

**Evaluierung der Forschungsförderungsinstrumente
"Forschungsprämie" und "Steuerliche Vergünstigung für
Forschungstätigkeit", britischer und französischer
Förderansatz**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Evaluierung der Forschungsförderungsinstrumente "Forschungsprämie" und "Steuerliche Vergünstigung für Forschungstätigkeit", britischer und französischer Förderansatz

Ausarbeitung WD 5 - 067/07

Abschluss der Arbeit: 13.04.2007

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;
Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft; Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Eine schlichte Hierarchisierung verschiedener Instrumente staatlicher Forschungsförderung nach ihrer Wirksamkeit ist nicht möglich.

Da es in Deutschland bislang nur die direkte Forschungsförderung (Projektförderung) gibt, von der vor allem große Unternehmen profitierten, werden gelegentlich indirekte Maßnahmen, wie steuerliche Vergünstigungen für Forschungs- und Entwicklungs-(FuE)Ausgaben gefordert. Diese sollen vor allem den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) helfen, mehr von der Forschungsförderung zu profitieren. Die positive Anreizwirkung steuerlicher Förderung auf unternehmerische FuE gilt als erwiesen.¹

Die tatsächliche FuE-Leistungsfähigkeit der deutschen KMU ist allerdings umstritten und wird von verschiedenen Institutionen unterschiedlich eingeschätzt. Im Zuge einer Kosten-Nutzen-Abwägung sollte daher, vor einer eventuellen Einführung steuerlicher Forschungsanreize, geklärt werden, wie groß der Bedarf an einer solchen Maßnahme wirklich ist.

Bei einer Entscheidung für zusätzliche indirekte Fördermaßnahmen gilt es sicherzustellen, dass diese Maßnahmen einerseits sorgsam implementiert werden, um Missbrauch vorzubeugen, und dass sie andererseits nicht durch eine zu hohe Bürokratiehürde für die KMU unbrauchbar werden.

Für Großbritannien existiert eine detaillierte Wirkungsanalyse der steuerlichen Vergünstigungen auf die unternehmerische FuE-Tätigkeit. Für Frankreich war leider keine ähnliche Ergebnisaufschlüsselung zu finden.

Für eine Einschätzung der Wirkung von Forschungsprämien ist es noch zu früh. Da es auf die Verbesserung der Forschungsrahmenbedingungen abzielt, ist dieses Instrument am ehesten der indirekten Förderung zuzurechnen. Es wird vermutet, dass wiederum die Großen Unternehmen stärker profitieren, als die KMU.

In Deutschland gab es bis vor etwa 2 Jahrzehnten bereits steuerliche Vorteile für FuE-Ausgaben. Anfang der 90er argumentierten Regierung und Industrie gemeinsam, dass es angesichts der Komplexität des deutschen Steuersystems und der zu schmal konzipierten Bemessungsgrundlage sinnvoller wäre, die Körperschaftssteuer generell zu reduzieren und so die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt zu stärken.² Diese alternative Position zu Steuervergünstigungen für FuE vertritt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) auch heute noch.³

¹ Vgl. Kapitel „5.1 Wirksamkeit des Modells Steuervergünstigungen“

² Vgl. BMWA Österreich: Steuerliche FuE Förderung, S.23

³ Telefonat mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag vom [REDACTED]

Inhalt

1.	Methodische Grenzen bei der Evaluierung von Forschungsförderung	5
2.	Einschätzung des Status quo in Deutschland	5
3.	Forschungsprämie	6
4.	Steuerliche Vergünstigung für FuE-Tätigkeit im Überblick	8
4.1.	Wirksamkeit des Modells „Steuervergünstigung“	11
4.2.	Probleme des Modells „Steuervergünstigung“	13
5.	Beispiel Großbritannien	14
6.	Literaturnachweis	16

1. **Methodische Grenzen bei der Evaluierung von Forschungsförderung⁴**

Eine objektive Quantifizierung des Erfolgs einzelner Instrumente der Forschungsförderung gestaltet sich schwierig.

Studien diesbezüglich basieren entweder auf Firmen- und Branchendaten, oder auf Meinungsumfragen, die die subjektive Einschätzung der Unternehmen wiedergeben.

Dabei sind Studien, die einen Ländervergleich durchführen um die Wirksamkeit von steuerlichen FuE-Anreizen auf die unternehmerischen FuE-Ausgaben zu untersuchen, generell selten und stehen außerdem vor dem Problem der unterschiedlicher gewachsenen Strukturen und Politikziele innerhalb der verglichenen Staaten.

