



Wortprotokoll der 86. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 19. September 2016, 12:00 Uhr
 Berlin, Paul-Löbe-Haus
 E 400

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 12

Gesetzentwurf der Abgeordneten Kerstin Andreae,
 Kai Gehring, Dr. Thomas Gambke, weiterer
 Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
 GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung
 von Forschung und Entwicklung kleinerer und
 mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförde-
 rungsgesetz)**

BT-Drucksache 18/7872

Federführend:
 Finanzausschuss

Mitberatend:
 Ausschuss für Wirtschaft und Energie
 Ausschuss für Bildung, Forschung und
 Technikfolgenabschätzung
 Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:
 Abg. Dr. Thomas Gambke [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
 Abg. Dr. Philipp Murmann [CDU/CSU]



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem 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 -

Montag, 19. September 2016 (12.00 bis 14.00 Uhr)

Belitz, Dr. Heike

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.)

Bühler, Dr. Joachim

(Bitkom e. V.)

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Welling, Berthold

von der Hellen, Cedric

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)

Karbeck, Dr. Reiner

Liecke, Dr. Michael



Licht, Dr. Georg

(Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW))

Schnitzer, Prof. Dr. Monika

(Ludwig-Maximilians-Universität München)

Straathof, Bas

(CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)

Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)

Kleemann, Sylvia

Klockner, Dr. Hans-Jürgen

King, Chin Chin

Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)

Meißner, Ulrich



Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

Montag, 19. September 2016, 12:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Feiler, Uwe

Flosbach, Klaus-Peter

Güntzler, Fritz

Gutting, Olav

Hauer, Matthias

Horb, Margaret

Karliczek, Anja

Koob, Markus

Kudla, Bettina

Lerchenfeld, Philipp Graf

Michelbach Dr. h.c., Hans

Middelberg Dr., Mathias

Murmann Dr., Philipp

Radwan, Alexander

Schindler, Norbert

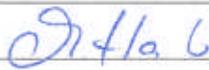
Steffel Dr., Frank

Stetten, Christian Frhr. von

Tillmann, Antje

Unterschrift









SPD

Ordentliche Mitglieder

- Arndt-Brauer, Ingrid
- Binding (Heidelberg), Lothar
- Daldrup, Bernhard
- Hakverdi, Metin
- Junge, Frank
- Kiziltepe, Cansel
- Petry, Christian
- Ryglewski, Sarah
- Schwarz, Andreas
- Zimmermann Dr., Jens
- Zöllmer, Manfred

Unterschrift

Ingrid Arndt-Brauer

Stellvertretende Mitglieder

- Hartmann, Sebastian
- Jantz-Herrmann, Christina
- Krüger Dr., Hans-Ulrich
- Lauterbach Dr., Karl
- Mindrup, Klaus
- Poß, Joachim

Unterschrift



Drüber hinaus haben an der Sitzung teilgenommen:

- Abg. Dr. Thomas Gambke (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
- Abg. Dr. Petra Sitte (DIE LINKE.)
- Abg. Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse

Öffentliche Anhörung zu dem

„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer
und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“

- BT-Drucksache 18/7872 -

Montag, 19. September 2016

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

IZLW RIEGENH.

.....
.....
.....

**Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung**

*P. G. H.
K. F. C.*

.....
.....
.....
.....

Haushaltsausschuss

.....
.....
.....



19.09.16

Unterschriftsliste
Fraktionsmitarbeiter

12⁰⁰ Uhr

<u>Name</u>	<u>Fraktion</u>	<u>Unterschrift</u>
Stephan Rochow	CDU/CSU	
Christian Schmetz	CDU/CSU
Udo Weber	CDU/CSU
Silvia Marenow	CDU/CSU
Susanne Kroll	SPD
Gerald Steininger	SPD	
Dirk Klimach	SPD
Sandra Schuster	DIE LINKE.	
Christoph Sauer	DIE LINKE.
Klaus Seipp	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
Stefan Mai	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN



Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg	M. P. W. C. L. U. A.		
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	NITTF		PD
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	IRIS DOBROUSKI		Rg. A. J.
Saarland			
Sachsen	Saeel		KB
Sachsen-Anhalt	Liedtke		MR
Schleswig-Holstein			
Thüringen			



Beginn: 12.00 Uhr

Tagesordnungspunkt

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

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Meine Damen und Herren, ich begrüße alle zur 86. Sitzung des Finanzausschusses. Ich begrüße vor allem die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand für die Beratung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)“ auf BT-Drucksache 18/7872 zur Verfügung stellen.

Da unter unseren Gästen auch ein englischsprachiger Sachverständiger ist, sei mir gleich zu Beginn noch der Hinweis erlaubt, dass eine Simultandolmetschung stattfindet – unter Nummer 2 auf Deutsch und unter Nummer 3 auf Englisch.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse. Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich den Abteilungsleiter Steuern, Herrn Ministerialdirektor Sell, sowie

weitere Fachbeamte des BMF begrüßen. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder. Soweit anwesend begrüße ich die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien. Und nicht zuletzt darf ich noch die Gäste begrüßen, die auf der Tribüne Platz genommen haben. Ich hoffe, wir werden eine interessante Anhörung erleben.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird die Einführung eines Forschungsbonus in Form einer Steuerermäßigung von 15 Prozent aller FuE-Ausgaben für alle Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern vorgeschlagen. Dieser Forschungsbonus soll zu einer Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten beitragen und eine erhebliche mobilisierende Wirkung für zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung entfalten, damit Deutschland seine Stellung als führende Wirtschafts- und Innovationsnation bewahrt.

Zum Ablauf der heutigen Anhörung: Es ist ein Zeitraum von zwei Stunden, also bis circa 14.00 Uhr, vorgesehen.

Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb alle bitten, möglichst kurze Fragen zu stellen und knappe Antworten zu geben.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen im Protokoll zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.



Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Dann beginnen wir jetzt mit der Anhörung. Erste Fragestellerin für die Fraktion der CDU/CSU ist Frau Abg. Horb.

Abg. **Margaret Horb** (CDU/CSU): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, die Forschungsförderung erfolgt in Deutschland typischerweise über die Projekt- bzw. Direktförderung. Das Instrument der steuerlichen FuE-Förderung existiert derzeit nicht. Nach den vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes vom 8. März 2016 sind die Ausgaben für FuE in 2014 auf den Rekordwert von 83 Milliarden Euro gestiegen. Damit erreicht der FuE-Anteil am Bruttoinlandsprodukt erstmals in Deutschland den Höchstwert von 2,9 Prozent. Das Ziel einer FuE-Intensität von 3 Prozent der Strategie Europa 2020 ist in Deutschland damit praktisch erreicht.

Meine Frage richtet sich an den Bundesverband der Deutschen Industrie und an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag. Bedarf es nach diesen Zahlen überhaupt weiterer Förderinstrumente für den FuE-Bereich, und welche zusätzlichen Impulse wären durch eine steuerliche Förderung zu erwarten, die nicht mit der Direktförderung erreicht werden können?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Horb, der Bundesverband der Deutschen Industrie ist noch nicht da. Herr Dr. Kambeck vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag, bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)): Einen schönen

guten Morgen. Frau Abg. Horb, herzlichen Dank für Ihre Frage. Herzlichen Dank auch an die Vorsitzende des Finanzausschusses für die Einladung, hier als Sachverständiger Auskunft geben zu können.

Es ist einerseits so, Frau Abg. Horb, dass wir eine positive Entwicklung haben. Sie haben die 2,9 Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt erwähnt. Wir sehen aber durchaus noch einen Bedarf, insbesondere bei KMU, also den kleinen und mittleren Unternehmen. Dort sehen wir, dass die Anteile an der Forschung und Entwicklung rückläufig sind, wenn man nur diese Unternehmen betrachtet. Insofern denken wir, dass es grundsätzlich Sinn macht, zusätzlich zu den direkten Förderinstrumenten auch steuerliche Förderinstrumente einzurichten.

Wir erwarten also in der Tat insbesondere für solche KMU zusätzliche Impulse, die in der direkten Förderung aus unterschiedlichen Gründen nicht zum Zuge kommen. Hierzu gibt es auch Hinweise aus entsprechenden wissenschaftlichen Studien. Auf die werden wir nachher auch noch zu sprechen kommen. Es wird zusätzliche Impulse geben. Man muss das nur richtig ausgestalten. Im Grunde genommen ist es das richtige Instrument.

Was den hier vorliegenden Gesetzentwurf anbetrifft, finden wir einige Einschränkungen, die wir negativ bewerten würden. Das betrifft insbesondere die Zahl der Mitarbeiter. Dort würden wir uns wünschen, dass man das nach oben hin öffnet. Auch andere Einschränkungen, etwa bei der Übernahme eines Kleinunternehmens – das betrifft in erster Linie Startups – und dem Entfall der Steuerermäßigung bei einem Eigentümerwechsel innerhalb von fünf Jahren nach Beantragung des Forschungsbonus – sind kontraproduktiv. Denn wir denken, dass eine grundsätzliche steuerliche Förderung nur zusätzliche Impulse bewirken kann, wenn solche Einschränkungen nicht gegeben sind. Eine positive Ausgestaltung ist, dass man nicht nur bei den Personalausgaben ansetzt – das finden wir auch richtig. Das ist auch ein wichtiger Punkt. Es gibt weitere kleine Aspekte. Bei der Auftragsforschung gibt es die Bindung, dass man sich wiederum an KMU orientieren muss. Auf solche Einschränkungen würden wir eher verzichten



wollen, um das Instrument grundsätzlich in seiner Wirkung doch noch stärker auszugestalten.

