



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 kleiner und mittlerer Unternehmen“

(Drucksache 18/7872)

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

Berlin, 15. September 2016

Vorbemerkungen und Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen stärkeren Anreiz zu geben, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und Zukunftsbereiche zu erschließen. Gründe für die Einführung des für Deutschland neuen Instruments der steuerlichen Förderung werden darin gesehen, dass die bisherige Innovationsförderung KMU nur 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. Die vorgeschlagene zusätzliche steuerliche Förderung soll dazu beitragen, eine höhere Forschungsdynamik in Deutschland zu entfalten.

Der Gesetzentwurf sieht einen Forschungsbonus zur Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten von FuE in Form eines Abzugs von der Steuerschuld in Höhe von 15 Prozent aller FuE-Ausgaben für KMU bis 249 Mitarbeiter vor. Der Forschungsbonus soll nicht zulasten der bestehenden Projektförderung eingeführt werden.

Zur Beurteilung der Frage, ob die steuerliche FuE-Förderung zur Lösung der beschriebenen Probleme im Bereich der KMU in Deutschland beitragen kann, werden hier

- Analysen der Wirksamkeit des Instruments in anderen Ländern und Erfahrungen mit der administrativen Umsetzung sowie
- Informationen zu den Besonderheiten von FuE und Innovation in KMU und ihren Hemmnisse in Deutschland herangezogen.

Sie lassen den Schluss zu, dass die Mehrheit der innovativen KMU von einer steuerlichen FuE-Förderung nicht erreicht wird. Generell und im Vergleich zur Projektförderung sind durch die steuerliche Förderung geringere Spillover- und größere Mitnahmeeffekte zu erwarten. Somit bestehen erhebliche Zweifel, dass die Einführung einer steuerlichen Förderung mehr KMU zur Teilnahme an FuE motivieren und wesentlich zur Erhöhung der FuE-Aufwendungen der KMU beitragen kann. Alternativ sollte die Ausweitung der Projektförderung, vor allem des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) des Bundes, in Betracht gezogen werden, um KMU zu mehr FuE-Aktivitäten anzuregen.

Zu den Effekten der vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen

Geringe Effizienz der steuerlichen FuE-Förderung

Investitionsanreize in Form von finanziellen Beiträgen des Staates sind eine Möglichkeit, Investitionshemmnisse im Bereich der privaten FuE zu vermindern. Diese Hemmnisse werden durch Marktversagen bei FuE verursacht. 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 in FuE hemmen. Der Staat kann dem u.a. entgegenwirken, indem er sich an den Kosten der Unternehmen für FuE beteiligt, idealerweise vor allem dann, wenn aus volkswirtschaftlicher Sicht positive Übertragungseffekte („Spillover“) zu erwarten sind. Das Ausmaß dieser Spillovereffekte ist jedoch sehr verschieden.¹

Der erste Maßstab, an dem die Wirksamkeit der finanziellen Förderung von FuE, ob in Form von Zuschüssen zu den Projektkosten oder von Steuernachlässen, zu messen ist, sind die durch die Förderung initiierten zusätzlichen, von den Unternehmen selbst finanzierten FuE-Aufwendungen. Die Messung dieser zusätzlichen FuE-Aufwendungen ist allerdings mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil die kontrafaktische Entwicklung ohne Förderung in der Regel nicht bekannt ist. Aus anderen Ländern mit steuerlicher FuE-Förderung liegen dazu inzwischen einige empirische Studien vor. Ihre methodische Belastbarkeit ist unterschiedlich und die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Deutschland eingeschränkt.

Obwohl die Ergebnisse variieren, zeigt eine umfangreiche Übersichtsstudie im Auftrag der EU Kommission, dass die Unternehmen auf steuerliche Anreize mit einer Erhöhung ihrer Forschungsausgaben reagieren, die jedoch im Durchschnitt relativ gering ist.² Aktuellere Untersuchungen ermitteln dabei geringere Wirkungen als ältere. Auch die jeweilige konkrete Gestaltung und Organisation der steuerlichen Förderung beeinflusst ihre Wirksamkeit (CPB 2014). Aus den insgesamt robusten, aber moderaten Effekten der steuerlichen FuE-Förderung schließen die Forscher, dass sie nur wenig Einfluss auf die Innovationsfähigkeit eines Landes haben dürfte (Gaillard-Ladinska et al. 2015).

¹ Spillovereffekte von FuE unterscheiden sich etwa zwischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten, zwischen Industriezweigen und Unternehmensgrößenklassen. Eine Analyse für die USA zeigt geringere Spillover bei kleineren Unternehmen (Bloom et al. 2013).

² Methodisch besser gesicherte Studien finden, dass ein Steuerverzicht von einem Euro zu zusätzlichen privaten FuE-Aufwendungen von etwas weniger als einem Euro führt (CPB 2014).