Mikro-Studien (auf Daten einzelner Firmen basierend) haben den Nachteil, dass sie die Auswirkung von Übertragungseffekten innerhalb der Volkswirtschaften nicht berücksichtigen können. Makro-Studien (auf Branchendaten basierend) haben zwar - gegenüber Mikro-Studien - den Vorteil, dass Übertragungseffekte berücksichtigt werden können, haben aber das Problem, dass beobachtete Veränderungen nicht direkt auf spezifische FuE-Maßnahmen zurückgeführt werden können. In diesem Sinn sind die beiden Methoden komplementär.

Die wenigen Studien auf Basis eines Ländervergleichs kommen zu der Erkenntnis, dass sowohl direkte (Projektförderung) als auch steuerliche Förderung zu einer Erhöhung der unternehmerischen FuE-Investitionen führen kann, dass direkte Förderungen jedoch einen längerfristigen Effekt haben. Auch können direkte Förderungen und steuerliche Anreize – wenn sie jeweils in großzügigem Volumen eingesetzt werden – eine sich gegenseitig substituierende Wirkung haben.

2. **Einschätzung des Status quo in Deutschland**

Der Innovationsindikator des DIW sieht Deutschland in einem internationalen Vergleich der Forschungsfördersysteme auf Platz 5, nach Finnland (1), den USA (2), Schweden (3) und der Schweiz (4).⁵ Im Schnitt schätzen 24% der im Rahmen dieser Studie befragten Manager die staatliche Forschungsförderung als sehr wichtigen Standortfaktor ein. Damit spielt sie im Ranking der für Deutschland wichtigen Standortfaktoren eine eher untergeordnete Rolle (Platz 11). Auch wurde sie von den teilnehmenden

⁴ Vgl. BMWA Österreich, Steuerliche FuE-Förderung, S.45-48

⁵ Vgl. DIW, Innovationsindikator, S.32



Unternehmen hierzulande insgesamt als eher schlecht bewertet - wobei große Unternehmen sie schlechter einschätzten als die KMU.⁶

Bei der Inanspruchnahme der Forschungsförderung ist dagegen ein umgekehrtes Bild zu erkennen. Großunternehmen nehmen die staatliche Förderung vier Mal häufiger in Anspruch als kleine KMU. Große KMU tun dies immerhin noch doppelt so häufig wie ihre kleineren Pendanten.⁷ Insgesamt haben KMU eher schlechte Förderbedingungen, weil die Förderung nach jetzigem Modell nicht auf ihre spezifische ökonomische Problemlage eingeht. Das führt dazu, dass sie an der staatlichen Forschungsförderung nicht partizipieren können oder wollen.⁸

Auch wenn daraus nicht zwangsläufig eine Bevorzugung von Großunternehmen zu erkennen ist, da mit steigender Unternehmensgröße auch der Anteil der forschenden Unternehmen ansteigt, ist es doch wichtig, gerade die KMU zu unterstützen. Sie sind überproportional in der Spitzentechnologieforschung zu finden und damit die Speerspitze der technologischen Weiterentwicklung.⁹ Die Herausforderung liegt darin, Stabilität bei forschenden KMU zu erhalten und Anreize zu geben, ihre FuE-Intensität wieder zu erhöhen, bzw. neue Unternehmen für FuE-Aktivitäten zu gewinnen.

Die Förderung von FuE induziert zusätzliche eigene FuE-Ausgaben. Etwa die Hälfte der geförderten Unternehmen engagiert sich in Projekten, die sie ohne Förderung unterlassen hätten. 2006 haben geförderte Unternehmen in Deutschland 12,67 Cent je Euro Umsatz in FuE investiert, vergleichbare nicht geförderte Unternehmen hingegen nur 7,30 Cent. In den FuE-Ausgaben der geförderten Unternehmen steckte etwa ein Anteil von 25 Prozent an Mitteln der Forschungsförderung. Und auf einen Euro Förderung bezogen, wurden zusätzlich 71 Cent private FuE-Ausgaben induziert.¹⁰

3. Forschungsprämie

Da die Forschungsprämie erst seit dem 8. Februar 2007 für Unternehmen in Deutschland verfügbar ist, existieren noch keine Untersuchungen im Hinblick auf ihre Wirkung für die Forschungslandschaft. Auch in der Gesamtbeurteilung der deutschen Forschungsförderung bleibt sie bislang unberücksichtigt. Der Erfahrungszeitraum ist dafür

⁶ Vgl. ebd., S.111-112

⁷ Vgl. IW, Forschungsförderungsendbericht, S.214-215

⁸ Für eine nähere Erläuterung der größten Innovationshemmnisse vgl. IW, Forschungsförderungsendbericht, S.213-215

⁹ Vgl. ebd., S.214-220

¹⁰ Vgl. IW, Forschungsförderungsendbericht, S. 216



zu kurz. Mangels empirischer Grundlagen bleiben Voraussagen über die Auswirkungen der Forschungsprämie lediglich Vermutungen.

Beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) lief erst kürzlich die Angebotsfrist einer Ausschreibung zur begleitenden Evaluierung der Wirksamkeit der Forschungsprämie aus.¹¹ Die Untersuchungsdauer ist auf 36 Monate, beginnend mit der Auftragsvergabe, festgelegt.

Nach Aussage des Forschungsförderungsberichts des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), der ex-ante die Möglichkeiten einer Forschungsprämie untersucht, könnte die Forschungsprämie vor allem den Effekt haben, die Arbeit der deutschen Forschungsinstitute stärker an der Marktnachfrage auszurichten. Darüber hinaus könnte ein Beitrag geleistet werden, um die Forschungsförderung weniger selektiv lenkend zu gestalten und den Staatseinfluss bei der Definition der Technologiefelder zu verringern, was die Vielfalt der Forschungsgebiete erhöhen würde.¹²

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) geht davon aus, dass die Forschungsinstitute die Forschungsprämie im ersten Jahr hauptsächlich für ohnehin laufende Projekte beantragen.¹³ Mit einem ‚Run‘ auf Unternehmenskooperationen wird zunächst nicht gerechnet.

Des Weiteren werde die Verknüpfung der Forschungsprämie mit der Auftragsgröße voraussichtlich dazu führen, dass die Forschungsinstitute bevorzugt mit großen Unternehmen zusammenarbeiten, weil deren Auftragsvolumina in der Regel höher seien. Schließlich seien auch die Zulageeffekte für die Institute (z.B. mehr projektbeteiligte Forscher) auf diese Weise an die Auftragshöhe gebunden. Da der Förderanreiz außerdem auf Seiten der Forschung ansetze, und so die Wissenschaft der Hauptinitiator für Kooperationen werden dürfte, sei die Forschungsprämie insgesamt nicht zwingend eine Verbesserung der staatlichen Unterstützung der KMU.

Sowohl IW als auch ZEW meinen, dass die Forschungsprämie die Bildung von Wissensnetzwerken zwischen Wirtschaft und Wissenschaft weiter verbessern könnte. Sie betonen allerdings gleichzeitig, dass gerade dies bereits eine Stärke der deutschen Forschungslandschaft sei und nicht zwingend weiterer Unterstützung bedürft hätte.

Voraussichtlich wird die Einführung der Forschungsprämie in der Gesamtbewertung der staatlichen Forschungsförderung Deutschlands seitens der Unternehmen, wie beispiels-

¹¹.Vgl. hierzu Punkt 7.3 in: Bekanntmachung des BMBF zur Forschungsprämie [<http://www.bmbf.de/foerderungen/7483.php>] Stand: 4.4.2007

¹² Vgl. IW, Forschungsförderungsbericht, S.224-225

¹³ [REDACTED]

weise im Innovationsindikator des DIW für 2007, jedoch keine bedeutende Veränderung bringen.¹⁴

4. Steuerliche Vergünstigung für FuE-Tätigkeit im Überblick¹⁵

Prinzipiell kann bei steuerlichen Anreizen für unternehmerische FuE zwischen mehreren Instrumentarien unterschieden werden, und zwar jenen

- die konkrete Belastungen, verursacht durch das jeweilige Abgabensystem, allgemein beseitigen, und so den technologischen Fortschritt als übergeordnete Rahmenbedingung begünstigen, und jenen,
- die, in ihrer Wirkung ähnlich direkten Förderinstrumentarien, darüber hinausgehend deutliche FuE-Anreize schaffen sollen.

FuE-Ausgaben sind in beinahe allen OECD-Ländern vom Unternehmensgewinn absetzbar. In den meisten OECD-Ländern werden FuE-Ausgaben steuerlich großzügiger behandelt als „normale“ betriebliche Ausgaben; zumeist in Form von FuE-Freibeträgen sowie FuE-Absetzbeträgen, die den zu versteuernden Unternehmensgewinn mindern. Generell ist ein internationaler Trend in Richtung indirekter steuerlicher Instrumentarien zu erkennen. In manchen Ländern orientiert sich die steuerliche Begünstigung an der Höhe der FuE-Ausgaben im aktuellen Jahr (volumenbasiert), in anderen wird sie an die Höhe des Anstiegs der FuE-Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr oder im Vergleich zum Durchschnitt einer definierten Anzahl an Vorjahren (inkrementellbasiert) angepasst. In einer dritten Gruppe von Ländern gibt es ein Mischsystem, in dem sowohl ein volumen- als auch ein inkrementell basierter Ansatz gewählt wurde.

