



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.