, Mitgliedsstaaten, andere Gebietskörperschaften) aufgebracht werden und zwei Drittel von der Wirtschaft. Es kommt darauf an, dass sowohl mit wissenschaftlichen Grundlagenkenntnissen wie mit anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung Produkt- und Prozessinnovationen in Gang gesetzt werden.

Deutschland war 2007 noch ein gutes Stück vom 3-Prozent-Ziel entfernt: Der Anteil von Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt lag bei 2,54 Prozent (Stifterverband Wissenschaftsstatistik 2008). Nach Berechnungen des DIW (DIW (2008): Innovationsindikator Deutschland 2008) wird das 3-Prozent-Ziel auch 2010 noch nicht erreicht werden. Wichtiger als die reine Bemessung der FuE-Aufwendungen am BIP ist aber deren

absolute Steigerung, die auch bei schwächerem oder rückläufigem Wachstum unerlässlich ist.

Ausgaben für FuE in Deutschland (in Prozent des Bruttoinlandsproduktes)



Quelle: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
 FuE-Datenreport 2008.

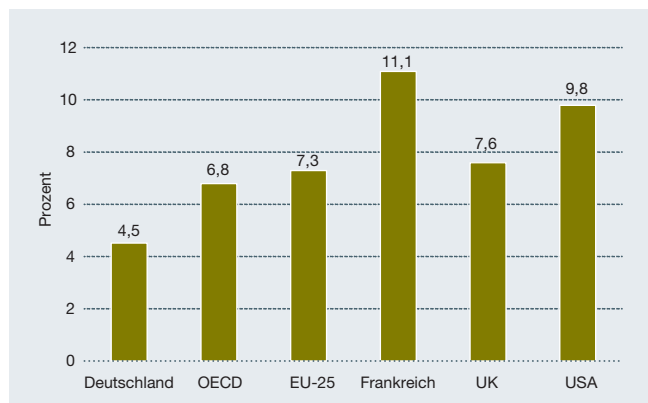
Von den Gesamtausgaben Deutschlands für F&E trägt die Wirtschaft ca. 70 Prozent. Die Investitionen der Wirtschaft sind seit Anfang der 1980er Jahre um mehr als das dreieinhalbfache gestiegen und machten zuletzt (2007) 1,77 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Der Staat verharrt dagegen bei rund 0,77 Prozent, von denen lediglich rd. zwei Milliarden Euro als Projektfördermittel bei den Unternehmen ankommen, das ist weniger als ein Tausendstel des Bruttoinlandsproduktes.

Der Staat könnte seinen Beitrag zum Lissabon-Ziel besser erreichen, wenn er die unternehmerische FuE stärker fördern würde. Zudem würde der Staat durch den damit verbundenen Hebeleffekt auch einen größeren Beitrag der Wirtschaft zum Lissabon-Ziel auslösen.

3. Zurückhaltende staatliche Förderung von FuE in den Unternehmen in Deutschland

Gerade bei dem für die Innovationskraft wichtigen Anteil des Staates an der Finanzierung der FuE in den Unternehmen zeigt jedoch der Vergleich mit anderen Industrienationen, dass sich Deutschland in einer nachteiligen Position befindet. Während dieser Anteil in Deutschland nach 10,2 Prozent (1995) und 5,9 Prozent (2004) auf zuletzt 4,5 Prozent (2006) gesunken ist, liegt er in den USA und Frankreich um, beziehungsweise über der 10-Prozentmarke. Dies hat zwar auch mit höheren militärischen FuE-Aufträgen des Staates an die Unternehmen zu tun. Aber auch diese entfalten innovationstreibende Kraft.

Staatlich finanzierte FuE im Unternehmenssektor 2006
 Anteil an der gesamten Forschung in den Unternehmen¹



Quelle: OECD (2009): Main Science and Technology Indicators, Volume 2008/2, Tabelle 36: »Percentage of BERD financed by government«.

Besonders bei einer Betrachtung über die Zeit hinweg bietet sich für Deutschland ein negatives Bild: Ausgehend von 10 Prozent Anfang der neunziger Jahre sind die staatlich finanzierten FuE-Ausgaben im Unternehmenssektor sogar auf unter 5 Prozent gesunken², während sich in Europa gerade Frankreich, Spanien (2005: 13,6%; 2006: 14,4%) und Norwegen (2005: 8,9%; 2006: 10,5%) auf Wachstumskurs bewegen. Die staatlichen Finanzierungsbeiträge in den USA sind auf hohem Niveau ebenfalls steigend.

Entgegen der Notwendigkeit, die Innovationsanstrengungen der Wirtschaft durch substantielle staatliche Finanzierungsbeiträge zu unterstützen, ist die Beteiligung des Staates an den FuE-Ausgaben der Wirtschaft in Deutschland in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Dabei werden in der Bundesrepublik die Spielräume zur Förderung von FuE, die innerhalb der Regelungen der EU möglich sind, nicht ausgenutzt.