Meistens sind FuE-Begünstigungen derart konzipiert, dass sie die vom Unternehmen zu entrichtende Gewinnsteuer vermindern. In den Niederlanden wurde jedoch eine andere Art der steuerlichen FuE-Begünstigung gewählt. Dort sind Lohnsteuer und Sozialabgaben für das im FuE-Bereich tätige Personal steuerlich begünstigt. In den nordeuropäischen Staaten Finnland, Schweden, Dänemark und in den Niederlanden werden Forscher hinsichtlich der Einkommenssteuer begünstigt. Diese Maßnahme soll qualifizierten Forschern (in Schlüsselbereichen) Anreize bieten, im jeweiligen Land zu forschen. In manchen Ländern gilt die steuerliche Begünstigung für alle Unternehmen, in anderen gibt es zusätzlich zu den allgemeinen Regelungen spezielle Regelungen für KMU.

¹⁴ [REDACTED]. Mit einer Veröffentlichung des Innovationsindikators für 2007 ist voraussichtlich in der ersten Novemberwoche 2007 zu rechnen.

¹⁵ BWA Österreich, Steuerliche FuE-Förderung, S.13-20



Tab. 1: Kurzdarstellung des Ansatzpunkts für die steuerliche F&E-Begünstigungen

Steuerliche F&E-Begünstigung basiert auf:	Länder mit derartigem System
Volumen der F&E-Ausgaben	Großbritannien⁴, Kanada⁵
Anstieg der F&E-Ausgaben (inkrementell)	Belgien⁶, Frankreich, USA, Japan, Korea
Gemischtes System (volumen und inkrementell)	Österreich, Portugal, Spanien⁷, Australien, Italien⁸
Lohnsteuer und Sozialabgaben von F&E-Personal	Niederlande
Personenbezogener Einkommenssteuer (um F&E-Personal zu attrahieren)⁹	Finnland, Schweden, Dänemark, Niederlande

Quelle: RAISING EU R&D INTENSITY – FISCAL MEASURES (2003)

⁴ UK: Es gibt separate Regelungen für KMU und große Unternehmen.

⁵ Kanada: Neben der Regelung auf Bundesebene, gibt es eigene Regelungen auf Bundesländerebene.

⁶ Belgien: gilt pro zusätzlichem F&E-Mitarbeiter.

⁷ Spanien: Neben der nationalen Regelung, gibt es eigene Regelungen für manche Bundesländer.

⁸ Italien: Nur für Unternehmen in Ziel 1, 2 und 5b Gebieten.

