

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen

Seite 1

1. Ausgangslage

Deutschland steht in der gegenwärtigen digitalen Revolution vor großen technologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Als exportorientierte Volkswirtschaft ohne wesentliche Rohstoffvorkommen und mit einem vergleichsweise hohen Lohnniveau kann Deutschland nur durch Innovationen wettbewerbsfähig bleiben. Deutschland muss daher stark daran interessiert sein, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie geistiges Eigentum im Land zu halten und zu mehren.

Allerdings stagniert die FuE-Intensität (also das Verhältnis der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung zum Bruttoinlandsprodukt) in Deutschland seit mehreren Jahren zwischen 2,5 und 2,9 Prozent.¹ Der Mittelzufluss für Projektförderung im IKT-Bereich ist seit 2010 insgesamt sogar zurückgegangen.² Da dieser Bereich durch sehr kurze Entwicklungszyklen und einen scharfen Wettbewerb gekennzeichnet ist, wären Investitionen in FuE hier besonders erforderlich.

Insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) besteht bei Forschung und Entwicklung erheblicher Nachholbedarf: im Jahr 2012 entfielen 78 Prozent der FuE-Ausgaben in der deutschen Wirtschaft auf Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitern und damit im Wesentlichen auf Großunternehmen.³ Die Zurückhaltung deutscher KMU bei FuE wird vielfach auf unzureichende Finanzierung zurückgeführt.⁴

Hinzu kommt, dass eine generelle Investitionszurückhaltung in Deutschland konstatiert wird, die es angezeigt erscheinen lässt, Investitionsanreize für deutsche Unternehmen zu schaffen.⁵

Im internationalen Vergleich der führenden Innovations- und Technologiestandorte kann sich Deutschland zwar gegenwärtig noch behaupten. Da Deutschland jedoch

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Dr. Joachim Bühler
Mitglied der Geschäftsleitung

T +49 30 27576-180
j.buehler@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

¹ [Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation \(EFI\) 2016](#), S. 105

² Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Grüne, [BT-Drs. 18/7224](#) vom 16.1.2016, S. 6

³ [Innovations-Indikator 2015 von acatech, BDI, Fraunhofer und ZEW](#), S. 35

⁴ [Innovations-Indikator 2015 von acatech, BDI, Fraunhofer und ZEW](#), S. 11

⁵ Vgl. z.B. Fratzscher / Gornig / Schiersch: „Investitionsschwäche der Unternehmen schafft Handlungsbedarf“; in: [DIW Wochenbericht Nr. 15 / 2016, S. 275 ff.](#)

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen

Seite 2|4

bisher auf eine steuerliche Förderung von FuE verzichtet, haben sich viele EU- und OECD-Staaten mit der Einführung einer steuerlichen Förderung für FuE einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Deutschland verschafft.

2. Eckpunkte im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Grüne

Der Gesetzentwurf von Bündnis 90 / Die Grünen (Drs. 18/7872) sieht einen Forschungsbonus in Form einer Steuerermäßigung von 15 Prozent der FuE-Aufwendungen vor. Übersteigt der Forschungsbonus die tariflich zu zahlende Steuer, wird der überschüssende Betrag ausgezahlt. Insgesamt ist der Forschungsbonus auf 15 Mio. Euro pro Unternehmen und pro FuE-Vorhaben beschränkt (bei Durchführbarkeitsstudien auf 7,5 Mio. Euro). Dies gilt auch dann, wenn sich ein Vorhaben über mehrere Jahre erstreckt.

Die Steuerermäßigung soll zusätzlich zur bestehenden Projektförderung eingeführt werden. Eine Doppelförderung für ein FuE-Vorhaben durch Forschungsbonus und Projektförderung ist aber ausgeschlossen.

Der Forschungsbonus ist zu beantragen. Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft. Die Förderfähigkeit der geltend gemachten Aufwendungen ist durch das Zertifikat einer anerkannten Zertifizierungsstelle nachzuweisen. Entscheidet die Zertifizierungsstelle nicht innerhalb von drei Monaten über die Förderfähigkeit, wird diese fingiert.