Mit ihrer Hightech-Strategie hat die Bundesregierung seit 2006 ein umfassendes und erstmals ressortübergreifendes innovationspolitisches Konzept verfolgt. Mit einem 6-Mrd.-Euro-Programm über mehrere Jahre hinweg hat sie eine Trendwende eingeleitet. Ein Element ist die Definition von 17 Zukunftsfeldern, ein weiteres die Einführung der Forschungsprämie, durch die der Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft verbessert werden soll. Beides ist zu begrüßen. Es muss eine gute Verzahnung der Forschung in staatlichen Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen mit den FuE-Anstrengungen der Wirtschaft geben. Aber die bisherigen Maßnahmen reichen strukturell und von ihrem Volumen her weder aus, das 3-Prozent-Ziel zu erreichen, noch die Leistungsfähigkeit des Innovationssystems ausreichend zu erhöhen.

Staatlich finanzierte FuE im Unternehmenssektor 1995-2006
 Anteil an der gesamten Forschung in den Unternehmen (%)³



Quelle: OECD (2006 und 2009): Main Science and Technology Indicators, Volume 2006/2, Tabelle 36 und Volume 2008/2, Tabelle 36

Die Position Deutschlands erscheint in einem noch bedenklicherem Licht angesichts der Tatsache, dass hier nur die direkten Förderinstrumente berücksichtigt sind. Es müssen auch die indirekten Unterstützungsmaßnahmen, also etwa steuerliche Instrumente, in die Überlegungen mit einbezogen werden. Die OECD hat festgestellt, dass mehr und mehr Regierungen Forschung in den Unternehmen durch steuerliche Instrumente fördern. 2008 waren das bereits 21 Länder (1995: 12). In vielen Ländern, so etwa in Australien, Österreich, Kanada und den Niederlanden, stellen steuerliche Anreize einen beachtlichen Anteil der staatlichen Hilfen für die Forschung in den Unternehmen dar.⁴ Die folgende Grafik vermittelt einen Überblick über die Bedeutung des Anteils

1 Quelle: OECD (2006): Main Science and Technology Indicators, Volume 2006/2, Tabelle 36: »Percentage of Expenditure on R&D in the Business Enterprise sector financed by government« sowie OECD (2009): Main Science and Technology Indicators, Volume 2008/2, Tabelle 36: »Percentage of BERD financed by government«.

2 Koppel, Oliver/Hülkamp, Nicola (2006): Förderung unternehmerischer Innovation in Deutschland. Eckpunkte einer Neuausrichtung, Roman Herzog Institut, S. 21f.

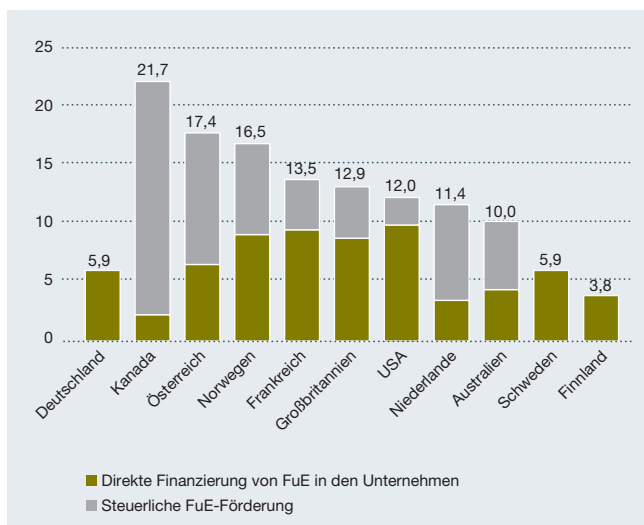
3 OECD (2006): Main Science and Technology Indicators, Volume 2006/2, Tabelle 36: »Percentage of Expenditure on R&D in the Business Enterprise sector financed by government« sowie OECD (2009): Main Science and Technology Indicators, Volume 2008/2, Tabelle 36: »Percentage of BERD financed by government«.

4 OECD (2008): OECD Science, Technology and Industry Outlook, S. 25f..

steuerlicher und direkter Förderung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmen:

Internationaler Vergleich⁵

Staatliche Finanzierung von FuE in den Unternehmen und steuerliche Forschungsförderung 2005 (in Prozent der internen FuE-Aufwendungen)



Daten: 2005: Förderung in Prozent der internen FuE-Aufwendungen.
 Quellen: OECD, MSTI 2007/1. OECD, S&T Scoreboard 2007. OECD, S&T Outlook.

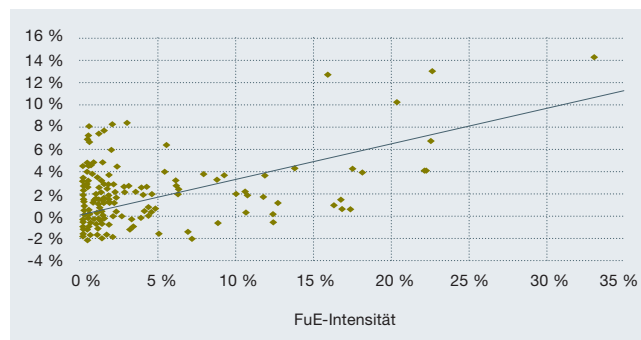
In Deutschland existieren jedoch keine steuerlichen Instrumente zur Förderung von Forschung und Entwicklung. Neben der zu geringen internen Anreiz- und Unterstützungswirkung des Staates hat diese Zurückhaltung aber auch negative Folgen für den FuE-Standortwettbewerb: Im weltweiten Wettbewerb um die Forschungsstandorte in multinationalen Unternehmen und Branchen ist die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung nicht alles, oft aber der entscheidende Grund, Forschungskapazitäten auszubauen oder neu anzusiedeln. Auch die inländischen Standorte deutscher Global Player konkurrieren längst mit ihren Unternehmensstandorten in anderen Ländern und haben immer häufiger das Nachsehen. Die politischen Rahmenbedingungen spielen eine große Rolle im Kalkül der Unternehmen – eine um bis zu 15 Prozentpunkte stärkere Unterstützung der Forschungsinvestitionen lenkt so leicht die Forschungsbudgets der Unternehmen an Standorte außerhalb Deutschlands.