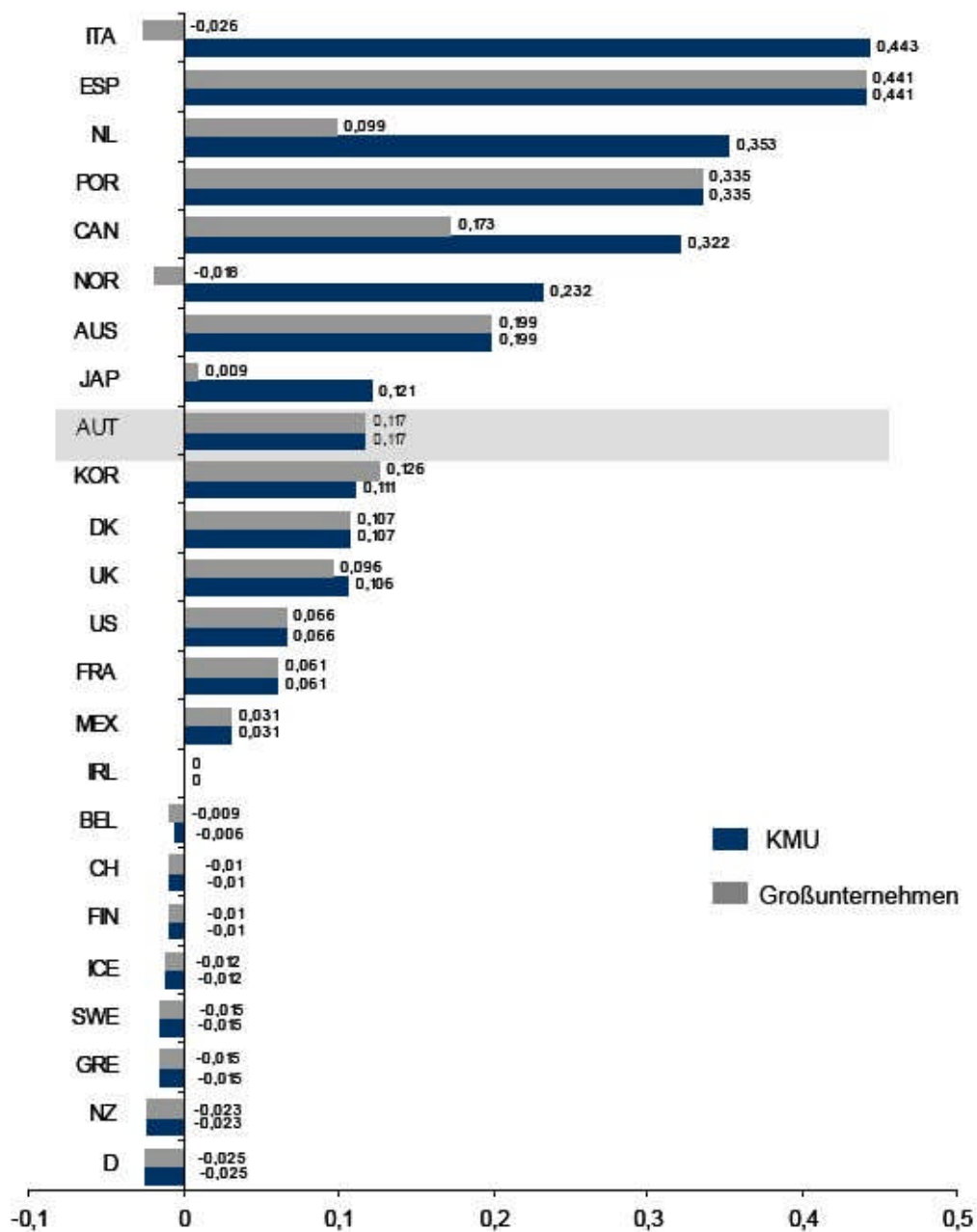
⁹ Der ESt-Satz ist in allen genannten Ländern für F&E-Forscher vorteilhaft.

Quelle: BMWA Österreich: International Good Practices in der steuerlichen F&E Förderung (http://www.joanneum.at/uploads/tx_publicationlibrary/img3020.pdf Stand: 4.4.2007), S.14

Die OECD hat diverse Berechnungen der Höhe des steuerlichen FuE-Anreizes im internationalen Vergleich durchgeführt. Dafür wurde ein spezieller Index entwickelt, auf dessen Grundlage separate Berechnungen im Hinblick auf unterschiedliche Unternehmensgrößenklassen (KMU, Großunternehmen) unternommen werden. In manchen Ländern sind diese beiden Werte praktisch identisch, da es keine eindeutigen steuerlichen Begünstigungen für KMU gibt.



Abb. 4: Höhe der steuerlichen F&E-Begünstigung, pro USD F&E-Investition, 2001



Anm.: Die Höhe der steuerlichen Begünstigung wird gemessen als 1 minus B-Index. In Österreich führt z.B. 1 Geldeinheit ausgegeben für F&E zu 0,117 Geldeinheiten steuerliche Begünstigung.

Quelle: STI SCOREBOARD 2003 DATA

Quelle: BMWA Österreich: International Good Practices in der steuerlichen F&E Förderung, S.19

Im Jahr 2001 gab es in 13 OECD Ländern steuerliche FuE-Freibeträge bzw. -Absatzbeträge für Großunternehmen. 15 der untersuchten 24 OECD Länder bieten besondere steuerliche Begünstigungen für KMU. Im internationalen Vergleich weisen Spanien, Portugal und Australien die höchsten steuerlichen Begünstigungen für Großunternehmen auf, während Italien, Spanien und die Niederlande die attraktivsten steuerlichen Begünstigungen für KMU bieten. Einige Länder haben einen negativen Index-

wert, unter anderem auch Deutschland, weil es in diesen Ländern keine steuerliche FuE-Förderung gibt. Ein negativer Wert ergibt sich dann, wenn das Ausmaß der steuerlichen FuE-Anreize (d.h. Absetzbeträge, Freibeträge) pro investiertem Dollar in FuE geringer ist als der jeweilige Körperschaftssteuersatz.