Unterschiedliche Ergebnisse liegen zu den Wirkungen auf KMU vor. In einigen Studien werden für KMU stärkere positive Effekte gezeigt als für Großunternehmen (für eine Übersicht siehe Castellacci und Lie 2015), in anderen ist das Gegenteil der Fall (Marino et al. 2016, Busom et al. 2014, Romero-Jordan et al. 2014).

Wenig untersucht sind bisher die Wechselwirkungen zwischen steuerlicher Förderung und Projektförderung und dabei insbesondere die Frage, welche Förderform größere Effekte hat. Einige neuere Studien kommen in diesem Zusammenhang zu einer kritischen Bewertung der steuerlichen Förderung.³ Analysen mit Länderdaten geben Hinweise darauf, dass die Wirkung der Projektförderung auf die privaten FuE-Aufwendungen größer ist als die der steuerlichen Förderung (Westmore 2013). Im Zeitraum von 2002 bis 2013 sind die privaten FuE-Ausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung in Ländern mit insgesamt hohen Förderquoten und großem Gewicht der steuerlichen Förderung wie Frankreich und Großbritannien nicht schneller gestiegen als in Deutschland, das eine deutlich geringere Förderquote und keinerlei steuerliche Anreize für FuE hat (Belitz 2016).

Geplante Förderdosis vor allem für größere forschende KMU relevant

Die Möglichkeit der Unternehmen, mit den eingesparten Steuermitteln zusätzliche FuE-Projekte zu beginnen, hängt beim Forschungsbonus – anders als bei der Förderung mit Projektzuschüssen – vom Gesamtumfang ihrer FuE-Aktivitäten ab. Dies verdeutlicht eine einfache Rechnung: Um mit den Fördermitteln aus dem Steuerbonus einen zusätzlichen Entwickler einstellen zu können, benötigt ein Unternehmen bei einem Fördersatz von 15 Prozent mindestens 7 FuE-Ingenieure. Diese Größenordnung wird in der Regel aber erst von Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten erreicht. Viele KMU haben deutlich weniger FuE-Personal, das oft auch nur einen Teil der Arbeitszeit für FuE verwendet. Einen spürbaren Anreiz zu mehr FuE erhalten durch den Forschungsbonus also eher mittlere und größere etablierte KMU als kleine junge Firmen. Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass etwa in Österreich, Spanien

³ Für Spanien schlagen Romero-Jordan et al. (2014) auf der Basis ihrer Untersuchung der Wirksamkeit beider Förderinstrumente in Industrieunternehmen 1995-2005 vor, die steuerliche Förderung zu beenden und die frei werdenden Mittel zur direkten Förderung von risikoreichen Forschungsprojekten zu nutzen. Für Frankreich, das beide Förderformen besonders großzügig einsetzt, ermittelt eine umfangreiche Untersuchung für den Zeitraum 1993-2009 verstärkte Mitnahmeeffekte durch die Ausweitung der steuerlichen Förderung im Jahr 2004 (Marino et al. 2016). In Finnland, das über eine umfangreiche Projektförderung verfügt, hat die Einführung der steuerlichen FuE-Förderung im Jahr 2013 nicht die erhofften zusätzlichen Wirkungen gezeigt (Kuusi et al. 2016).

und Finnland, für die entsprechende Informationen vorliegen, weniger als die Hälfte aller anspruchsberechtigten Unternehmen die steuerliche FuE-Förderung nutzt.⁴

Über die Hälfte der innovativen KMU wird von der steuerlichen Förderung nicht erreicht

Etwa 55 bis 60 Prozent der innovativen KMU in Deutschland würden nach den Ergebnissen verschiedener Studien von einer steuerlichen FuE-Förderung nicht erreicht, weil sie zwar innovativ sind, also neue Produkte oder Prozesse einführen, aber selbst FuE entweder gar nicht oder nur sporadisch betreiben (Acatech, BDI 2015, Zimmermann, Thomä 2016). Manche vergeben gelegentlich Forschungsaufträge. Der Verlust an Innovatoren in den letzten Jahren zeigt sich aber gerade in Segmenten, die seltener eigene FuE betreiben und Innovationen unregelmäßig hervorbringen (Zimmermann, Thomä 2016). Um diese Unternehmen für ein zusätzliches FuE-Projekt zu gewinnen, das sie alleine oder in Kooperation mit Partnern durchführen, dürfte ein Zuschuss, der ihre Kosten bis zur Hälfte deckt, besser geeignet sein als ein „Forschungsbonus“ von nur 15 Prozent. KMU können dabei auch von der in Deutschland gut ausgebauten Infrastruktur der Förderprojektträger profitieren. Diese verwalten nicht nur die Förderung 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. Verbesserungen könnten durch den Ausbau dieser Beratung insbesondere für Innovatoren ohne FuE in Kombination mit der stärkeren Förderung von Erstantragstellern in den Projektförderprogrammen erreicht werden.