4. Mehr Forschung und Entwicklung der Unternehmen steigert die Wertschöpfung

Nach dem Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit ist der Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und FuE-Intensität in den Unternehmen (Anteil der For-

schungsausgaben am Umsatz) evident.⁶ Auch die unternehmerische Umsetzung von Forschungsergebnissen aus öffentlichen Forschungseinrichtungen setzt oftmals unternehmenseigene Forschung und Entwicklung voraus.

Sektorale FuE-Intensität 1994 bis 1996 und Produktivitätswachstum 1995 bis 2004



Quelle: GDDC EU KLEMS (März 2007), OECD ANBERD database (February 2007), Berechnungen des ZEW

Die Analyse von 15 Sektoren in 12 verschiedenen Ländern zeigt: Je mehr in FuE investiert wird, desto höher die Produktivität – und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Branche! Die Steigung der Geraden ist die »Ertragsrate« der FuE-Investitionen, sie beträgt 30 Prozent. Durch FuE-Einsatz können somit Arbeitsplätze und Wertschöpfung gesichert werden. Es wird klar, dass sich Forschung und Entwicklung der Unternehmen für alle lohnt.

FuE ist aber für die Unternehmen teuer und längst nicht jeder Fortschritt lässt sich durch Patente oder andere Strategien zur Sicherung von Pionierleistungen schützen. Der Nutzen von FuE ist für die Gesellschaft höher als für das einzelne Unternehmen, das zunächst die Kosten trägt (positive externe Effekte). Gerade wegen der positiven externen Effekte der unternehmerischen FuE ist eine staatliche Förderung zur Ausweitung der unternehmerischen FuE-Ausgaben erforderlich. Tendenziell würde in der Wirtschaft zu wenig geforscht und entwickelt, wenn es keine staatliche Förderung gäbe. Die meisten OECD-Länder ziehen daraus die Konsequenz, FuE in den Unternehmen massiv zu fördern, ohne die Forschung in staatlichen Einrichtungen zu vernachlässigen.

5 EFI (2009): Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit, S. 53

6 Bundesministerium für Bildung und Forschung Hrsg. (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007, S. 21.

**5. Der Hinweis der EU-Kommission:
 Steuerliche Förderung von FuE**

Angesichts der Stockungen auf dem Weg zum 3-Prozent-Ziel hat die Europäische Kommission am 22. November 2006 eine Mitteilung und ein erläuterndes Arbeitsdokument über Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung vorgelegt. In dieser Mitteilung stellt die Kommission fest, dass in vielen Mitgliedstaaten seit einiger Zeit die Tendenz besteht, FuE steuerlich günstiger zu behandeln, und sie begrüßt diese Anstrengungen zur Stimulierung der FuE-Ausgaben der Unternehmen ausdrücklich.⁷ Sie fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die steuerliche Behandlung von Ausgaben für FuE zu erörtern und sie bei der Überprüfung ihrer Steuerpolitik zu berücksichtigen.⁸ Die Europäische Kommission setzt sich dabei für eine effektivere, stabilere und konkretere Nutzung steuerlicher FuE-Anreize innerhalb der EU durch eine entsprechende Ausgestaltung und Implementierung ein.⁹ Die Mitteilung der Europäischen Kommission wurde dem Deutschen Bundestag zugeleitet und dort am 19. Januar 2007 an den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung, an den Finanzausschuss, an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie an den Ausschuss für Arbeit und Soziales überwiesen.¹⁰ Der Bundestag wurde somit aufgefordert, die steuerliche Bevorzugung von Ausgaben für FuE zu erwägen.

Für Standortpolitik und Standortpflege ist dabei von erheblicher Bedeutung, dass die steuerliche Forschungsförderung gerade auch in Ländern mit einem vorbildlichen Steuersystem und günstigen Steuersätzen an Bedeutung gewinnt. In den letzten Jahren haben Großbritannien, Frankreich, Japan und die USA die steuerliche Förderung intensiviert. Insgesamt setzen die Mehrzahl der

EU-Staaten und alle großen außereuropäischen OECD-Länder (USA, Japan, Südkorea, Australien, Kanada) auf eine indirekte Förderung.¹¹ Im Jahr 2008 hatten zwei Drittel der OECD-Staaten (21 von 30)¹² und 15 Mitgliedstaaten der EU Maßnahmen implementiert, um FuE durch steuerliche Erleichterungen zu fördern. Die Instrumente der steuerlichen Förderung von Ausgaben für FuE existieren in diesen Ländern dabei jeweils zusätzlich zu den anderen Förderinstrumenten, also zusätzlich zu den nationalen Programmen zur Projektförderung. Frankreich hat die steuerliche Forschungsförderung inzwischen auf ein Volumen von vier Milliarden Euro pro Jahr ausgedehnt, mit Fördersätzen von bis zu 50 Prozent.