4.1. Wirksamkeit des Modells „Steuervergünstigung“

Vor allem die deutschen KMU profitieren bisher wenig von der als Projektförderung konzipierten staatlichen Forschungsförderung. Sie ist in ihrer Wirkung zu selektiv, zum einen nach Technologiesparten, zum anderen nach der Unternehmensgröße.¹⁶ Die FuE-Intensität in KMU ist dadurch insgesamt unterdurchschnittlich. Gerade aus Sicht dieser Unternehmensgruppe ist daher eine indirekte FuE-Förderung durch Steuervergünstigungen attraktiv, solange sie ohne großen Bürokratieaufwand in Anspruch zu nehmen wäre.

In der Mehrzahl der westlichen Industrieländer gibt es bereits indirekt wirkende ertragssteuerliche Förderinstrumente mit Zulagencharakter. Die internationalen Erfahrungen sind überwiegend positiv. Um eine Verbreiterung der FuE-Basis in Klein- und Mittelunternehmen zu erreichen, sollten daher auch in Deutschland indirekt wirkende finanzielle FuE-Hilfen wieder stärker zum Einsatz kommen. Sie begünstigen den Produktionsfaktor FuE per se und favorisieren keine bestimmte technologische Ausrichtung.

Es wurden mittlerweile zahlreiche Studien zur Wirkung indirekter Anreize auf die private Forschungstätigkeit durchgeführt.¹⁷ Fast alle Ergebnisse zeigen, dass eine Senkung der FuE-Kosten zu zusätzlichen FuE-Investitionen führt. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht diese Tatsachen:

¹⁶ Vgl. IW, Forschungsförderungsendbericht, S.214

¹⁷ BMWA Österreich, Steuerliche FuE-Förderung, S.45-48



Tab. 4: Ökonometrische Untersuchungen der Wirksamkeit von F&E

	Jahr	Daten	Untersuchungs- gegenstand	Preiselastizität von F&E	Untersuchungs- periode
				ST: short term LT: long term	
1	Collins Eisner	1983	99 Unt., USA	Insignifikant	1981-1982
2	Eisner et al.	1983	600 Unt., USA	Insignifikant	1981-1982
3	Mansfield & Switzer	1985	55 Unt., USA	-0,04 bis -0,18	1980-1983
4	Benstein	1986	Kanada	-0,13 (ST) -0,32 (LT)	1981-1988
5	Dagenais	1997	434 Unt., Kanada	-0,07 (ST) -1,09 (LT)	1975-1992
6	McFetridge & Warda	1983	Aggregat, Kanada	-0,6	1962-1982
7	Bernstein	1998	Prod.sektor, Kanada	-0,14 (ST) -0,3 (LT)	1964-1992
8	Baily & Lawrence	1992	12 Branchen, Kanada	-0,95 (ST)	1981-1989
9	Hines	1993	116 Unt., USA	-1,2 (Bestand) -1,6 (Fluß)	1984-1989
10	Hall	1993	800 Unt., USA	-0,8 bis -1,5 (ST) -2,0 bis -2,7 (LT)	1981-1991
11	Mamuneas & Nadiri	1996	15 Branchen, USA	-0,9 bis -1,0 (ST)	1981-1988
12	Berger	1993	263 Unt., USA	-1,0 bis -1,5	1981-1988
13	Mansfield	1986	110 Unt., USA	-0,35	1981-1983
14	McCutchen	1993	20 Pharma Firmen, USA	-0,28 bis -10,0	1982-1985
15	Asmussen & Berriot	1993	339 Unt., Frankreich	-0,26	1985-1989
16	Bureau of Industry Economics	1993	> 1.000 Unt., Australien	-1,0	1984-1994
17	Bloom et al.	1998	Aggregate, Panel aus 8 Ländern	-0,16 (ST) -1,1 (LT)	1979-1994
18	Mansfield	1986	40 Unt., Schweden	klein	1981-1983
19	Mairesse & Mulkay	2002	765 Unt., Frankreich	-2	1982-1996
20	Brouwer, Den Hertog et al.	2003	Niederlande	-1,01 bis 1,02	1994-2001
21	Guellec & Van Pottelsberghe	2003	Panel aus 17 OECD Ländern	-0,28 (ST) -0,31 (LT)	1983-1996

Quelle: HALL & VAN REENEN (2000) und DAGENAIS et al. (1997)

Quelle: BMWA Österreich: International Good Practices in der steuerlichen F&E Förderung, S.46

Das negative Vorzeichen der Preiselastizität zeigt die umgekehrte Beziehung zwischen der Höhe der FuE-Kosten und den zusätzlich erzielten FuE-Ausgaben. Je negativer dieser Wert im Einzelfall ist, d.h. je stärker die Kosten für FuE sanken, umso höher waren die zusätzlichen FuE-Ausgaben.

