

Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin



**Berthold Welling**  
Leiter der Abteilung  
Steuern und Finanzpolitik

*Datum*  
15. September 2016

*Seite*  
1 von 5

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“ – BT-Drucksache 18/7872**

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

gern nehmen wir anlässlich der öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“ – BT-Drucksache 18/7872 – der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wie folgt schriftlich Stellung:

Wir unterstützen die Zielsetzung des Gesetzentwurfes, Innovationspotenziale zu fördern, um eine höhere Forschungsdynamik der in Deutschland ansässigen Unternehmen zu erzielen. Darüber hinaus stimmen wir mit den Initiatoren überein, dass mit Blick auf den internationalen Standortwettbewerb eine steuerliche Förderung der privaten Innovationsleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung (F&E) dringend geboten ist.

Der technische Fortschritt und der rasch fortschreitende Digitalisierungsprozess führen zu immer kürzeren Innovationszyklen. Daher sind Wandlungs- und Innovationsfähigkeit für den Erfolg der Unternehmen im globalen Wettbewerb entscheidend. Das haben nicht nur die Unternehmen, sondern auch nahezu alle führenden Industriestaaten verinnerlicht und dehnen ihre Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation deutlich aus.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Hausanschrift*  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

*Postanschrift*  
11053 Berlin

*Telekontakte*  
T: +493020281507  
F: +493020282507

*Internet*  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)

*E-Mail*  
[B.Welling@bdi.eu](mailto:B.Welling@bdi.eu)

In Deutschland sieht das Steuerrecht jedoch keine systematische Förderung von F&E vor. Vielmehr beinhaltet es eine Reihe von Regelungen, welche die F&E-Aktivitäten der Unternehmen be- oder gar verhindern. Beispielfhaft seien hier die Besteuerung grenzüberschreitender Funktionsverlagerungen gem. § 1 Abs. 3 Satz 9 ff. AStG, die Verlustabzugsbeschränkungen gem. § 8c KStG oder auch die gewerbesteuerlichen Hemmnisse für F&E in § 8 Nr. 1 GewStG genannt. Außerdem zeigt sich in der Betriebsprüfungspraxis eine zunehmend restriktive Verwaltungsauffassung hinsichtlich des steuerlichen (Sofort-)Abzugs von Entwicklungsaufwendungen und stellt dabei eine kostenintensive Barriere für F&E-Aktivitäten dar.

Im Steuerrecht liegt gleichzeitig der Hebel, um im globalen Innovationswettbewerb weitere Fortschritte zu erzielen. Daher tritt der BDI für den Aufbau eines steuerlichen Anreizsystems für mehr F&E in Deutschland ein. Ergänzend zur direkten Projektförderung sind die entscheidenden Bausteine, eine volumenbasierte Steuergutschrift und der Abbau bestehender steuerlicher Hemmnisse.