Mittlerweile liegen zahlreiche Evaluationsergebnisse vor und anfängliche Probleme bei der Implementation der Maßnahmen scheinen inzwischen beherrschbar zu sein.¹³ Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über diejenigen Länder, die Maßnahmen zur steuerlichen Förderung von FuE implementiert haben:¹⁴

Länder mit und ohne steuerliche Forschungsförderung

Steuerliche Forschungsförderung	Keine steuerliche Forschungsförderung
Österreich	Zypern
Belgien	Estland
Dänemark	Deutschland
USA	Lettland
Frankreich	Litauen
Griechenland	Luxemburg
Ungarn	Polen
Irland	Slowakische Republik
Italien	Schweden
Japan	Finnland
Malta	
Niederlande (Steuervorteile für FuE-Personal)	
Portugal	
Slowenien	
Spanien	
Großbritannien	
Tschechische Republik	

Beim Vergleich der Länder fällt auf, dass mit Ausnahme Deutschlands fast alle Länder, die eine innovative und wissensintensive industrielle Wirtschaftsstruktur aufweisen, auch über Instrumente der steuerlichen Förderung von FuE verfügen, so etwa die USA, Großbritannien, Japan oder Frankreich. Damit ist die steuerliche FuE-Förderung längst zu einem Instrument der Standortkonkurrenz geworden.

Eine steuerliche Forschungsförderung hätte daher einen starken Anreizeffekt für FuE-Investitionen in den Unternehmen:

7 Mitteilung der Kommission (2006): Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von FuE, KOM(2006) 728, S. 14.
 8 Mitteilung der Kommission (2006): Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von FuE, KOM(2006) 728, S. 10.
 9 OECD (2006): „OECD Science, Technology and Industry Outlook“, S. 63.
 10 Bundestag (2007): Drucksache 16/4105 vom 19. Januar 2007, S. 5.
 11 Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH (2006): Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand?, Köln, S. 79.
 12 OECD (2008): „OECD Science, Technology and Industry Outlook“, S. 13.
 13 Harhoff, Dietmar (2007): Steigerung des Innovationspotentials von kleinen und mittleren Unternehmen, Textvorlage zur 5. Sitzung der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft am 14. März 2007, S. 5.
 14 Quelle: IBFD (2004): Tax Treatment of Research & Development Expenses, S. 222ff.

- Für Mittelständler, denen die Beantragung von Projektfördermitteln zu aufwändig ist
- Für Forschungsvorhaben, die eine freie Themen- und Kooperationspartnerwahl erfordern
- Für Unternehmen, die in einer laufenden Auftragsbearbeitung unmittelbaren Forschungsbedarf haben

Eine steuerliche Forschungsförderung vermeidet Hemmnisse in der Durchführung von FuE, die mit dem hohen Aufwand der Antragstellung und noch vor Projektbeginn zu beantragenden Forschungsfördermitteln zu tun haben. Allerdings müssen nach Maßgabe der EU alle Unternehmen gleich behandelt werden. Dies entspricht auch dem 3-Prozent-Ziel sowie der Anregung externer Effekte, der von der FuE kleiner wie großer Unternehmen gleichermaßen ausgeht.

6. Die steuerliche Förderung von FuE ist eine wichtige Ergänzung der Projektförderung

Ein großer Vorteil einer steuerlichen Bevorzugung der Aufwendungen für FuE besteht darin, dass die Förderung unbürokratisch von den Unternehmen in Anspruch genommen werden kann.

Eine steuerliche Begünstigung von Aufwendungen für FuE würde die Projektförderung der bestehenden technologie-spezifischen wie der technologieunspezifischen Förderprogramme mit Antragsverfahren, Ablehnungsrisiko und höheren Fördersätzen sinnvoll durch ein Instrument mit einfachem Verfahren, Rechtsanspruch und niedrigeren Fördersätzen ergänzen. Die Einführung steuerlicher Regelungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung darf nicht zu Lasten der bestehenden Projektförderung gehen, die innovationsstrategisch gezielt entscheidende Engpässe überwinden hilft oder besonders risikoreiche Wachstumfelder erschließt.

Als Nachteil der steuerlichen Forschungsförderung werden Mitnahmeeffekte angeführt. Damit wird der Umstand gekennzeichnet, dass mancher steuerlich begünstigte FuE-Aufwand auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Dies ist jedoch völlig belanglos. Wichtig ist vielmehr, dass es durch die steuerliche Verbilligung von FuE zu einer (u. U. sogar überproportionalen) Ausweitung der FuE kommt. Es ist damit zu rechnen, dass die Unternehmen im Schnitt jeden Förder-Euro in FuE investieren. Das gilt ähnlich für die Projektförderung. Jeder Euro des Staates führt zu Ausgaben der Wirtschaft von 0,80 bis 1,60 Euro.¹⁵

Missbrauch hingegen kann durch spezifische Überwachungsmaßnahmen wie etwa stichprobenartige Betriebsprüfungen vermieden werden.