Aber noch einmal ganz klar: Wir erwarten, dass man positive Effekte durch die steuerliche FuE-Förderung induzieren kann, die über die direkte Projektförderung hinausgehen. Ganz wichtig ist – das ist mein letzter Punkt –, dass es nicht zulasten der Projektförderung geht. Man muss unbedingt vermeiden, dass man hier keinen Austausch und keine Einschränkung bei der direkten Förderung zugunsten einer allgemeinen steuerlichen Förderung macht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Welling, bitte.

Sv **Berthold Welling** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Frau Vorsitzende, ich möchte mich entschuldigen – es war eine lange Warteschlange an der Sicherheitskontrolle. Das soll nicht wieder vorkommen.

Frau Abg. Horb, vielen Dank für die Frage. Warum brauchen wir eine zusätzliche Förderung? Wir haben versucht, das in unserer Stellungnahme einmal detaillierter darzustellen – auch im Rahmen einer Grafik. Wir sehen, dass wir in Deutschland bei der steuerlichen Forschungsförderung nicht nur relativ weit hinten liegen, sondern dass Deutschland diesbezüglich ein weißer Fleck auf der Steuerlandkarte ist. Das liegt daran, dass sehr viele Förderinstrumente von den EU-Staaten in Anspruch genommen werden bzw. solche Förderinstrumente zur Forschungs- und Entwicklungsförderung gewählt werden. Wir in Deutschland haben diese Instrumente jedoch nicht.

Ich möchte dabei drei Arten der Förderung unterscheiden. Das ist einmal die Förderung über den Steuersatz – das wäre eine Möglichkeit. Es gibt die Möglichkeit, über die Bemessungsgrundlage zu gehen und den FuE-Aufwand zu fördern. Die dritte Möglichkeit wäre, beispielsweise wie hier im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen, dass man die Steuergutschrift wählt.

Wenn wir uns jetzt die europäische Landkarte einmal anschauen, stellen wir fest, dass wir von den EU-Staaten das Land sind, das weder eine Förderung über den Steuersatz noch eine Förderung über die Bemessungsgrundlage und auch keine Steuergutschrift kennt. Darüber hinaus sind wir kein an Rohstoffen überaus reiches Land. Mit anderen Worten: Unsere Rohstoffe sind eigentlich die Technologie, die Forschung und die Entwicklung. Das ist die Grundlage unserer Volkswirtschaft von morgen. Wir sollten uns also die Frage stellen, ob wir es uns im internationalen Wettbewerb erlauben können, Investitionen und Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten nicht zu fördern, während alle anderen Länder um uns herum diese Förderung aufnehmen.

Es geht nicht nur darum, dass einige Länder einzelne dieser Aspekte wählen, die ich gerade genannt habe – also Steuersatz, Bemessungsgrundlage oder Steuergutschrift –, sondern es gibt sogar Länder, die mehrere Instrumente kombinieren. Dazu gibt es oft auch eine direkte Förderung. Auf diese direkte Förderung werden wir jeweils verwiesen. In Deutschland ist das eine Projektförderung. Es gibt allerdings auch Länder, die sowohl die steuerlichen Förderungsinstrumente als auch eine direkte Projektförderung haben. Das wirkt dann kumulativ. Insofern begrüßen wir natürlich den grundsätzlichen Schritt, auch in diese Richtung zu gehen und über eine steuerliche Gutschrift den Weg für mehr Förderung von FuE frei zu machen. Das ist für uns – wie gesagt – die volkswirtschaftliche Grundlage für morgen. Dort sollten wir sicherlich mehr tun. Zu den Einzelheiten der §§ 35c ff. EStG des Entwurfs können wir sicherlich gleich noch vertieft sprechen.

Eine Sache möchte ich vielleicht noch ganz kurz anmerken; dabei geht es um den Förderbeitrag bzw. den Steuerbonus: Wir haben versucht, anhand dieser KMU-Grenzen einmal herunter zu deklinieren, was letztlich tatsächlich an Forschungsbeitrag übrig bleibt. Das ist einer der wesentlichen Punkte. Kann ich eine Eingrenzung vornehmen, um die Haushaltsmittel auch einigermaßen zu begrenzen? Wenn ich über 15 Millionen Euro Förderhöchstbeitrag spreche, dann habe ich das Gefühl, dass man darüber nachdenken würde, dass es viele Unternehmen gibt, die diese 15 Millionen Euro



auch irgendwie erreichen könnten. Allerdings hört die Förderung als eigenständiges Unternehmen bei einer Umsatzgrenze von 50 Millionen Euro auf. Versuchen sie einmal, eine Umsatzrendite in Höhe von 5 Prozent zu unterlegen – das ist die Netto-rendite. Wir erhöhen das dann noch einmal um den jeweiligen Steuerbeitrag und setzen dann den jeweiligen Förderbeitrag darunter. Dann haben sie nur noch eine Bemessungsgrundlage von 280 000 bis 300 000 Euro. Dies wird dann mit 15 Prozent gefördert. Mit anderen Worten: Wir haben nicht mehr viel an Bemessungsgrundlage bzw. Förder-volumen, das überhaupt zur Verfügung steht. Diese Diskrepanz zwischen der Förderhöchstgrenze von 15 Millionen Euro und einer realistischen tatsächlichen Investitionsquote im FuE-Bereich ist bei kleinen Unternehmen sehr groß. Von daher plädie-ren wir dafür, eine solche Begrenzung nicht vorzu-nehmen. Man könnte ggf. – wenn überhaupt – über ein Förderhöchstvolumen nachdenken. Allerdings sollte keine Unternehmensbegrenzung einbezogen werden. Herzlichen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der SPD ist Herr Abg. Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte Frau Prof. Schnitzer und Frau Dr. Belitz auch noch einmal etwas allgemeiner fragen, ob Sie eine Ausweitung der finanziellen Förderung von KMU für Forschung und Entwicklung befür-worten. Können Sie vielleicht ein bisschen grund-sätzlicher abwägen, ob das klug ist, welche Wir-kungen das hat und ob das im Verhältnis zur jetzigen Projektförderung der richtige Weg ist?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Prof. Dr. Schnitzer, bitte.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maxi-milians-Universität München): Sehr gerne. Auch ich möchte mich sehr herzlich für die Einladung bedanken, hier sprechen zu können. Ich möchte an der Stelle gleich vorwegschicken, dass ich auch Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation bin. Was ich hier aber sage, sage ich als Monika Schnitzer und nicht notwendigerweise als Mitglied der Expertenkommission, obwohl ich

mich auf vieles, was wir schon in früheren Gutachten geschrieben haben, beziehen werde.

Deswegen lassen Sie mich gleich einsteigen. Ich möchte drei Punkte ansprechen: Warum will man überhaupt FuE fördern? Warum will man speziell KMU-FuE fördern? Und warum gerade jetzt?

Warum sollte der Staat überhaupt Forschung und Entwicklung fördern? Dort gibt es zwei wesentliche Argumente. Das eine ist, dass Unternehmen nicht in der Lage sind, alle Erträge aus Forschung und Entwicklung, aus Innovationen selbst einzufahren. Die Konsumenten profitieren mehr von den neuen Produkten, als die Unternehmen ihnen an Geld für diese neuen Produkte abknüpfen können – Gott sei Dank ist das so. Von der Forschung und Entwick-lung, die Unternehmen leisten, profitieren eben auch andere Unternehmer, die sich davon etwas anschauen können, und andere Forscher, die davon lernen, und die dann ihrerseits neue Produkte entwickeln. Wir sprechen also hier davon, dass eine Innovation mehr bringt, als der Unternehmer selber abschöpfen kann. Deswegen wird der Unternehmer aus sich heraus nie genug dort rein investieren. Das ist genau der Grund, warum der Staat hier unterstützen sollte.

Der zweite wichtige Aspekt ist, dass Unternehmen typischerweise bei der Finanzierung von For-schung und Entwicklung finanzierungsbeschränkt sind. Warum? Banken können als externe Finan-zierer nicht gut einschätzen, was die Unternehmen dort für kluge Ideen haben. Das ist insbesondere bei kleinen Unternehmen der Fall. Man kann eben For-schung und Entwicklung auch nicht so gut besi-chern, wie beispielsweise den Kauf einer Maschi-ne. Auch deswegen ist es schwer, hinsichtlich der Forschung und Entwicklung allein von externer Finanzierung zu leben.