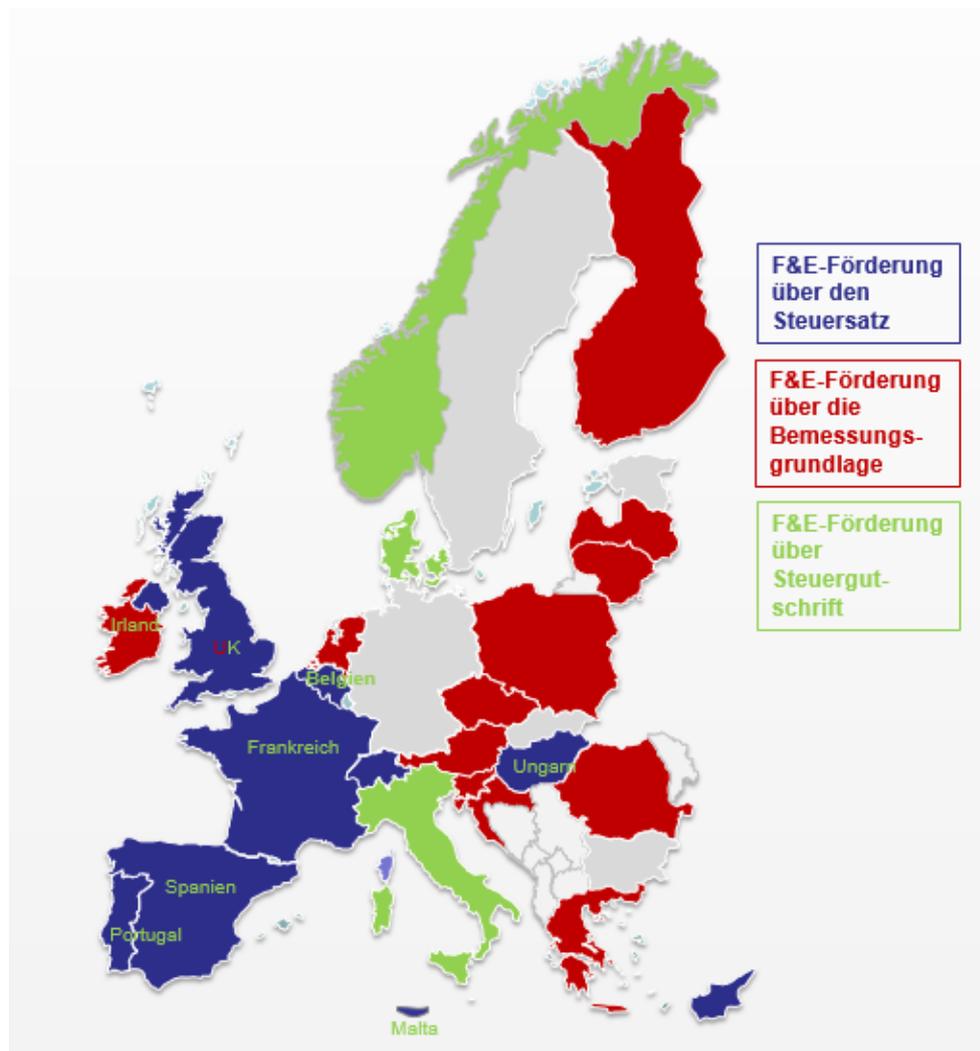
Darüber hinaus stagnieren seit Beginn des Jahrtausends die öffentlichen Gesamtinvestitionen. Dies schwächt zentrale Glieder der für Deutschland prägenden Wertschöpfungsketten, die unser Standort am Ende vollständig verlieren könnte, mit deutlich negativen Folgen auch für Industrie 4.0 in Deutschland. Dieser negative Trend würde durch die seitens der Industrie seit Jahren geforderte steuerliche F&E-Förderung gestoppt und ins Positive verkehrt. Konkret könnte eine steuerliche F&E-Förderung dazu beitragen, den Anteil der privaten F&E-Aufwendungen auf ein weiteres Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzuheben<sup>1</sup>. So könnte auch das Ziel der Bundesregierung, die F&E-Investitionen bei drei Prozent des BIP konstant zu halten,<sup>2</sup> erreicht werden.

Nicht zuletzt der Blick über die Grenzen zeigt den dringenden Handlungsbedarf für den deutschen F&E-Standort auf. Deutschland ist mit Schweden, Estland und Bulgarien das einzige Land der EU-28 ohne eine steuersystemische Förderung von F&E (siehe Abbildung).

---

<sup>1</sup> Vgl. Spengel/Wiegard 2011, S. 20-53.

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 24.



Quelle: BDI

Bei der konkreten Ausgestaltung einer indirekten Förderung von Forschung und Entwicklung sollten allerdings folgende Argumente Berücksichtigung finden, um die größtmögliche Balance zwischen eingesetzten Mitteln und ökonomischer Wirkung zu erreichen:

- Die positiven Effekte inputorientierter steuerlicher Anreizmechanismen für F&E sind durch eine jüngst vorgenommene Auswertung des BDI von 60 empirischen Studien belegt. Im Ergebnis lässt sich empirisch abgesichert davon ausgehen, dass eine Steuergutschrift in Höhe von zehn Prozent der F&E-Aufwendungen zu einer Ausweitung der F&E-Tätigkeit der Unternehmen um etwa 14 Prozent führt. Bei längerfristiger Betrachtung wird die kurzfristige fiskalische Wirkung sogar durch Steuermehreinnahmen überkompensiert.
- Auch die EU-Kommission empfiehlt die Einführung einer steuerlichen F&E-Förderung und sogar explizit das Instrument der Steuergutschrift. Darüber hinaus sieht die EU-Kommission die Steuergutschrift mit den bestehenden EU-Beihilfebestimmungen als vereinbar an.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vgl. European Union, A Study on R&D Tax Incentives, Working Paper Nr. 52-2014.