Zu erwartende 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. Fördermittel, die Unternehmen aus den Projektförderprogrammen des Bundes und der Länder erhalten, müssen mit der steuerlichen Förderung gegengerechnet werden, um Doppel-

⁴ In Österreich nahmen im Jahr 2013 nur 37 Prozent der Unternehmen, die FuE-Ausgaben tätigten, die Forschungsprämie in Anspruch (Hranyai, Janger 2015). In Spanien nutzen nur 30 Prozent der innovativen KMU die steuerliche Förderung (Labeaga, Martinez-Ros, Mohnen 2014). In Finnland beanspruchte sie nur jede dritte FuE-treibende Firma (Kuusi et al. 2016).

förderung auszuschließen. Aufwendungen für Forschungsaufträge sollen nur gefördert werden, wenn die beauftragte Einrichtung bzw. das Unternehmen bestimmte Voraussetzungen erfüllt. All dies erhöht aber die Bürokratiekosten der steuerlichen Förderung und trägt dazu bei, dass sie letztlich gerade für kleine Unternehmen wenig attraktiv sein dürfte.⁵

Innovationshemmnisse oft unabhängig von der Finanzierung von FuE

Befragungen zeigen, dass verschiedene innovative KMU mit unterschiedlichen Problemen kämpfen, wobei die Finanzierung von Forschung und Innovation keineswegs immer das größte ist (Zimmermann, Thomä 2016). Deshalb müssen sowohl allgemeine als auch marktspezifische rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden, um es den KMU zu erleichtern, Innovationen durchzuführen und dafür mit anderen Unternehmen, Kunden, Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Finanzakteuren, Beratern usw. zu kooperieren.

Geringere Zielgenauigkeit bei hohem Beharrungsvermögen

In Deutschland gibt es auf Bundes- und Landesebene bereits eine Reihe von Förderprogrammen, über die KMU Zuschüsse für Innovationsprojekte erhalten können. Darunter sind auch technologieoffene Programme, wie das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des Bundes, die keine Vorgaben zum Technologiefeld machen. Durch die Förderung von FuE-Kooperationsprojekten ergeben sich besonders hohe Spillovereffekte. Diese Programme sind in der Regel auf einige Jahre befristet. Wenn sich die Rahmenbedingungen plötzlich verändern, wie z.B. in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008, oder die Evaluation ergibt, dass etwa Zielgruppen nicht erreicht werden und erwartete Wirkungen nicht eintreten, kann nachgesteuert, das Programm aufgestockt, reduziert oder auch beendet werden. Ähnliches dürfte beim Forschungsbonus nur schwer möglich sein, denn steuerliche Regelungen sind wesentlich unflexibler und erfahrungsgemäß sehr beharrlich.

⁵ Dies dürfte auch ein weiterer Grund für die - soweit bekannt - geringe Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung durch KMU in einigen Ländern sein.

Literatur

- Acatech, BDI (2015), Fokus KMU: Große Vielfalt bei den Kleinen - Die Rolle von kleinen und mittelständischen Unternehmen im Innovationssystem. In: Innovationsindikator 2015, acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V., Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) (Hrsg.), S. 32 ff.
- Belitz, H. (2016), Förderung von privater Forschung und Entwicklung in OECD-Ländern: immer mehr, aber auch immer ineffizienter. DIW Wochenbericht 8/2016. S. 149-157.
- Bloom, N., Schankerman, M. and Van Reenen, J. (2013), Identifying technology spillovers and product market rivalry. *Econometrica*, 81 (4). pp. 1347-1393.
- Busom, I.; Martínez-Azúa, B.C. and Martínez-Ros, E. (2014), Tax incentives... or subsidies for business R&D? *Small Business Economics*, Volume 43, Number 3, Pages 571-596.
- Castellacci, F.; Lie, Chr. M. (2015), Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis. *Research Policy*, Volume 44, Issue 4, May 2015, Pages 819–832
- 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.
- 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>
- Hranyai, K. und J. Janger (2015), Forschungsquotenziele 2020. Aktualisierung 2015. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Wien.
- Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P., Valkonen, T. (2016), A study on the Finnish R&D tax credit of the years 2013–2014. *ETLA Reports 51*, The Research Institute of the Finnish Economy.
- Labeaga, J.; Martínez-Ros, E. and Mohnen P. (2014), Tax incentives and firm size: effects on private R&D investment in Spain, *UNU-MERIT Working Papers 2014-081*.
- Marino, M., Lhuillery, St., Parrotta, P. and Sala, D. (2016), Additionality or crowding-out? An overall evaluation of public R&D subsidy on private R&D expenditure. *Research Policy*, Volume 45, Issue 9, Pages 1715-1730
- Romero-Jordán, D., Delgado-Rodríguez, M., Álvarez-Ayuso, I., Lucas-Santos, S. (2014), Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs. In: *Small Business Economics*, Springer, vol. 43(4), pages 959-976,
- Westmore, B. (2013), R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1047, OECD Publishing, Paris.
- 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.