Es ergibt sich eine durchschnittliche Elastizität von -0,81 (der Median beträgt: -0,85). Das bedeutet, dass eine Senkung der FuE-Kosten um 1 EUR im Schnitt zu einer Erhöhung der FuE-Ausgaben um EUR 0,85 führt. In einigen Studien werden kurzfristige und langfristige Effekte berechnet. Allen dieser Studien ist gemeinsam, dass die kurzfristige

Elastizität kleiner ist als die langfristige Elastizität (letztere beträgt durchschnittlich -1). Das deutet darauf hin, dass es eine gewisse Verzögerung gibt zwischen der Preisreduktion und der Erhöhung der FuE-Investitionen. Dieses Ergebnis erscheint plausibel, wenn man bedenkt, dass Unternehmen längerfristige Investitionspläne erstellen, sich zunächst nach Projekten umsehen und sich an Budgetpläne halten müssen - und deshalb nicht sofort auf Preisänderungen reagieren.

Insgesamt ergibt sich, dass steuerliche FuE-Anreize unternehmerische FuE stimulieren. Untersuchte Unternehmen, die von der steuerlichen Förderung profitiert hatten, konnten ihren Output an Produktinnovationen- und in der Folge ihren Absatz innovativer Produkte erhöhen. Ihre statistische Fähigkeit, Marktinnovationen einzuführen – sowohl auf dem heimischen- als auch auf dem internationalen Markt – stieg an.¹⁸

Es ist jedoch schwierig, ein konkretes Ausmaß der zusätzlichen FuE-Ausgaben, bedingt durch die steuerlichen FuE-Anreize, abzuschätzen. Bisherige Studien zeigen, dass eine steuerliche FuE-Begünstigung zu geringfügigen zusätzlichen FuE-Investitionen auf privater Basis führt. Übertragungseffekte bleiben in den bisherigen Studien jedoch zumeist unbeachtet.

4.2. Probleme des Modells „Steuervergünstigung“¹⁹

Steuerliche Förderung birgt eine Reihe von Gefahren in sich. Bei einer eventuellen Einführung indirekter Förderinstrumente gilt es, das zu berücksichtigen. Als repräsentativ für die Kritik an Systemen steuerlicher Forschungsförderung kann der DIHK gelten. Er begrüßt ausdrücklich, dass es in Deutschland keine Forschungsförderung durch Steuervergünstigungen gibt.

Der DIHK vertritt die Meinung, dass, obwohl die Forschung von KMU in Deutschland im internationalen Vergleich relativ wenig gefördert würde, die deutschen KMU zu den international wettbewerbsfähigsten und innovativsten zählen. Dies hängt nach Meinung des DIHK damit zusammen, dass in KMU häufig auch auf Anregung der Kunden Produkte (weiter)entwickelt würden, ohne das als Forschung zu deklarieren. Vielen KMU seien die bürokratischen Hürden der Förderung zu kompliziert und zeitintensiv.

Es sei nicht nachweisbar, dass tatsächlich zu wenig Forschung in den Unternehmen betrieben würde, und aus diesem Grund ein Förderbedarf angezeigt wäre – große Teile der KMU-Forschung würden stattdessen nur in den Statistiken nicht erfasst.

¹⁸ Vgl. ZEW, Tax Credits, S.21

¹⁹ 

Bei Steuervergünstigungen bestehe die Gefahr des Missbrauchs, da die Unternehmen vermutlich versuchen würden, alles, was im Entferntesten mit Forschung zu tun hat, steuerlich geltend zu machen. Dadurch würde eine breite Masse von Ausgaben gefördert. Die Kontrolle über die tatsächliche Verwendung der geförderten Mittel und die Effizienz der geförderten Forschung wäre dem Staat weitestgehend entzogen. Hinzu käme, dass eine bedarfsorientierte Förderung wesentlich erschwert würde. Da ein Rechtsanspruch auf die Förderung bestünde, käme es außerdem zu Mitnahmeeffekten durch Unternehmen, die sowieso schon Forschung betrieben.

Die erwartungsgemäß hohen Kosten stünden dabei in keinem Verhältnis zum ungewissen Erfolg. Durch die hohe Missbrauchsgefahr bei allgemeinen Regelungen, die keine Einzelfallprüfung mehr zulassen, käme es zu bedeutenden Mehrausgaben, die wohl nicht durch einen in gleicher Weise steigenden Erfolg zu rechtfertigen wären.