Warum speziell KMU? Warum trifft das hier alles besonders stark zu? Kleine und insbesondere junge Unternehmer tun sich besonders schwer, sich durch Rücklagen zu finanzieren. Sie haben noch nicht so viele Gewinne erwirtschaften können und sie haben auch – gerade wenn es junge Unter-nehmen sind – noch keine große Reputation aufbauen können. Als kleines Unternehmen hat



man auch immer damit zu kämpfen, dass es bestimmte Mindestgrößen gibt. Beispielsweise muss man eine Versuchsreihe machen, die man nicht beliebig beschränken und runterskalieren kann. Man hat hohe fixe Kosten, wenn man beispielsweise eine Forschungsabteilung aufbauen will. Das bedeutet wiederum für die kleinen und mittleren Unternehmen, dass sie nicht so gut diversifizieren können. Sie können nicht in viele Projekte investieren, sondern sie müssen sich auf einige wenige fokussieren. Das heißt, dass sie einem viel größeren Risiko ausgesetzt sind. Das macht es für sie wieder schwer, von außen dafür entsprechende finanzielle Mittel zu bekommen. Das begründet, warum KMU tatsächlich viel stärker als große Unternehmen Beschränkungen in diesem Bereich ausgesetzt sind und deswegen besondere Unterstützung bekommen sollten.

Warum jetzt gerade? Was wäre das Argument, warum man jetzt gerade fördern sollte? Wir haben festgestellt, dass über die letzten Jahre die Forschungs- und Entwicklungsaktivität von Unternehmen – insbesondere von den kleinen und mittleren Unternehmen – zurückgegangen ist. Die Innovationsintensität ist in Deutschland bei kleinen und mittleren Unternehmen ohnehin im Vergleich zu anderen vergleichbaren europäischen Ländern nicht so hoch. Die Innovationsintensität ist in den letzten Jahren rückläufig. Ich kann das mit einigen Zahlen noch weiter ausführen, aber das allein würde schon dafür sprechen, dass man jetzt tatsächlich aktiv werden sollte.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Frau Dr. Belitz, bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Ich denke, ich kann Frau Prof. Schnitzer dort weitgehend zustimmen. Sie hat das sehr schön dargestellt, warum es notwendig ist, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen. Wenn wir uns die volkswirtschaftlichen Zahlen ansehen, dann sind die Forschungsausgaben der kleinen und mittleren Unternehmen bis etwa 2012 in Deutschland kontinuierlich gewachsen. Zum Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise ist das auch durch eine Ausdehnung der Projektfördermaßnahmen im Bereich der

Forschungsförderung erreicht worden. Als die Sonderförderung über das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) auslief, gab es auch einen Rückgang der Forschungsaufwendungen kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland. Das ist natürlich eine schwierige, problematische Situation. Ich denke, dort sollte man gegensteuern, denn kleinere und mittlere Unternehmen oder Teilgruppen der großen Gruppe von kleinen und mittleren Unternehmen haben – das wissen wir – einen besonderen Einfluss auf die Innovationsfähigkeit des Landes und – Frau Professor Schnitzer hat es dargestellt – zum Teil auch besondere Schwierigkeiten. Insgesamt denke ich, dass es jetzt sicher der richtige Zeitpunkt ist, darüber nachzudenken, wie man kleine und mittlere Unternehmen besser bei ihren Forschungsaktivitäten unterstützen kann.

Probleme habe ich – das will ich jetzt nicht ausführen, weil wir das ja weiter diskutieren werden – mit dem Vorschlag des Instruments der steuerlichen Förderung. Ich glaube, dass diese steuerliche Förderung einen großen Teil der Unternehmen nicht erreicht. Sie ist zu (ziel)ungenau und erreicht gerade diejenigen vielleicht nicht so gut, die besondere Risiken eingehen und Projekte durchführen, die einen besonderen sozialen Nutzen versprechen. Diese Steuerungsmöglichkeit habe ich nicht, wenn ich die steuerliche Förderung anwenden will. Ich will mich deshalb zunächst an der Stelle darauf beschränken, doch vorzuschlagen, eher darüber nachzudenken, ob die in Deutschland sehr differenzierte, sehr gut ausgebaute und in der Vergangenheit gut bewährte Projektförderung nicht verbessert werden kann, um die Ziele, die wir alle – glaube ich – gemeinsam haben, besser zu erreichen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Nächster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Abg. Dr. Lengsfeld.

Abg. **Dr. Philipp Lengsfeld** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Als Mitglied des Bildungs- und Forschungsausschusses möchte ich zunächst sagen, dass die Arbeitsgruppe Bildung und Forschung der Fraktion der CDU/CSU sich sehr nachdrücklich für die Einführung einer



steuerlichen Forschungsförderung einsetzt – schon seit langer Zeit und aus den bekannten Gründen. Wir sind der festen Überzeugung, dass wir diesen zusätzlichen Hebel brauchen, um weitere FuE-Aktivitäten von Unternehmen zu erzeugen und zu stärken, um an unserem 3-Prozent-plus-Ziel weiterzuarbeiten.

Bei meiner konkreten Frage – und das ist der politische Knackpunkt – geht es um die Differenzierung dieses Instrumentes nach der Unternehmensgröße. Die Frage richtet sich sowohl an den Bundesverband der Deutschen Industrie als auch an den Verband der Chemischen Industrie. Unsere Erfahrung – das deckt sich auch mit meiner eigenen Lebenserfahrung – ist, dass auch in großen Unternehmen Business Units oder Tochtergesellschaften letztlich wie kleine Unternehmen agieren. Ich habe die große Befürchtung, dass dort eine Ungerechtigkeit oder ein bürokratisches Monster entsteht. Das heißt: Haben wir nicht eine Unternehmenswirklichkeit in Deutschland, die diese leicht artifizielle Unterscheidung in große und kleine Unternehmen gar nicht abbildet? Wie kann man damit umgehen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Welling, bitte.

Sv **Berthold Welling** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Vielen Dank, Herr Abg. Dr. Lengsfeld, Frau Vorsitzende. Zunächst möchte ich das vielleicht positiv beantworten. Es ist ja selten der Fall, dass man sich in der Stoßrichtung schon einmal so weit einig ist, dass man sagt, dass es hier eine Einigkeit mit Blick auf eine Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung gibt. Das finde ich auch sehr bemerkenswert, das möchte ich unterstreichen.

Mir geht es auch gar nicht darum, das nun zu zerreden. Es geht ja darum, dass Sie gerade erfahren möchten, welche Aspekte ggf. verbesserungswürdig wären und welche Dinge vielleicht effizienter und zielführender im Entwurf ausgestaltet werden könnten, so dass man tatsächlich das Ziel auch entsprechend erreicht. Dort setzt ja auch Ihre Frage an.

Ich bin der Meinung: Wenn man das haushaltspolitische Ziel hat, dass man relativ wenig Mittel in die Hand nehmen möchte – das ist ja gleichzeitig eine breite Förderung –, dann sollte man versuchen, andere Aspekte in den Blick zu nehmen, eine andere Begrenzung als die der Unternehmensgröße.

Warum? Herr Abg. Dr. Gambke, Sie kennen das selbst aus dem eigenen Unternehmen. Ihr Unternehmen, in dem Sie einmal tätig waren, war durchaus größer als 249 Mitarbeiter und es war auch größer als eine Umsatzzahl von 50 Millionen Euro. Ich kann das Beispiel noch einmal aufdröseln: 50 Millionen Euro – dort haben Sie eine durchschnittliche Umsatzrendite von 5 Prozent. Das ist das Mittel, was ihnen für zukünftige Investitionen zur Verfügung steht. Wenn ich jetzt 5 Prozent von 50 Millionen nehme, dann komme ich leider nur noch auf einen Satz von knapp 2,5 Millionen Euro, die mir grundsätzlich rein faktisch zur Investition zur Verfügung stehen. Wenn ich jetzt also versuche, meine gesamte Jahresrendite in das Unternehmen zu stecken, ohne dass ich andere Dinge – Ausschüttungsfaktoren, weitere Thesaurierungen für andere Aspekte – in den Blick nehme, und würde sagen, dass ich dieses Investitionsvolumen sonst nicht ausgeben, dann hätte ich darauf 15 Prozent Fördergutschrift. Dort sehen Sie, wie groß eigentlich die Diskrepanz zwischen diesen 15 Millionen Euro Förderhöchstbetrag durch diese Unternehmensbegrenzung, die Sie kritisch hinterfragt haben, auf der einen Seite und dem tatsächlichen Förderbetrag auf der anderen Seite ist.

Wenn ich jetzt einmal eine realistische Förderung vornehmen und sagen würde, dass mir zehn Prozent meiner Umsatzrendite tatsächlich für FuE-Aufwendungen zur Verfügung stehen würden, dann komme ich in dem genannten Beispiel auf einen Förderbetrag von 42 000 Euro für das Unternehmen. Das ist dann natürlich gleichzeitig mit entsprechenden Nachweispflichten verbunden. Hier sehe ich jetzt diese Diskrepanz.

Die Frage, die hier im Raum steht und Sie auch mit Ihrer Frage angedeutet haben, ist: Gibt es nicht viele innovative Unternehmen, die glücklicherweise aufgrund des Wachstums und der



Globalisierung dieser bisherigen Begrenzung von 50 Millionen Euro Umsatz und 249 Mitarbeitern entwachsen sind? Ist das dann auch die richtige Größe, um daran den Förderbeitrag festzumachen oder gibt es nicht andere Kriterien, dass ich z. B. sage, dass ich versuche, nur in Köpfe bzw. in das tatsächliche Gedankengut zu investieren, indem ich vielleicht nur den Personalaufwand fördere? Vorliegend haben wir ja eine breite Förderung sowohl von Steinen über Köpfe bis hin zu vorbereitenden Maßnahmen. Auch Beratungstätigkeit ist dort miteinbezogen. Die breite Förderung ist vom Ansatz her zu begrüßen. Allerdings wird sie durch die Unternehmensdefinition sehr eingeengt. Damit möchte ich es zunächst erst einmal bewenden lassen.