Ein weiterer Nachteil der steuerlichen Förderung von FuE könnte darin bestehen, dass das ohnehin komplizierte Steuerrecht um weitere Regeln erweitert wird. Daher kommt es auf eine möglichst klare und unbürokratische Ausgestaltung an, wie sie der tax credit bietet. Er stellt eher einen Zahlungsverkehr reduzierenden Verrechnungsmodus als eine echte steuerpolitische Regelung dar. Eine gutgemachte Steuerregelung in diesem Sinne wird gerade für den Mittelstand wesentlich einfacher als eine vielfältige Programmlandschaft mit Antragsförderung sein.

7. Die steuerliche Forschungsförderung muss für alle Unternehmen gelten

Der Anteil der FuE-treibenden kleinen und mittleren Unternehmen nimmt ab. Das lässt insgesamt auf eine nachlassende Innovationsstätigkeit des deutschen Mittelstands schließen¹⁶. Der naturgemäß erforderliche hohe Aufwand bei Antragsverfahren mit hohen Fördersätzen, aber auch bedeutenden Ablehnungsquoten kommt erschwerend hinzu.¹⁷ Eine steuerliche Forschungsförderung würde diesen Trend umkehren, denn gerade kleine und mittlere Unternehmen profitieren von der Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung.¹⁸

Für große, multinationale technologieintensive Unternehmen stellen die nationalen steuerlichen Forschungsförderungsinstrumente bedeutsame Faktoren für ihre Investitionsentscheidungen hinsichtlich ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten dar.¹⁹ Das führt zu einem Standortwettbewerb, bei dem Deutschland regelmäßig das Nachsehen hat. Denn Deutschland ist einer der wenigen OECD-Mitgliedstaaten, die FuE-Aufwendungen steuerlich nicht fördern. Das geht zulasten der Innovationsfähigkeit

15 Eine Übersicht über die bestehende Literatur zur Schätzung dieses Multiplikators oder Hebelsatzes bietet der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit 2007 des BMBF, vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007, S. 72ff.

16 Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH (2006): Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand?, Köln.

17 Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH (2006): Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand?, Köln, S. 6f.

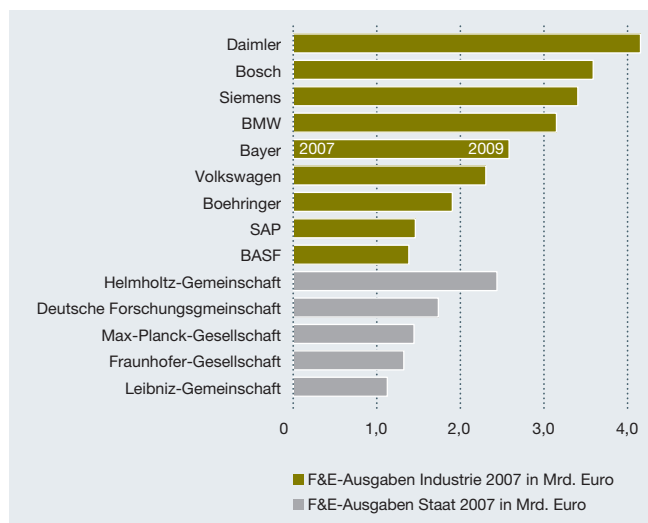
18 Ebenda, S. 79

19 Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Steuerliche FuE-Förderung“ der Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft vom 21. August 2008, S. XI.

und benachteiligt hier ansässige Unternehmen. Durch die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung kann diese Benachteiligung überwunden und die Position Deutschlands im Standortwettbewerb verbessert werden.

In Deutschland entstehen Innovationen zunehmend in Allianzen und Netzwerken von Unternehmen aller Größenklassen. Große Unternehmen spielen in diesen Netzwerken eine wichtige, oft systemführende Rolle. Der Mittelstand ist häufig Auftragnehmer großer Unternehmen, als Kunde und Zulieferer gibt er aber auch wichtige Innovationsimpulse. Die Leistungsfähigkeit des Innovationssystems ist von beiden abhängig. Eine steuerliche FuE-Förderung kann nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn alle Beteiligten in diesen Allianzen und Netzwerken gefördert werden.

Wirtschaft ist größter FuE-Investor
 FuE-Budgets 2007 im Vergleich (in Mrd. Euro).



Quelle: Bayer AG 2009

Die deutsche Wirtschaft hat 2007 über 53 Milliarden Euro in Forschung und Entwicklung investiert. Dabei haben große Unternehmen den weitaus größten Anteil an dieser Summe: Große Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten tätigen 80 Prozent der FuE-Aufwendungen. Rechnete man die Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten noch hinein, werden sogar 85 Prozent aller FuE-Aufwen-

dungen von großen Unternehmen erbracht. Förderte man also ausschließlich KMU, so wären 80 bzw. 85 Prozent der FuE-Aufwendungen der Wirtschaft nicht gefördert.

10,5 Milliarden Euro der F&E-Aufwendungen werden als externe Forschungsaufträge an andere Unternehmen weitergegeben. Große Unternehmen in Deutschland sind somit der wesentliche Innovationsmotor. Sie fungieren darüber hinaus als Katalysatoren für Folgeinvestitionen: Jeder in der Großindustrie generierte Arbeitsplatz schafft durch den sogenannten »Spillover«-Effekt 1,5 neue Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftsbereichen (DIW (2002): Gesamtwirtschaftliche und regionale Bedeutung der Entwicklung des Halbleiterstandorts Dresden).