Diskussionen darüber, was alles unter den Begriff der „Forschungsausgaben“ falle, und wie diese gegenüber Finanzämtern nachzuweisen wären, seien eine sehr wahrscheinliche Folge der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung. Bei einer Umsetzung in der Praxis bedürfe es auf jeden Fall einer detaillierten Regulierung seitens des Staates.

Das Modell der Steuervergünstigungen berge für die Unternehmen die Gefahr der Überbürokratisierung in sich (was wiederum vor allem KMU von einer Nutzung abhalten würde). Es bedinge auf staatlicher Seite darüber hinaus einen hohen administrativen Aufwand bei der steuerlichen Prüfung der geltend gemachten Ausgaben. Auch mit dem Ziel der Steuervereinfachung seien solch detaillierte Regelungen unvereinbar.

5. Beispiel Großbritannien²⁰

Von den britischen Firmen, die sich im Jahr 2005 erfolgreich auf einen Steuernachlass für ihre Forschungsausgaben beworben haben, geben 50 % an, dass dieser Steuervorteil einen Einfluss auf die Höhe ihrer Ausgaben für FuE bzw. auf die Menge ihrer durchgeführten FuE-Projekte gehabt habe.

Insgesamt 19 % der Unternehmen, die von dem Steuernachlass profitierten, hatten den zu erwartenden Wert der Ersparnis sogar in der Planung ihres Budgets für das Jahr einbezogen (bei den KMU 22 %, bei großen Unternehmen 9 %). Von diesen Unternehmen gaben ferner 58 % an, die Steuerersparnis hätte zu einer Erhöhung ihres FuE-Budgets geführt.

²⁰ Vgl. HM Revenue and Customs, Tax Credits, S.56



Etwa ein Drittel (34%) aller begünstigten Unternehmen gab an dass, die Steuernachlässe es ihnen ermöglicht hätten, Projekte aufzunehmen, die sich nur längerfristig amortisieren. Einem Viertel (24%) hätten die Nachlässe nach eigenen Angaben erlaubt, risikoreichere Projekte als vorher anzugehen. Unter den nicht begünstigten Firmen waren 47 % dieser Meinung.

Insgesamt meinten 57 % der profitierenden Firmen, dass die Steuernachlässe einen Anreiz darstellten, mehr FuE zu betreiben (64 % der KMU und 41 % der großen Unternehmen). Bei den Firmen, die nicht von den Nachlässen profitiert hatten, war fast dieselbe Menge (58 %) der gleichen Meinung. Vor allem unter kleinen Firmen mit bis zu 10 Angestellten, sah man eine Anreizwirkung gegeben, 74 % von ihnen gaben dies an, im Vergleich zu 42 % der Unternehmen mit mehr als 250 Angestellten.

Eine detaillierte Untersuchung des gesamten britischen Fördersystems und seines Erfolgs beim Generieren von FuE-Tätigkeit ist derzeit in Arbeit.²¹ Mit einer Veröffentlichung ist im Sommer 2007 zu rechnen.



■ [Redacted text]

6. Literaturnachweis

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – Österreich: *International Good Practices in der steuerlichen FuE-Förderung. Unter besonderer Berücksichtigung junger und Innovativer Unternehmen*, 2005

[http://www.joanneum.at/uploads/tx_publicationlibrary/img3020.pdf] Stand: 10.4.2007 (Zit.: BMWA Österreich, Steuerliche FuE-Förderung)

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: *Innovationsindikator Deutschland 2006*, 2006

[<http://www.innovationsindikator.de/mediapool/19/192709/data/Innovationsindikator2006.pdf>] Stand: 10.4.2007 (Zit.: DIW, Innovationsindikator)

HM Revenue and Customs: *Research and Development Tax Credits. Final Report*, 2005

[<http://www.hmrc.gov.uk/randd/rand-taxcredits-final.pdf>] Stand: 10.4.2007 (Zit.: HM Revenue and Customs, Tax Credits)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH: *Forschungsförderung in Deutschland. Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand?*, 2006 [<http://www.stiftung-industrieforschung.de/img/pdfs/Forschungsfoerderung.pdf>] Stand: 10.4.2007

(Zit.: IW, Forschungsförderungsendbericht)

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH: *Evaluating the Impact of R&D Tax Credits on Innovation. A Microeconomic Study on Canadian Firms*, 2004

[<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0477.pdf>], Stand: 10.4.2007 (Zit.: ZEW, Tax Credits)