Wie gesagt: Die Förderung ist grundsätzlich sehr positiv, die Frage ist nur, ob man ein anderes Steuerungselement in den Blick nimmt, wenn man versucht, die haushaltspolitische Komponente vor die Klammer zu ziehen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Frau Kleemann.

Sve **Sylvia Kleemann** (Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)): Da ich explizit angesprochen wurde, mache ich das auch sehr gerne. Erst einmal herzlichen Dank, dass ich hier sein und auch sprechen darf. Ich bin Bereichsleiterin für Steuern bei der Firma Merck KGaA in Darmstadt. Wir gehören bekanntlich nicht zu den kleinen und mittleren Unternehmen – das kann ich jetzt schon sagen. Das heißt, wir sind natürlich auch den 249 Mitarbeitern entwachsen.

Die Frage zielt ja auch darauf hin, wie es bei uns, bei den großen Unternehmen, insgesamt aussieht. Ich habe noch einmal nachgeschaut und mich auch ein bisschen präpariert. Ich weiß, dass wir viel forschen und entwickeln, aber ich habe das noch einmal in Zahlen dargestellt. Wir haben eine Forschungsquote – bezogen auf den Umsatz – von weit mehr als zehn Prozent. Das sagt eigentlich schon sehr viel aus. Wir investieren in die Forschung und Entwicklung pro Jahr 1,7 Milliarden Euro. Das ist natürlich ein ziemlicher Brocken, den man wahrscheinlich mit den kleinen und mittleren

Unternehmen nicht eins-zu-eins vergleichen kann. Das soll Ihnen aber auch zeigen, dass wir ein sehr forschungs- und entwicklungsintensives Unternehmen sind. Ich vertrete aber nicht nur Merck, sondern bin eben auch Vertreter der chemischen Industrie wie auch der Pharmaindustrie. Ich will aber auch sagen, dass wir in allen Bereichen – wir haben sowohl Pharma also auch Chemie – sehr stark forschen und entwickeln.

Wir haben ein ganz aktuelles Beispiel bei uns im Pharmabereich: Wir haben bei unserem Standort Darmstadt – und daran sieht man, dass wir natürlich den Standort Deutschland sehr stark prägen wollen und wir unsere Wurzeln in Deutschland sehen – ein großes Laborgebäude für 65 Millionen Euro im Bereich Biopharma errichtet. Das bedeutet, dass allein 200 Forscher dort Platz haben. Auch das würde fast die Größenordnung von den 249 schon erreichen – um einfach einmal die Größenordnung zu nennen.

Weiterhin haben wir die Forschung auch im Bereich Liquid Crystals oder OLEDs, also die neue Technologie, die etwa in diesen gekrümmten Fernsehern etc. steckt. Dort sind wir natürlich auch ein starker Weltmarktführer. Hierzu vielleicht auch ein paar Zahlen: Alleine bei den Liquid Crystals – das finden Sie in jedem Display von ihrem Handy, in jedem Fernseher – sind wir absoluter Weltmarktführer und haben dort in Deutschland 2500 Patente angemeldet. Bei den OLEDs – das ist die neue Technologie, das sind diese ganzen gekrümmten Sachen –, haben wir 1400 Patente in Deutschland angemeldet. Das sage ich nur, damit Sie die Größenordnung einfach einmal ein bisschen sehen können. Wir forschen und entwickeln – wie gesagt – sehr stark. Wir haben vor kurzem ein eigenes Innovation Center für die Grundlagenforschung errichtet.

Sie fragten auch, wie das aussieht, ob das bei uns einzelne Einheiten sind. Natürlich. Wir benutzen auch einzelne kleinere Einheiten, die dann im Grunde Forschung und Entwicklung betreiben. Wir machen aber eben auch Grundlagenforschung, wo viele Forscher zusammen kommen, d.h. nicht nur Merck-Forscher, sondern auch weltweit tätige Grundlagenforscher, die diese sogenannten



Spill-over-Effekte dann auch generieren können. Sie sehen, ich schwärme nicht nur von unserem Unternehmen, sondern auch von unserer Branche. Wir machen dort sehr viel.

Die Frage ist immer: Was ist gute Forschung und Entwicklung und was ist vielleicht nicht so gute? Ich denke, das kann man gar nicht an Größenklassen fest machen. Das sollte man insgesamt an Forschung und Entwicklung und vor allem an den Personalausgaben festmachen. Das betrifft Forscher, die dann z. B. in Deutschland und Europa angestellt werden, aber auch Auftragsforschung, die wir vergeben. Die hat dann wieder sehr positive Effekte: Umsatzsteuer, Lohnsteuer (die Forscher konsumieren), das geht bis in die Grundsteuer hinein. Im Grunde geht das in die gesamten Steuerarten hinein, wo dann eben auch sehr positive Effekte generiert werden. Deswegen sprechen wir uns natürlich dafür aus, nicht nur kleine Unternehmen zu fördern, sondern insgesamt. Ich würde die kleinen dann mit reinnehmen.

Vielleicht noch ein letzter Aspekt: Wenn man sich Produktverfahren, neuere Entwicklungen anschaut, dann können wenige Forscher diese Produkte heutzutage gar nicht mehr effizient entwickeln. Es bedarf sehr vieler Forscher, die zusammenkommen, um wirklich sehr komplexe Produkte, neue Verfahren zu entwickeln.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die Fraktion DIE LINKE. ist Frau Abg. Dr. Sitte.

Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Dankeschön. Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Belitz. Die eine Frage ist stärker aus der Perspektive der KMU gestellt und die zweite Frage aus der Perspektive, die sich der Gesetzgeber unter Umständen davon verspricht.

Wenn man jetzt einmal schaut: Wir hatten schon ein Beispiel vor einigen Jahren, das war die Forschungsprämie. Diese hat man dann beendet, weil das Problem bestand, dass sie weder treffsicher war, noch wurde sie von den Adressaten

angenommen. Nun kann es ja bei der anvisierten Zielgruppe, die der Gesetzentwurf vorsieht, durchaus sein, dass diese sehr inhomogen ist, wie wir ohnehin schon festgestellt haben. Wir haben Unternehmen, die am Markt gut etabliert sind, die kontinuierlich Forschung betreiben, und wir haben Einsteiger, Starter, die eigentlich ein ganz anderes Problem haben. Mithin ist der Hinweis von Ihnen, dass der Umfang unter Umständen für die Leute demzufolge auch sehr unattraktiv ist, gut. Wie bekommt man das aus Ihrer Sicht hin, wenn man dem Gesetzentwurf folgen würde, dass trotz dieser relativ einheitlichen Grundlage dann auch diese Inhomogenität der Unternehmen Berücksichtigung finden würde?

Zu der Überlegung aus der Perspektive des Deutschen Bundestages: Wir wollen ja eigentlich mehr Forschung induzieren. Bringt dieses Instrument aus Ihrer Sicht und aus den entsprechenden Studien, die bereits auch in anderen Ländern dazu existieren, in Aufwand und Ergebnis tatsächlich die Garantie, dass wir dort erreichen, mehr Initiative und Aufwendungen auszulösen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Dr. Belitz, bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Frau Abg. Dr. Sitte, Sie haben das schon angedeutet: Ich halte das eben auch für ein großes Problem, dass wir es bei den kleinen und mittleren Unternehmen mit einer sehr inhomogenen Zielgruppe zu tun haben, die wir jetzt versuchen, mit einem Instrument anzusprechen.

Wenn man sich im Detail anguckt, wie sich die Forschungsaktivitäten in dieser Gruppe entwickeln, dann gibt es eben sehr viele Unternehmen, die nur gelegentlich, sporadisch Forschung betreiben. Für diese ist ein solches Instrument der kontinuierlichen steuerlichen Forschungsförderung wahrscheinlich sehr schwer zu erreichen. Es gibt sehr viele innovative Unternehmen, die überhaupt keine Forschung betreiben. Die werden wir also mit einem Instrument der steuerlichen Forschungsförderung auch nicht erreichen. Es gibt eine Menge



Unternehmen, die besonders innovativ sind, die risikoreiche Projekte angehen. Die Forschung findet aber in erster Linie in den jungen Startups und forschungsintensiven Unternehmen statt, die dann natürlich auch zur Vorfinanzierung von Forschung und Entwicklung größere Beträge benötigen. Hier kann ich mir allerdings vorstellen, dass die steuerliche Forschungsförderung eine Unterstützung bieten könnte. Aber es gibt einen sehr großen Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen, nämlich über die Hälfte, die keine Forschung betreiben. Die Idee ist immer, dass man diese Unternehmen – oder einige von ihnen – auch anregen und unterstützen möchte, vielleicht in die Gruppe der forschenden Unternehmen zu wechseln. Es hat sich auch in der Vergangenheit gezeigt, dass man dort mit einer Projekt- oder Einstiegsförderung eine Menge erreichen kann, weil die Unternehmen eben einen wesentlich größeren Förderbetrag für ein innovatives Projekt, was sie sich vornehmen, bekommen können.