Zu den förderfähigen FuE-Aufwendungen zählen Personalkosten, Kosten für Instrumente, Ausrüstung, Gebäude und Grundstücke (soweit und solange für das FuE-Vorhaben genutzt), Kosten für Patente, Lizenzen, Beratungstätigkeiten, Durchführbarkeitsstudien, Zertifizierungen, soweit durch FuE veranlasst, und sonstige einschlägige Betriebsausgaben. Gemeinkosten hingegen sind nicht förderfähig.

Der Forschungsbonus kann für eigene Forschungsvorhaben und für Auftragsforschung in Anspruch genommen werden. Unternehmen, die Forschungsaufträge für andere Unternehmen durchführen, erhalten den Forschungsbonus, wenn der Auftraggeber diesen nicht in Anspruch nimmt.

3. Bewertung

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung birgt aus Sicht des Bitkom großes Potenzial, eine höhere Innovationstätigkeit in KMU auszulösen. Eine im Verlustfall auszahlbare Steuerermäßigung (Steuergutschrift) entfaltet eine Förderwirkung in der besonders kapitalintensiven Anfangsphase eines FuE-Projekts, unterstützt breitenwirksam FuE-Projekte und mindert das Risiko für forschende Unternehmen, durch aufwändige FuE-Maßnahmen in die Verlustzone zu geraten. Dieses Risiko besteht insbesondere bei Start-ups ganz häufig. Die überproportionale Wirkung einer Steuergutschrift ist durch wissenschaftliche Studien belegt. So würde etwa eine Steuergutschrift von 10 Prozent dazu führen, dass jede Steuergutschrift von einem Euro die FuE-Tätigkeit im

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen

Seite 3|4

Gegenwert von 1,25 Euro erhöht.⁶ Außerdem wäre die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung ein wichtiges Signal im internationalen Standortwettbewerb, das den Willen der deutschen Politik verdeutlicht, den Vorsprung anderer Wirtschaftsstandorte bei den Rahmenbedingungen für FuE zu verkürzen.

Wünschenswert wäre die Einführung einer Steuergutschrift auf breiter Basis, also für alle Unternehmen unabhängig von der Größe. Jedoch ist aus Sicht des Bitkom auch ein begrenzter Einstieg in die steuerliche FuE-Förderung bei kleinen und mittleren Unternehmen, zu denen auch Start-ups zu zählen sind, ein sinnvoller und begrüßenswerter Schritt. Denn für diese Unternehmen ist es besonders angezeigt, die Fähigkeit zur Durchführung von FuE-Maßnahmen zu erhöhen. Außerdem profitieren diese Unternehmen bislang unterdurchschnittlich von der bestehenden Projektförderung. Allerdings sind bei Beschränkung der Förderung auf einen bestimmten Unternehmenskreis das Verbot selektiver Beihilfen nach Art. 107 ff. des [Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#) bzw. die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Beihilfeverbot auf der Grundlage der [Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung \(EU\) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014](#) zu beachten.

Zu begrüßen ist des Weiteren, dass die steuerliche Förderung zusätzlich zur in vollem Umfang fortbestehenden Projektförderung eingeführt werden soll. Projektförderung und steuerliche Forschungsförderung dürfen nicht gegeneinander, sondern nur miteinander gedacht werden: Während die Projektförderung die interdisziplinäre und organisatorische Zusammenarbeit stimuliert, forciert die steuerliche FuE-Förderung das Innovationsgeschehen als solches. Projektförderung wirkt eher in die Tiefe, da sie auf einzelne Förderzwecke fokussiert ist. Steuerliche FuE-Förderung wirkt eher in die Breite, indem sie viele Unternehmen in die Förderung einbezieht. Nachvollziehbar ist, dass die gleichzeitige Inanspruchnahme einer steuerlichen Förderung und einer Projektförderung für dasselbe Projekt ausgeschlossen werden soll.