In den Wahlprogrammen bekennen sich die führenden politischen Parteien zum Lissabon-Ziel. Ohne die Einbeziehung der großen Unternehmen, die einen überwiegenden Teil der Forschungsaufwendungen tragen, lässt sich das Ziel 3 % FuE-Aufwendungen vom Bruttoinlandsprodukt nicht erreichen.

8. Definition von FuE-Aufwendungen

Als mögliche Problemquelle bei Maßnahmen zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung wird häufig die Abgrenzung der betrieblichen Ausgaben für FuE von den anderen Betriebsausgaben gesehen. Eine zweckdienliche Definition sollte dabei weit genug sein, um alle betrieblichen Ausgaben mit einzubeziehen, die FuE dienen. Eine zu enge Definition hingegen würde die Anreizwirkung reduzieren. Darüber hinaus sollte die Definition von Forschungs- und Entwicklungsausgaben klar und möglichst eindeutig sein. Anderenfalls bestünde auf der Seite der Unternehmen die Gefahr eines Missbrauchs eines entsprechenden Instrumentes, auf der Seite des Fiskus wäre die Gefahr willkürlichen Handelns und von Fehlbeurteilungen groß.

Die meisten Industrieländer, die steuerliche Forschungsförderung betreiben, orientieren sich bei der Abgrenzung von FuE-Ausgaben am sogenannten »Frascati Manual« der OECD. Das Frascati Manual beschäftigt sich mit Methoden der Erfassung von FuE-Aufwendungen. Es wurde erstmalig 1963 erstellt und stellt den international anerkannten Standard für die Definition von FuE dar. Es wurde 2002 in der 6. Auflage veröffentlicht.²⁰

Der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit kommt zu dem Schluss, dass die internationalen Erfahrungen nahelegen, die etablierte FuE-Definition des OECD-Frascati Manuals als Ausgangspunkt zur Abgrenzung betrieblicher Aufwendungen für FuE auszuwählen.²¹

20 OECD (2002): The Measurement of Scientific and Technological Activities. Frascati Manual, Paris 2002.

21 Bundesministerium für Bildung und Forschung Hrsg. (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007.

Eingeschlossen würden danach alle Arten von FuE-Aufwendungen, also:

- Arbeitskosten für das FuE-Personal;
- Abschreibungen auf Kapitalgüter, die für FuE-Zwecke verwendet werden;
- andere Aufwendungen für Vorleistungen, die direkt im Zusammenhang mit FuE-Projekten anfallen;
- Aufwendungen für FuE-Aufträge an Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und andere Unternehmen. Dabei sind aufgrund des EU-Rechts Forschungseinrichtungen aus anderen EU-Ländern wie Forschungseinrichtungen in Deutschland zu behandeln.

Das Frascati Manual gibt klare Anweisungen dafür, was als FuE-Input zu werten ist. Auch für Großprojekte, wie beispielsweise im Schiffbau oder beim Bau von Kraftwerken, werden Kriterien gegeben. Wichtig ist z. B., zu welchem Anteil ein angefertigter Prototyp eine technische Neuerung darstellt, um den FuE-Aufwand zu bestimmen.²² In der Definition der Bemessungsgrundlage müssen aber auch branchenspezifische Besonderheiten der FuE und Innovationsprozesse, wie z. B. die Konstruktion, Berücksichtigung finden. Vor allem die für kleine und mittelständische Unternehmen und in der Einzelteil- und Kleinserienfertigung (wie z. B. im Maschinen- und Anlagenbau oder der maritimen Wirtschaft) typischen Beiträge der Konstruktion und Produktion bestimmen maßgeblich das Innovationsgeschehen mit. Es könnte hilfreich sein, dass eine Arbeitsgruppe von Bundesregierung und Wirtschaft durch klare Festlegungen mit Hilfe von Merkblättern für ein gemeinsames Verständnis und allseitige Transparenz sorgt.

Die betrieblichen FuE-Aufwendungen der Unternehmen sind im Rahmen des Jahresabschlusses von den Wirtschaftsprüfern zu testieren. Wenn Unternehmen von vornherein völlig sicher gehen wollen (Planungssicherheit), dass ihre steuerlichen Angaben dem Frascati Manual entsprechen und von der Steuerverwaltung nicht beanstandet werden, sollte es ihnen möglich sein, etwa von ihren Steuerberatern oder auch von Beauftragten der industriellen Forschungsvereinigungen oder den Technologieberatern der Kammern eine präzise Beratung einzuholen.

9. Abzug von der Steuerschuld

Die Mechanismen steuerlicher Forschungsförderung unterscheiden sich international sehr stark. Grundsätzlich kann zwischen Bestands- und Zuwachsförderung unterschieden werden. Bei der Bestandsförderung werden alle FuE-Aufwendungen gefördert, bei der Zuwachsförderung nur die, die zusätzlich zu den Aufwendungen früherer Jahre getätigt werden, so etwa in USA, Irland und Portugal. Die Zuwachsförderung wird oft damit begründet, dass es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt. Dieses Argument ist jedoch belanglos, weil die Fördersumme insgesamt zu einer Ausweitung der FuE-Tätigkeit führt (Verbilligungs- und Steuerspareffekte). Zudem ist der bürokratische Aufwand für die Zuwachsförderung bedeutend höher, weil immer der aktuelle FuE-Aufwand mit dem Aufwand früherer Jahre verglichen werden muss. Schließlich »bestraft« die Zuwachsförderung nicht nur Unternehmen mit traditionell hoher FuE, sondern verleitet in den FuE-Aufwendungen zur Diskontinuität, um nach einem Absinken immer mal wieder einen höheren Zuwachs nachweisen zu können.