Dabei können sie auch von den Projektträgern betreut werden, die solche Förderprogramme verwalten, betreuen und organisieren. Diese Hilfe, Beratung und Begleitung für kleinere Unternehmen, die in diesem Bereich anfangen wollen, aktiv zu werden oder ihre wenigen Forschungsaktivitäten zu verstetigen, ist sicher mit einer Projektförderung effizienter zu erreichen.

Deshalb glaube ich, dass es ein bisschen Etikettenschwindel ist, zu sagen, dass wir eine steuerliche Forschungsförderung einführen und damit kleine und mittlere Unternehmen unterstützen. Wir unterstützen die großen, kontinuierlich Forschung betreibenden Mittelständler, die eine eigene Forschungsabteilung haben und die das auch gegenüber dem Finanzamt dokumentieren können.

Das ist vielleicht auch nicht ganz falsch, aber es gibt eben viele andere Probleme im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen, die aus meiner Sicht auch besser gelöst werden könnten, z. B. durch eine Ausweitung oder eine bessere Organisation der Zielgenauigkeit, durch unterschiedliche Projektförderprogramme. Es gibt – wie gesagt – eine ganze Reihe von Programmen, die von den Ministerien, die diese Programme betreuen, evaluiert,

begleitet und immer besser an die Zielgruppe angepasst werden. Dort sehe ich die steuerliche Forschungsförderung nicht als Instrument.

Ich würde gerne einmal einen Nebensatz zu der Darstellung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie oder auch des Verbandes der Chemischen Industrie sagen: Wir haben in Deutschland sehr erfolgreiche, innovative, forschende, große Unternehmen. Das wurde ja auch beschrieben. Die sind erfolgreich, deren Forschungsaufwendungen wachsen stärker als in einigen anderen europäischen Ländern. Dort komme ich dann auch wieder zurück zu Ihrer Frage. Die europäischen Unternehmen erhalten seit Jahren eine umfangreiche steuerliche Förderung. Frankreich verzichtet jährlich auf etwa 6 Milliarden Euro Steuern. Wenn wir uns die Entwicklung in Frankreich ansehen, dann entwickeln sich die privaten Forschungsaufwendungen der Unternehmen dort nicht besser als in Deutschland. Man muss auch, wenn man den Blick in den internationalen Raum weitet, starke Zweifel daran haben, dass die steuerliche Forschungsförderung ein besonders effizientes Instrument ist.

Deshalb noch einmal mein Petition: Wenn wir uns heute hier schwerpunktmäßig über die kleinen und mittleren Unternehmen unterhalten, über die Unterstützung ihrer Innovationsaktivitäten und die Möglichkeiten, sie dabei zu unterstützen, auch stärker Forschung und Entwicklung zu betreiben, sehe ich dort eher große Möglichkeiten bei einer Ausweitung und Verbesserung der Projektförderung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist unsere ehemalige Finanzausschusskollegin Frau Abg. Andreae.

Abg. **Kerstin Andreae** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier sein zu können und unseren Gesetzentwurf zu diskutieren. Ich möchte meine Frage an Herrn Dr. Licht und Herrn Dr. Bühler stellen.

Vorab möchte ich noch die Bemerkung machen, dass es mich erfreut, dass – vielleicht bis auf Sie,



Frau Dr. Belitz – tendenziell erst einmal klar gestellt wird, dass wir die steuerliche Forschungsförderung brauchen. Aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchte ich Ihnen auch sagen, dass wir die Projektförderung nicht durch die steuerliche Forschungsförderung ersetzen wollen. Die Projektförderung soll weiter ihren Platz haben und soll weiter durchforstet, evaluiert und vielleicht noch zielgenauer gestaltet werden.

Das ist aber nicht der Punkt. Der Punkt ist folgende Frage: Brauchen wir ein neues Instrument, weil die alten Instrumente eben nicht mehr ausreichen? Sie reichen aus unserer Sicht deswegen nicht mehr aus, weil wir eine Veränderung unseres Wirtschaftsstandorts haben – vor allem im Bereich der Digitalisierung. Das stellt viele Unternehmen vor völlig neue Herausforderungen, für die sie noch gar nicht genau wissen, wie sie eigentlich die Antwort finden können. Sie reichen auch deswegen nicht mehr aus, weil wir eben die Erfahrung gemacht haben, dass der bürokratische Aufwand bei der Projektförderung so hoch ist, dass es für viele – gerade für kleine und mittlere Unternehmen – durchaus abschreckend ist.

Deswegen richte ich meine Frage an Sie beide – Herrn Dr. Licht und Herrn Dr. Bühler: Besteht aus Ihrer Erfahrung – sei es wissenschaftlich oder praktisch – tatsächlich die Notwendigkeit, generell die steuerliche Forschungsförderung neben der Projektförderung anzubieten? Ist die bisherige Förderlandschaft aufgrund der Digitalisierung nicht mehr ausreichend? Brauchen wir etwas Neues? Inwieweit ist diese Abgrenzung auf die KMU sachgerecht?

Ich kann verstehen, dass der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Verband der Chemischen Industrie unisono „nein, das ist es nicht“ sagen. Das ist auch nicht ihre Gruppe. Die Einschränkung hat zum einen monetäre Gründe, aber sie hat auch einen sachlichen Hintergrund. Der sachliche ist natürlich, dass die großen Unternehmen mehr in der Lage sind, sich in der Forschungslandschaft zu beteiligen, als es die kleinen sind. Teilen Sie das oder ist das nicht der Punkt, um den es wirklich geht?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Licht, bitte.

Sv **Dr. Georg Licht** (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)): Ich möchte zunächst erst einmal sagen, wie die Entwicklung in den letzten 20 Jahren gelaufen ist. Dort waren die großen Unternehmen in der Lage, ihre Innovationsaufwendungen um 120 Prozent auszuweiten. Bei den KMU betrug die Ausweitung nur 20 Prozent. Das spricht dafür, dass hier ein sinnvoller Ansatzpunkt ist.

Wieso lief die Entwicklung bei den KMU im Vergleich zu großen Unternehmen eher schleppender? Natürlich gibt es in Deutschland ganz hervorragende KMU, die auch sehr intensiv Forschung betreiben und die auch sehr intensiv die Projektförderung nutzen. Allerdings haben wir gesehen, dass sich mit der Ausnahme der Ausweitung der ZIM (Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand)-Förderung die Projektförderung durch eine hohe Persistenz des Teilnehmerkreises auszeichnet. Das heißt, eine Ausweitung des Teilnehmerkreises bekomme ich möglicherweise sehr viel einfacher mit einer steuerlichen Förderung hin als mit einer Projektförderung.

Die Bereiche, in denen sich die FuE-Aufwendungen und Innovationsaufwendungen in den letzten Jahre kaum entwickelt haben – insbesondere Unternehmen im Dienstleistungsbereich, KMU im Dienstleistungsbereich –, werden üblicherweise von der Projektförderung ganz wenig erreicht. Das heißt, dass deren Förderung ein neues Instrument erfordern wird. Gleichzeitig sind das auch die Unternehmensgruppen, die von dem anstehenden aktuellen Wandel besonders herausgefordert werden – ob das nun die Digitalisierung ist oder die Umstellung im Bereich des Energieverbrauchs und der Energieerzeugung. Das heißt, hier gibt es einen spezifischen Bedarf, der in den letzten Jahren entstanden ist.

Gleichwohl hat sich die Umsatzrendite deutlicher auseinanderentwickelt und hat sich nach der Wirtschaftskrise – insbesondere bei den KMU – auf einem niedrigeren Niveau eingependelt. Auch bei den großen Unternehmen liegt sie jetzt niedriger als



vor der Wirtschaftskrise, aber der Unterschied zu den KMU ist noch größer. Viele KMU wären froh, wenn sie auf eine Umsatzrendite von vier Prozent kämen, das muss man sagen. Die war vor der Wirtschaftskrise auf einem Niveau von sechs Prozent. Die Forschungsaufwendungen werden primär durch die KMU finanziert. Durch den Rückgang der Umsatzrendite hat sich das in den letzten Jahren aber auch reduziert. Hier sehe ich eigentlich eine Fokussierung auf kleine und mittlere Unternehmen. Man kann dann über die Definition – bis zu 250 Beschäftigte oder 500 oder tausend Beschäftigte – streiten. Aber es ist aus meiner Sicht notwendig, hier einen zusätzlichen Impuls zu geben – auch mit dem neuen Instrument.

Was waren die Erfahrungen im internationalen Bereich? Die Evaluationen der Programme, die an den Unternehmen ansetzen und nicht an irgendwelchen Makrodaten, und die die tatsächlich geförderten Unternehmen mit vergleichbaren nicht geförderten Unternehmen vergleichen, – egal ob die Unternehmen sich in den Niederlanden, Frankreich oder anderen Ländern befinden – kommen alle zu dem Ergebnis, dass sich eine Zunahme der privat finanzierten FuE-Aufwendungen bei den Teilnehmern dieser Programme oder bei den Nutzern der steuerlichen Förderung eingestellt hat. Diese Nutzung hat auch sehr schnell eine Breitenwirkung erzeugt. Insofern spricht auch das eher für die Einführung eines steuerlichen Instrumentes.