Mit Hinblick auf die anzustrebende Breitenwirkung sollte eine steuerliche Förderung so ausgestaltet sein, dass ihre Vorzüge voll zur Geltung kommen. Diese Vorzüge liegen aus Sicht des Bitkom in einer wirksamen Entlastung der Unternehmen, in der Nutzbarkeit für alle Unternehmen mit FuE-Projekten, in der weitgehenden Freiheit der Unternehmen bei der Wahl ihrer Forschungs- und Entwicklungsprojekte, in der Planbarkeit der Förderung und in einer geringen Bürokratielast durch das Förderverfahren.

Vor diesem Hintergrund ist die im Gesetzentwurf gewählte weite Definition von förderfähigen Maßnahmen zielführend und positiv zu bewerten. Die Notwendigkeit eines Zertifikats als Nachweis der Förderfähigkeit rückt die steuerliche Förderung allerdings in die Nähe einer bürokratieaufwändigen Projektförderung. Ein Vorteil der vorgeschlagenen Zertifizierungslösung liegt andererseits wiederum in der damit verbundenen Rechtssicherheit und Planbarkeit der Förderung, die innerhalb relativ kurzer Zeit (3 Monate) eintritt. Dennoch sollte geprüft werden, ob nicht doch auf ein Zertifizierungsverfahren verzichtet werden kann. Bei der bereits gesetzlich verankerten

⁶ Vgl. Spengel/Wiegand, [Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland](#), Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI), 2011, S. 44.; zu einer ähnlich positiven Einschätzung kommt [KfW-Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 105 vom 25. August 2015](#), S. 1

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen

Seite 4|4

Steuerermäßigung für in Anspruch genommene haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen war ein BMF-Schreiben ausreichend, um die steuerbegünstigten Leistungen zu definieren und rechtssicher festzulegen.

Ziel der steuerlichen Förderung muss es nicht zuletzt sein, Liquiditätsengpässe bei innovativen Unternehmen zu mildern, die mit FuE-Tätigkeiten einhergehen. Daher ist es aus Sicht des Bitkom nicht nur sinnvoll, sondern geradezu unerlässlich, - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - die Auszahlung des Ermäßigungsbetrages im Verlustfall vorzusehen. Hiervon würden insbesondere Start-ups profitieren, da der sofortige Liquiditätszufluss durch die Steuererstattung eine deutliche Erleichterung in der Kapitalaufbringung für FuE-Maßnahmen darstellt.

4. Fazit

Deutschland ist im Bereich der direkten Förderung gut aufgestellt. Die Projektförderung ist für das Innovationsgeschehen in Deutschland von strategischer Bedeutung und muss in vollem Umfang fortgeführt werden. Es ist jedoch im gegenwärtigen Umfeld notwendig, zusätzliche Innovations- und Wachstumseffekte in Deutschland zu generieren. Hierfür ist eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in den Unternehmen aus Sicht des Bitkom gut geeignet. Daher empfiehlt auch die Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, die Einführung einer steuerlichen Förderung für FuE zu erwägen.⁷ Die Gesetzesinitiative von Bündnis 90 / Die Grünen ist daher zu begrüßen.

Aus Sicht des Bitkom überwiegen die positiven Hebeleffekte einer steuerlichen Förderung mögliche Mitnahmeeffekte deutlich und führen insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen zu einer erheblichen Steigerung der Innovationsanstrengungen.⁸ Zur Förderung von KMU und Start-ups ist eine Steuergutschrift mit Auszahlung im Verlustfall besonders geeignet.

Sinnvoll erscheint, die Wirkung einer steuerlichen FuE-Förderung nach ihrer Einführung in Deutschland zu evaluieren und bei positivem Ergebnis dieser Evaluation die Förderung für alle Unternehmen unabhängig von der Größe zugänglich zu machen.

⁷ Vgl. [Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Stärkung von Investitionen in Deutschland](#), 2015, S. 10.

⁸ Vgl. auch [Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kurzgutachten zur Begründung einer steuerlichen Förderung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen](#), Köln 2015, S. 10f.