Rein technisch können Abzüge von der Steuerschuld und Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage unterschieden werden. Abzüge von der Steuerschuld in Prozent der FuE-Ausgaben werden z. B. in den USA, in Korea, Frankreich, den Niederlanden und in Kanada eingesetzt.

Die Alternative dazu ist eine Reduzierung des steuerpflichtigen Gewinnes etwa durch die Möglichkeit, die Aufwendungen für FuE zu einem Prozentsatz über 100 geltend machen zu können. Diese Form der steuerlichen Förderung von FuE findet u. a. Anwendung in Australien, Österreich und in Großbritannien.

Alle Arten steuerlicher Forschungsförderung können für Unternehmen unterhalb der Gewinnzone erweitert werden durch direkt auszuzahlende Zuschüsse.

Grundsätzlich möglich wäre es auch, nur die Aufwendungen für FuE-Personal zu fördern. Nachteilig hierbei ist allerdings die zu erwartende Allokationsverzerrung hin zu einer kapitalausstattungsschwachen Forschungstätigkeit.

Der BDI schlägt vor, das einfache Instrument der tax credits zu wählen.

Eine solche Form der Förderung ist weitgehend unabhängig von den Einflüssen anderer gesetzlicher Regelungen auf die steuerliche Bemessungsgrundlage. Auch der Einfluss der Rechtsform auf die Förderhöhe entfällt.

10. Förderhöhe und Fördervolumen

Eine steuerliche FuE-Förderung muss vermehrte FuE-Aktivitäten der Unternehmen zur Folge haben. Dazu muss sie eine spürbare Minderung der FuE-Kosten bewirken, damit dieses Geld in FuE reinvestiert werden kann. Der tax credit sollte deshalb mindestens 10 Prozent der (gesamten) FuE-Aufwendungen betragen.

Unter den großen Industrienationen sind Steuergutschriften in Höhe von 8–30 Prozent je nach Bedeutung der (parallelen) Projektförderung üblich. Da die Projektförderung in Deutschland nicht unbedeutend, aber auch nicht überragend ist, erscheinen für Deutschland auch unter diesem Gesichtspunkt 10 Prozent angemessen, um das internationale Fördergefälle auszugleichen (s. S. 5).

Um die Lissabon-Ziele zu verwirklichen, muss der Kreis der für eine steuerliche FuE-Förderung in Betracht kommenden Unternehmen möglichst groß gezogen werden und alle in Deutschland forschenden Unternehmen umfassen. Nur so können die Forschungsaktivitäten des Wirtschaftssektors substanziell gesteigert werden. Es ist daher erforderlich, eine steuerliche FuE-Förderung unabhängig davon zu gewähren, ob die FuE-Tätigkeit von mittelständischen oder von Großunternehmen durchgeführt wird.

Ausgehend von den Zahlen des letzten verfügbaren Bundesforschungsberichtes²³ hat die Wirtschaft im Jahr 2005 FuE in Höhe von 37,7 Mrd. Euro finanziert. Für die Durchführung von FuE in der Wirtschaft kommen weitere 1,7 Mrd. Euro vom Staat auf dem Weg der Projektfinanzierung hinzu. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Förderhöhe der Projektförderung von 30 Prozent sind mit den 1,7 Mrd. Euro FuE-Aufwendungen der Wirtschaft in Höhe von 4 Mrd. Euro gefördert worden. Nicht gefördert wurde demnach ein FuE-Aufwand der Wirtschaft von 33,7 Mrd. Euro. Für ihn käme die steuerliche Forschungsförderung in Betracht. Bei einem tax credit von 10 Prozent ergeben sich 3,37 Mrd. Euro Steuerreduzierung. Dieser Betrag sollte auf das Drittel angerechnet werden, dass der Staat zum 3-Prozent-Ziel beiträgt. Ihm verbleiben weitere 5 Mrd. Euro zur Steigerung der Forschungsfinanzierung über die Projektförderung im öffentlichen und privaten Bereich abzüglich der Steigungen, die bereits im Rahmen der Hightech-Strategie geplant sind.

Die Wirtschaft hat von 2005 an ihre FuE-Aufwendungen um durchschnittlich gut 1,5 Mrd. Euro jährlich gestärkt. Nach den Daten des Stifterverbandes für 2007 wurden im Vergleich zu 2005 über 3 Mrd. Euro mehr eingesetzt. Ob dieses Wachstum auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise durchgehalten werden kann, scheint zweifelhaft. Die Unternehmen wollen ihre FuE-Investitionen aber langfristig aufrecht erhalten und ihr Engagement wenn möglich ausbauen, um die Krise rasch überwinden zu können. Eine steuerliche Forschungsförderung sollte deshalb gerade jetzt die Investitionen stabilisieren und stärken helfen, sodass bei einer steuerlichen Forschungsförderung in Höhe von 10 Prozent nach Durchschreiten der Krise die Voraussetzungen verbessert werden, dass die Wirtschaft ihren 2/3-Beitrag zum 3-Prozent-Ziel erfüllt.