Der zweite Punkt ist – das haben auch die Untersuchungen in anderen Ländern gezeigt –, dass die Wirksamkeit einer steuerlichen Förderung bei KMU höher ist als bei den großen Unternehmen. Auch das spricht dafür, das zu ergänzen.

Ich halte eine steuerliche Förderung als Ergänzung zu einer Projektförderung auch für notwendig. Ich denke nicht, dass es ein „entweder oder“ sein sollte. Auch in den anderen Ländern gibt es das. Es gab nur ganz wenige Länder, die eine steuerliche Förderung eingeführt haben und bei denen dann die Projektförderung nachgelassen hat. In der Folgezeit wurde diese in den Ländern auch wieder ausgebaut. Das heißt, das sind keine kommunizierenden Röhren in dieser Hinsicht. Projektförderung hat ihre Vorteile. Auch das muss man beachten.

Eine steuerliche Förderung wirkt eher in die Breite, aber die Dosis pro individuellem Unternehmen ist nicht so intensiv wie eine Projektförderung. Insofern spricht auch dieses Argument dafür, beide Instrumente parallel zu unterstützen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Darf ich noch einmal an knappe Antworten erinnern? Herr Dr. Bühler, bitte.

Sv **Dr. Joachim Bühler** (Bitkom e.V.): Frau Vorsitzende, Frau Abg. Andreae, ganz herzlichen Dank für die Einladung und die Frage. Ich möchte mich vielleicht – Frau Abg. Andreae, Sie hatten das angesprochen – auf das „Warum“ konzentrieren. Warum eigentlich die steuerliche Forschungsförderung und warum gerade jetzt?

Der Vorschlag ist ja nicht neu, den gibt es schon seit ein paar Jahren. Dennoch hat sich seit den letzten Jahren etwas wesentlich verändert. Der Kollege, der gerade gesprochen hat, hat von einem Zeithorizont von 20 Jahren gesprochen. Vor 20 Jahren gab es Unternehmen wie Google noch gar nicht. An Facebook war noch gar nicht zu denken. Dass Sie irgendwann einmal mehr mit einem Computer telefonieren als mit einem wirklichen Schnurtelefon, hätten Sie sich vor 20 Jahren niemals vorstellen können.

Das Zauberwort und die Veränderung, die dort im Raum steht, heißt Digitalisierung. Die Frage „Was ist Digitalisierung eigentlich?“ beantwortet vielleicht auch die Frage, warum wir jetzt gerade dieses Instrument brauchen. Digitalisierung heißt – philosophisch gesprochen – nichts anderes als das Zusammenfallen von Raum und Zeit. Sie können heutzutage an jedem Ort der Welt, zu jeder Zeit alles tun und lassen. Wirtschaftspolitisch heißt das, dass sich die Innovationszyklen, die die Unternehmen haben, um Innovationen zu entwickeln, rasant verkürzt haben.

In den 1980er Jahren oder davor hatten sie eine Innovation herausgebracht – damit konnten sie 20 Jahre lang gute Geschäfte machen. Schauen Sie sich einmal die Updates auf Ihrem Handy an, wie häufig heute Innovation passiert. Wie häufig müssen sich



heute Unternehmen verändern, um überhaupt dem Kunden noch „State of the Art“-Produkte anbieten zu können? Wenn es richtig ist, dass das, was wir unter dem Stichwort „Industrie 4.0“ diskutieren, nämlich dass die Digitalisierung mit der klassischen Industrie zusammentrifft, dass sich unsere Leitindustrien – Automobilindustrie, chemische Industrie, Logistik –, die Deutschland wirtschaftlich stark machen, verschmelzen, dann ist die große Frage, nach welchen Prinzipien sich eigentlich die neue Innovationszeit richtet. Sind es die alten Zyklen oder die neuen?

Meine Damen und Herren, die neuen Innovationen, die wir hier erleben, die werden hier maßgeblich dafür sein, ob es uns gelingt, die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt zu bleiben. Bei der Frage „Können wir mit dieser Innovationsgeschwindigkeit mithalten?“ ist die Frage, wer die Innovationen eigentlich macht.

Deutschland ist ja durch den klassischen Mittelständler groß geworden. Dieser hat eine Maschine gekauft, ist damit zur Bank gegangen und hat gesagt, dass er damit etwas produzieren wird. Dann hat er einen Sparkassenkredit bekommen, hat die letzten 20, 30 Jahre den Kredit abbezahlt und hat eine Firma mit dem Ziel ins Leben gerufen, dass diese noch seinen Kindern und Enkelkindern vererbt werden soll. Wenn Sie sich die Startups hier in Berlin-Mitte angucken, die haben ganz andere Visionen. Diese haben zwei, drei, vier Innovationen und sind am dritten oder vierten Unternehmen dran. Sie haben gar nicht das Interesse daran, in 20- oder 30-Jahreszyklen zu denken, sondern das sind diejenigen, die das Unternehmen gegründet haben und schon wieder an der nächsten Innovation dran sind. Das ist genau die Geschwindigkeit, über die wir reden. Dort sind solche Sparkassenkredite – ich überspitze das jetzt einmal – ein relativ stumpfes Instrument. Deswegen ist es ganz entscheidend, dass wir gerade diesen kleinen Startups ein Instrument an die Hand geben, was unbürokratisch, einfach und ohne Einschränkungen funktioniert. Im Zweifel sollte das auch eine Gutschrift beinhalten, denn das, was denen nämlich fehlt, sind Geld und Leute. Deswegen ist der Vorschlag vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Personal zu fördern, zwar gut, aber er greift auch zu kurz.

Wir brauchen also ein Instrument, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Wir brauchen ein Instrument, um gerade diese Startups, diese digitalen Innovationen in Deutschland voranzutreiben. Dort sollten wir jedes Instrument nutzen, was uns geboten werden kann. Dort wäre dieses steuerliche Forschungsinstrument eines – das ist natürlich nicht der Heilsbringer – auf dem Weg, Deutschland international wettbewerbsfähiger zu machen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der SPD ist Herr Abg. Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte gerne Herrn Straathof fragen, weil der eine Studie gemacht hat, R&D tax incentives. Wie schätzen Sie Finanzierungsmöglichkeiten von Forschung und Entwicklung deutscher KMU im Vergleich zu anderen OECD-Ländern ein? Die zweite Frage an Sie: Welche Ausgestaltungen und welche Wirkungen zeigen steuerliche Förderungen in anderen Ländern? Wie erfolgreich sind diese?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Straathof, bitte.

Sv **Bas Straathof** (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis): Vielen herzlichen Dank für Ihre Einladung. Also, bezüglich der ersten Frage muss ich sagen, dass ich mich mit dem deutschen Finanzsystem nicht besonders gut auskenne – auch wenn ich mir einen gewissen Eindruck verschafft habe. Insofern würde ich gern zwei Punkte ansprechen. Der erste wurde bereits erwähnt: und zwar, dass die Kreditvergabe durch Banken hier in Deutschland insbesondere für KMUs eine große Rolle spielt. Abgesehen davon eignet sich die Kreditvergabe durch Banken nicht sonderlich gut für risikoreiche Investitionen in Unternehmen, die über keine ausreichenden Sicherheiten verfügen. Andererseits ... Also, die in der Privatwirtschaft übliche Form der Investition in bzw. Beteiligung an Start-ups ist das Venture Capital. Und das Venture Capital ist in Deutschland unseren eigenen Schätzungen nach von 0,05 Prozent des BIP im Jahr 2008 auf 0,08 Prozent des BIP im Jahr 2014 gewachsen. Das ist eine schöne Entwicklung. Aber es gibt



andere Länder, in denen die Verfügbarkeit von Venture Capital schneller zunimmt, und auch das Volumen an sich ist in anderen Ländern höher – so z. B. im Vereinigten Königreich. In den Niederlanden liegt der Wert der Risikokapitalanlagen bei 0,16 Prozent des BIP – im Verhältnis also doppelt so hoch wie in Deutschland.

Wenn man sich die Steueranreize in anderen europäischen Ländern oder OECD-Staaten anschaut, ist kaum mit Sicherheit zu sagen, welche die wirksamsten sind. Die in verschiedenen Ländern durchgeführten Studien zur Wirksamkeit von Steueranreizen für Forschung und Entwicklung haben stark voneinander abweichende Ergebnisse geliefert. Daher haben wir eine Meta-Regressionsanalyse durchgeführt, um zu sehen, welches die wesentlichen Faktoren waren, die zu diesen unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Dabei kam heraus, dass fast alles auf Unterschiede in der Methodik zurückzuführen ist. Also ist die wissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet – auch wenn hier viel geforscht wird – so inkohärent, dass sich die Wirksamkeit der unterschiedlichen Steuermodelle kaum vergleichen lässt. Angesichts dessen haben wir in unserer Studie für die Europäische Kommission die 20 bestmöglichen Verfahrenselemente herausgearbeitet – und zwar sind dies die Merkmale der verschiedenen Modelle, die wir auf der Grundlage theoretischer und empirischer Erkenntnisse für die bestmöglichen Verfahren halten. Aber auch da bestehen erhebliche Unterschiede. Es zeigt sich, dass einige Modelle sehr gut abschneiden – z. B. funktionieren die norwegischen Modelle sehr gut; das kanadische Modell funktioniert ebenfalls sehr gut. Und auch das französische Modell, das sich vor allem an junge innovative Unternehmen richtet, erweist sich als sehr ... ist im Grunde sogar auf Platz Eins der Liste. Und dann der nächste Punkt ... Ich habe dazu in dieser Runde noch nichts gehört – nun, vielleicht hat einer meiner Vorredner dies bereits erwähnt – aber man könnte sicherlich die Ansicht vertreten, dass man sich auf junge Unternehmen konzentrieren sollte, nicht auf KMUs im Allgemeinen, denn je erfolgreicher eine Firma ist, desto größer ist ihr Wachstum. Firmen, die es schon lange gibt und die nicht mehr weiter zu wachsen scheinen, stecken quasi im Kreis der KMU fest – und vielleicht sind das nicht unbedingt die Unternehmen, auf die Sie

Ihre Anreize für Entwicklung und Forschung konzentrieren wollen. Ich danke Ihnen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Abg. Dr. Murmann.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Zunächst möchte ich erst noch einmal sagen, dass wir natürlich auch im Koalitionsvertrag darum gerungen haben, ob wir nicht eine steuerliche FuE-Förderung einführen. Wir waren uns mit vielen einig, dass das sicherlich sinnvoll ist. Wie das aber immer so ist: Am Ende gibt es eine Reihe von Wünschen, die auch finanzierbar sein müssen.