- Die zentrale ökonomische Begründung für eine steuerliche F&E-Förderung sind die sog. Spillover-Effekte. D. h. Unternehmen profitieren von der F&E-Tätigkeit eines anderen Unternehmens, ohne für diesen Vorteil zahlen zu müssen. Somit ist die ökonomische Wirkung der F&E-Förderung dann am höchsten, wenn sie allen Unternehmen – unabhängig von Branche oder Größe – zugutekommt. Die Beschränkung einer steuerlichen F&E-Förderung auf einzelne Unternehmen, Branchen, Standorte oder Größenklassen mindert zwar die kurzfristigen fiskalischen Aufkommenseinbußen, allerdings relativiert sie zugleich den ökonomischen Effekt der Förderung. Eine Fokussierung auf die Höhe des Fördersatzes oder den Personalaufwand wären effektivere, effizientere und damit vielversprechendere Wege, die bestmögliche Balance zwischen Förderziel und eingesetzten Mitteln zu erreichen.
- Die gängigen EU-Größenabgrenzungen spiegeln nicht die Unternehmenswirklichkeit in Deutschland wider. Viele forschende Industrieunternehmen sind den gängigen Größenabgrenzungen entwachsen. Eine Größenbeschränkung führt darüber hinaus zu Abgrenzungsproblemen und muss unterbleiben, wenn das Ziel einer nachhaltigen F&E-Förderung erreicht werden soll.
- Hinzu kommt, dass KMU mit einem Jahresumsatz von weniger als 50 Millionen Euro kaum von der in Aussicht gestellten Steuergutschrift in Höhe bis zu 15 Millionen Euro profitieren werden. Dies verdeutlicht das folgende Rechenbeispiel:

Unter der Annahme einer Bruttoumsatzrendite von 5,6 Prozent (=Nettoumsatzrendite 4,3 Prozent<sup>4</sup> + 30 Prozent Steuerbelastung) erwirtschaftet ein Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 50 Millionen Euro einen Gewinn vor Steuern von rund 2,8 Millionen Euro. Sollte dieses fiktive Unternehmen nun seinen Gewinn zu 100 Prozent in F&E-Projekte reinvestieren, stünde ihm bei einer Steuergutschrift von 15 Prozent ein maximaler Erstattungsbetrag von rund 420.000 Euro zu. In der Realität muss allerdings von einem weit niedrigeren F&E-Investitionsvolumen ausgegangen werden. Bei gleichem Gewinn vor Steuern und sehr hohen F&E-Investitionen von zehn Prozent könnte ein maximaler F&E-Investitionsaufwand von rund 280.000 Euro mit einer 15-prozentigen Steuergutschrift verrechnet werden. Daraus ergäbe sich ein **tatsächlicher Erstattungsbetrag von 42.000 Euro**. Die Schwäche einer Förderbegrenzung nach Unternehmensgröße zeigt sich hier besonders deutlich. Eine angedachte Deckelung des Förderbetrages kann nicht mit einer Begrenzung auf KMU einhergehen, vielmehr muss die F&E-Förderungen allen Unternehmen offen stehen.

- Der tatsächliche Förderbetrag bei einer Begrenzung der Förderung auf KMU ist deutlich zu gering, um einen wirksamen Anreiz für riskante und kostenintensive F&E-Projekte in Zukunftsfeldern wie dem Gesundheitsbereich, dem Cloud Computing, der Mobilität oder der Digitalisierung darzustellen.

---

<sup>4</sup> IW Köln, Deutschland in Zahlen 2016.

- Vor diesem Hintergrund scheint auch die in § 35c Abs. 4 EStG-E vorgeschlagene Bestimmung eines Höchstbetrages von 15 Millionen Euro pro Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bzw. 7,5 Millionen Euro für Durchführbarkeitsstudien zur Vorbereitung von Forschungstätigkeiten unrealistisch und insbesondere für KMU nicht erreichbar.
- Hinzu kommt, dass sich der in §§ 35e und 35g EStG-E skizzierte Zertifizierungsprozess für KMU vor dem Hintergrund des tatsächlichen Förderbetrages als unverhältnismäßig erweist.
- In § 35f Abs. 1 S. 2 EStG-E werden praktische Abgrenzungs- sowie Missbrauchsfragen offenbar und zeigen die Nachteile einer Beschränkung der Förderung nur für KMU auf. So darf es sich „bei der beauftragten Einrichtung oder dem beauftragten Unternehmen nicht um ein mit dem Auftraggeber verbundenes Unternehmen oder ein Partnerunternehmen des Auftraggebers handeln.“ Derartige Einschränkungen der F&E-Förderung relativieren die Förderwirkung und müssen unterbleiben, wenn das Ziel einer nachhaltigen F&E-Förderung erreicht werden soll.

Wir würden uns freuen, wenn diese Argumente in der Anhörung aufgegriffen werden könnten.

Mit freundlichen Grüßen

  
Berthold Welling

  
Cedric von der Hellen