11. Wettbewerbsfähige Forschungsförderung und wettbewerbsfähige Besteuerung

Allerdings ist eine wettbewerbsfähige steuerliche Forschungsförderung kein Allheilmittel. Die Unternehmenssteuerreform 2008 hat Steuersatzsenkungen gebracht, die notwendig und überfällig waren. Sie holen nach, was in anderen Ländern längst üblich ist. Kontraproduktiv ist jedoch, dass einige der steuerrechtlichen Änderungen zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Innovationspotenzials in Deutschland führen. Insbesondere zur Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform soll die Verlagerung von Funktionen innerhalb eines Konzerns ins Ausland stärker besteuert werden. Die Bundesregierung verspricht sich allein hiervon 1,8 Mrd. Euro zusätzliche Steuereinnahmen jährlich. Wird also z. B. eine neue Produktion aufgrund eines FuE-Ergebnisses im Inland im Ausland aufgebaut, soll unverzüglich der fiktive Ertragswert dieser Produktion in Deutschland versteuert werden. Damit unterliegen im Ergebnis ausländische Standortvorteile und Synergieeffekte der deutschen Besteuerung. Das wird manchen FuE-Investor zögern lassen, FuE in Deutschland zu betreiben.

Auch die Neuregelung des sogenannten Mantelkaufs kann Unternehmen in Forschung und Entwicklung vor erhebliche Probleme stellen. Die Neuregelung sieht Verlustabzugsbeschränkungen bei Körperschaften vor, also z. B. auch dann, wenn FuE-Investitionen zu Verlusten geführt haben. Die Regelung erfasst alle Unternehmenskäufe, unabhängig davon, ob nur ein Mantel oder ein wirtschaftlich aktives Unternehmen erworben wird. Lediglich kleine und junge sowie sanierungsbedürftige bzw. insolvenzgefährdete Unternehmen werden durch das Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalanlagen ausgenommen.

22 OECD (2002): The Measurement of Scientific and Technological Activities. Frascati Manual, Paris 2002, S. 41 ff.

23 2008, Seite 493

Außerdem wird durch die so genannte Zinsschranke für Personen- und Kapitalgesellschaften der Betriebsausgabenabzug für sämtliche Zinsaufwendungen beschränkt. Davon sind auch FuE-Investitionen betroffen. Gerade forschungsintensive Unternehmen sind oft in hohem Maße auf Fremdkapital angewiesen. Die Abschaffung der degressiven Afa wirkt ebenfalls innovationsavers.

Alle diese neu geschaffenen FuE-Hemmnisse im Steuerrecht können keineswegs durch eine steuerliche Forschungsförderung kompensiert werden. Deutschland braucht sowohl ein wettbewerbsfähige Besteuerung mit wettbewerbsfähigen Steuersätzen und wettbewerbsfähigen Detailregelungen als auch eine wettbewerbsfähige Forschungsförderung.

12. Schlussfolgerung

Forschung und Entwicklung in den Unternehmen fördern nicht nur das innovative Wachstum des Unternehmens, sondern über externe Effekte das innovative Wachstum der gesamten Volkswirtschaft. Das ist die innovationspolitische Begründung für eine steuerliche Forschungsförderung in nahezu allen wichtigen Industrieländern. Mindestens ein Gleichziehen Deutschlands ist auch aus Gründen der Standortkonkurrenz geboten. Wirtschaft und Wissenschaft befürworten unisono die Einführung der steuerlichen Forschungsförderung²⁴.

Nach der Lissabon-Strategie sollen die Aufwendungen für FuE gemessen am Bruttoinlandsprodukt auf 3 Prozent ansteigen, um die EU zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Erde zu machen. Eine massive etappenweise Steigerung ist erforderlich, um Forscher und Entwickler anzuziehen und Erfolg versprechende Forschungsagenden in Angriff zu nehmen. Dabei gilt es, Forschung und Entwicklung insbesondere im Interesse innovativer Produkte und Dienste zu stärken. Die steuerliche Förderung von FuE in den Unternehmen als zusätzliches Instrument der FuE-Förderung ist notwendig, um das Ziel zu erreichen. Die Europäische Kommission ermuntert zur Einführung in Deutschland. BDI und BDA ersuchen Bundestag und Bundesregierung, die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung unverzüglich einzuleiten.

²⁴ „Innovation durch Kooperation – Maßnahmen für eine effektive Nutzung des Forschungspotentials von Wissenschaft und Wirtschaft“, Positionspapier von BDI, BDA, DFG, FhG, HGF, HRK, WGL, MPG, Stifterverband und WR vom 12. November 2007, S. 4, Ziff. 2.) b)

Impressum

BDI-Drucksache Nr. 430
August 2009
ISSN-Nr. 0407-8977

Herausgeber:

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
Breite Straße 29
10178 Berlin
Telefon: 030 2028-0
www.bdi.eu

Gesamtredaktion:

BDI/BDA-Arbeitskreis Steuerliche Forschungsförderung
Leitung: Dr. Heinrich Höfer/Berthold Welling
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
Telefon: +49 30 2028-1409
Telefax: +49 30 2028-2509
hhoefler@bdi.eu

Layout und Druck:

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