– Zwischenruf: Unverständlich –

Ja, dort gibt es einige, die sich dann für andere Dinge entschieden haben. Vielleicht klappt das ja beim nächsten Mal anders und besser. Es gibt natürlich auch immer wieder Argumente, die auftauchen, dass die Steuerpolitik nicht eine Lenkungs politik sein soll, sondern eine von grundsätzlicher Natur. Dann wird immer wieder in Frage gestellt – dazu komme ich gleich –, wie denn die Wirkung tatsächlich ist, ob die steuerliche Forschungsförderung wirklich so zielgenau ist. Wir haben hierzu auch schon etwas gehört.

Vielleicht an die letzten beiden Kommentatoren: Das Thema „Wagniskapital“ und „Startup-Förderung“ ist natürlich auch noch einmal ein Thema für sich. Das sollte man vielleicht nicht mit der steuerlichen FuE-Förderung zu sehr vermengen. Ich hoffe, dass wir dazu auch noch einmal eine Anhörung bekommen, wenn wir über die Verlustvorträge und andere Instrumente hier einmal sprechen. Dann kann man sicherlich die Statements von der Bitkom noch einmal wiederholen, die sicherlich auch gut sind.

Die Frage würde an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag und an den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau gehen. Welche zusätzliche Wirkung würden Sie sich denn von



einem Instrument steuerlicher Forschungsförderung – ob jetzt so ausgestaltet oder vielleicht auch etwas anders – tatsächlich versprechen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Dr. Kambeck, bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)): Vielen Dank, Herr Abg. Dr. Murmann, für die Frage. Ich habe das in meinem ersten Statement schon gesagt, dass wir auf jeden Fall die steuerliche Forschungsförderung als sinnvolle Ergänzung zu der Projektförderung einstufen. Natürlich ist es sehr schwer zu quantifizieren. Ich denke, es ist auch eher eine Aufgabe der Wissenschaft, das durch entsprechende Evaluierungen herauszufinden.

Wir haben nur schon festgestellt, dass es bei der Projektförderung bestimmte Einschränkungen für kleine und mittlere Unternehmen gibt. Das kann unterschiedliche Ursachen haben. Frau Prof. Dr. Schnitzer, Sie haben auch gesagt, dass man das weiterentwickeln und verbessern kann. Das ist natürlich richtig, aber als Faktum halten wir erst einmal fest, dass viele Unternehmen die Projektförderung nicht in Anspruch nehmen. Dort halten wir auch aus ordnungspolitischer Sicht eine steuerliche Forschungsförderung für das richtige Instrument, weil sie eben allgemeiner ansetzt und weil sie vor allem auch die richtigen Anreize setzt und auf der Ausgabenseite ansetzt. Das halten wir auch für sehr viel besser als – im Vergleich zu den Niederlanden – Patentboxen, wo man auf der Ertragsseite ansetzt. Daher finden wir es richtig, dass das steuerliche Förderinstrument auf der Ausgabenseite ansetzt. Das ist eine Ergänzung, von der wir uns doch positive Effekte erhoffen. Das sind auch die Rückmeldungen, die wir von vielen Unternehmen bekommen.

Meine Einschränkung von meinem ersten Statement würde ich hier noch einmal gerne betonen wollen. Es kommt schon auf die richtige Ausgestaltung an. Wir sind schon für eine Ausgestaltung, die über die Personalkosten hinausgeht. Viele, gerade kleine Unternehmen sagen, dass sie das in der erforderlichen Form – also die Personalkosten direkt der Forschung zuzuordnen – gar nicht

ausweisen können bzw. dass es mit organisatorischen Umstrukturierungen, mit bürokratischem Aufwand verbunden wäre. Hier ist ganz klar unsere Empfehlung, es bei den kleinen Unternehmen auch auf die notwendigen Sachinvestitionen auszuweiten.

Der zweite Punkt wäre noch einmal, diese Begrenzung hinsichtlich der Mitarbeiterzahl nicht vorzunehmen. Dort sollte man offen sein. Wir sehen dort – weil wir alle Unternehmen vertreten – auch positive Wechselwirkungen. Ich würde hier überhaupt nicht dafür plädieren, einen Gegensatz zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und großen Unternehmen aufzumachen. Wir sehen gerade wechselseitig sehr viele positive Effekte. Die kleinen und mittleren Unternehmen sind ganz oft Zulieferer für die großen Unternehmen. Die profitieren davon, wenn die großen Unternehmen leistungs- und forschungsstark sind. Frau Kleemann hat das ja dargestellt. Umgekehrt ist das aber genauso. Die großen, forschungsstarken Unternehmen profitieren auch sehr davon, wenn der Mittelstand in Deutschland stark ist und mit entsprechenden Anreizen in der Forschung und Entwicklung noch aktiver sein kann. Hier also bitte keinen Gegensatz aufmachen. Wir erwarten uns – um das noch einmal klar zu beantworten – deutliche positive Anreize für Forschungsaktivitäten – gerade in den kleinen und mittleren Unternehmen.

Mein letztes Wort dazu ist auch schon angekommen. Das alleine bringt die Unternehmen jetzt nicht voran. Ich würde gerne noch einmal an die anderen steuerlichen Hemmnisse erinnern. Herr Abg. Dr. Murmann, Sie haben selbst die Verlustverrechnungen angesprochen. Das sind diese Dinge, dazu gehören dann auch noch andere Dinge, z. B. bürokratische Dinge zur Vereinfachung. Das würde dann auch sicherlich ergänzend zu dieser steuerlichen Förderung die kleinen und mittleren Unternehmen auch voranbringen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Das alles schaffen wir aber leider heute nicht mit dem Gesetzentwurf. Herr Meißner, bitte.



Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Sehr geehrte Damen und Herren, der große Erfolg des Maschinenbaus auf internationaler Ebene beruht letztendlich auf Innovation. Deswegen ist Forschung und Entwicklung für unsere Unternehmen sehr wichtig.

Wir haben bisher mit der Industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF) und auch mit der Verbundforschung wichtige Förderinstrumente. Wir denken, dass wir die Anstrengungen ganz klar ausweiten müssen – auch mit Blick auf Industrie 4.0, was vorhin bei dem Kollegen von Bitkom angeklungen ist. Wir werden dort sicherlich zulegen müssen.

Wir denken, dass die steuerliche Forschungsförderung dort eine ganz wichtige Ergänzung für die bisherige Förderlandschaft ist. Das sehen wir schon so. Wir glauben auch, dass damit tatsächlich auch mehr Forschung und Innovation im Mittelstand erreicht werden kann.

Der große Vorteil ist die Themenoffenheit bei der Förderung, das ist hier auch schon mehrmals genannt worden. Es ist eben nicht so, dass der Staat bestimmte Themen vorgeben muss, in die die Unternehmen dann herein passen oder nicht – hier im Mittelstand passen sie eben oft nicht herein –, sondern sie können sich ihre Themen selber aussuchen. Das, denke ich, wird das Ganze auch beschleunigen. Wir haben dadurch auch eine schnelle Erreichbar- und Wirksamkeit. Wichtig ist aber auch, dass das Ganze unbürokratisch ausgestaltet wird.

Wenn wir zunächst noch einmal bei dieser Größenbeschränkung bleiben: Die halten wir im Maschinenbau doch für schwierig. Große wie kleine Unternehmen interagieren miteinander im Rahmen der Forschung und Entwicklung und befruchten sich gegenseitig. Ich denke, Forschung und Entwicklung sollte uns gleich wichtig sein, egal ob sie von großen oder kleinen Unternehmen kommt. Gewünschtes Verhalten zu unterstützen, macht schon Sinn. Deswegen würden wir uns wünschen, dass wir gar keine Größenbeschränkung haben. Wenn das aber aus fiskalischen Gründen notwendig ist, dort eine Grenze einzuziehen, dann sollte

diese – aus unserer Sicht – nicht schon bei 250 Mitarbeitern liegen.

Im Maschinenbau muss man sich das so vorstellen, dass etwa 13 Prozent der Unternehmen mehr als 250 Mitarbeiter haben. Die sind aber für ein Drittel des Umsatzes und auch für ein Drittel der Beschäftigten verantwortlich. Das sind groß gewordene Mittelständler bis etwa 1 000 Mitarbeiter. Diese können in aller Regel die KMU-Förderprogramme nicht nutzen, weil sie dafür zu groß sind. Auch die Verbundprojekte, die die EU und auch der Bund anbieten, sind ebenso für diese Gruppe von Unternehmen überdimensioniert. Dort passen Sie auch nicht herein. So hat sich auch in der ZEW-Studie aus dem Februar diesen Jahres gezeigt, dass diese letztendlich weniger gefördert werden als die kleinen und großen Unternehmen – jedenfalls tendenziell. Diese Unternehmen wären hier bei diesem Vorschlag, den wir ansonsten sehr begrüßen, außen vor. Das, glauben wir, ist nicht richtig. Wir denken, dass man an dieser Stelle unbedingt nachbessern sollte.

Das andere Thema ist die Frage der Ausgestaltung. Ich sagte gerade schon, dass wir eine unbürokratische Ausgestaltung brauchen. Entscheidend hierfür ist das Thema „Zertifizierung“, was in diesem Gesetzentwurf doch sehr prominent vertreten ist. Wenn ich die Gesetzesvorlage sehe, muss ein Antrag bei einer Zertifizierungsstelle gestellt werden. Der wird dann begutachtet und am Ende auch von den Unternehmen bezahlt. Das wird einige Zeit dauern, man wird dann entsprechend darüber diskutieren müssen. Dort sind wir doch sehr nahe an der Abwicklung wie bei der bisherigen direkten Forschungsförderung. Wo ist der Unterschied? Wir wollten doch eigentlich eine unbürokratische Ausgestaltung haben. Wir denken, dass das die Mittelständler abschrecken wird, genauso wie sie das jetzt auch schon abschreckt. Wir glauben auch, dass die Finanzämter durchaus in der Lage sind, das im Rahmen der Veranlagung und der Betriebsprüfung ordentlich zu betreuen und diese Aufwendungen entsprechend zu bewerten. Wenn dort im Einzelfall nun Streit aufkommt oder dieser Antrag, den das Unternehmen letztendlich im Rahmen der Steuererklärung stellt, nicht ausreichend ist, dann können ja auch Gutachten verlangt werden. Das ist jetzt auch schon so in



verschiedenen Steuerbereichen. Wenn Fragen auftauchen – ich denke an die Erbschaftsteuer – und wir ein Wertgutachten brauchen, dann wird das auch gemacht. Das wäre hier genauso. Ich glaube, dass die Finanzämter damit zurechtkommen werden. Hinzukommt, dass es auch einen Lagebericht gibt – jedenfalls für die größeren Unternehmen. Dort werden FuE-Aufwendungen auch dargelegt und vom Wirtschaftsprüfer begutachtet. Dort haben wir doch, glaube ich, genug Kontrolle.

Herr Welling hat das vorhin schon angesprochen: Um große Summen geht es ja gar nicht. Im Maschinenbau kann ich das bestätigen. Im Maschinenbau hat man FuE-Quoten von maximal 4 Prozent. Wenn wir an ein KMU denken, das im mittleren Bereich mit 25 Millionen Euro Umsatz und 125 Beschäftigten liegt, dann käme man auf etwa 1 000 000 Euro Forschungs- und Entwicklungsaufwand, den das Unternehmen stemmen kann. Bei 15 Prozent Forschungsbonus kommen wir dann auf maximal erreichbare 150 000 Euro. Aber nicht alle Aufwendungen werden gefördert, das muss man dann im Einzelnen sehen. Das andere ist natürlich auch, dass direkte Forschungsförderung weiterhin stattfindet. Wer das erreichen kann, wird das auch machen, weil es dort auch viel höhere Förderungen gibt, so dass wir dann wahrscheinlich zu noch viel geringeren Summen kommen. Für so geringe Beträge dann so einen riesigen Zertifizierungsaufwand zu betreiben, halten wir für unangemessen.

Ansonsten – wie gesagt – freuen wir uns sehr darüber, wenn es einen Einstieg in die steuerliche Forschungsförderung gibt. Wir halten das für ganz wichtig. Wir glauben auch, dass das ein Erfolg werden wird und dass unsere Unternehmen das, was sie dort ausgekehrt bekommen, auch wieder in Forschung und Entwicklung investieren werden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist noch einmal Herr Abg. Dr. Murmann.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Ich würde gerne noch einmal von der anderen Seite her fragen. Wir haben ja grundsätzlich das Ziel, über die drei Prozent FuE-Anteil hinauszukommen. Dort

kann natürlich steuerliche Forschungsförderung ein Element sein. Die Zahl 3,5 Prozent steht auch immer im Raum.

Ich würde gerne noch einmal den Bundesverband der Deutschen Industrie Folgendes fragen: Wie glauben Sie denn wäre Deutschland am ehesten in der Lage, in Richtung 3,5 Prozent zu kommen? Welche Instrumente wären dort am wirkungsvollsten? Wie müssten diese ausgestaltet werden?

Die Frage geht auch an Frau Prof. Dr. Schnitzer, die sich in der Expertenkommission Forschung und Innovation mit dieser Fragestellung beschäftigt. Was wären denn die aus Ihrer Sicht wichtigsten Instrumente, um in Richtung 3,5 Prozent zu kommen? Ist steuerliche Forschungsförderung sozusagen der Motor schlechthin oder gibt es dort noch andere?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Welling, bitte.

Sv **Berthold Welling** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abg. Dr. Murmann, mir geht es nicht darum, dass wir einzelne Projekte bzw. Förderinstrumente gegeneinander ausspielen – überhaupt nicht, ganz im Gegenteil. Ich finde alle Aspekte, die hier genannt wurden, kann man sicherlich unterschreiben bzw. bei dem einen oder anderen sicherlich eine höhere Zustimmung als gegenüber dem anderen haben.

Unternehmensfinanzierung – wie es Herr Straathof gesagt hat – ist natürlich ein wichtiger Aspekt, gar keine Frage. Man könnte auch über Finanzierungsförderung nachdenken. Allerdings hat Herr Dr. Bühler die Nachteile schon genannt.

Ein Finanzierungsantrag? Welche Sicherheiten muss ich geben? Ist das Projekt tatsächlich förderfähig? Diese Fragestellungen tauchen bei jeder Förderung auf. Bei der Projektförderung beispielsweise gibt es ein Antragssystem, bei dem der Antrag dann viele Hände und Schreibtische durchlaufen muss. In welcher Schnelligkeit lebt



der Forschungs- und Entwicklungsbereich? Ist eine Förderung dann noch adäquat? Ist es überhaupt zeitkritisch genug, dass ich solche Förderinstrumente wählen kann? Ein anderer Aspekt ist, ob wir die richtige Art der Abwicklung haben. Ich möchte Herrn Sell nicht mehr Arbeit auf den Schreibtisch legen, als seine Kollegen ohnehin schon haben.

Das Wesentliche für uns ist: Gibt es andere Alternativen, die man gegebenenfalls ausblenden müsste, bzw. andere Alternativen, auf die man stärker setzen muss? Wir haben versucht, die Effizienz einmal in den Vordergrund zu stellen. Herr von der Hellen kann sicherlich noch zwei oder drei Aspekte dazu ergänzen. Wir haben in den Studien festgestellt, dass die steuerliche Forschungsförderung eine sehr hohe Effizienz und eine sehr hohe Effektivität hat. Woran liegt das? Wir haben eben kein Antragsystem. Das ist jetzt ein bisschen anders aufgebaut, als bei Ihnen mit einer Zertifizierung. Allerdings – so habe ich das in § 35 c ff. EStG verstanden – ist die Zertifizierung auf einen zeitlichen Raum von 3 Monaten beschränkt. Von daher ist das sicherlich auch eine relativ schnelle Abwicklung, die dort erfolgen soll.

Was schwierig ist – das möchte ich auch gleichzeitig betonen, wenn wir in die Details gehen –, ist der gesamte breite Katalog, der abgefragt werden muss. Wir haben uns immer für das OECD-Frascati-Manual ausgesprochen. Damit hat man einen internationalen Standard, an dem man sich orientieren kann. Das haben Sie versucht, in gewisser Weise abzubilden. Der wesentliche Punkt ist: Gibt es denn bei allen Förderinstrumenten und auch – was Herr Dr. Bühler angesprochen hatte – bei allen Investitionen eine klare Abgrenzung oder gibt es dort gegebenenfalls auch Schatteneffekte bzw. Windfall-Profits, die eigentlich gar nicht erwünscht sind?

Ich möchte mich jetzt nicht auf den Personalaufwand konzentrieren. Wir haben diesen nur als Abgrenzungskriterium gegenüber einer Größenbegrenzung genannt, weil er relativ schnell abgrenzbar ist und auch relativ schnell wirken kann, weil man bei allen Investitionen den Personalaufwand relativ gut filtern und überprüfen kann.

Im Wesentlichen möchte ich nur zusammenfassen: Für uns ist wichtig, dass man alle Aspekte berücksichtigt. Ich verstehe die Niederlande, die beispielsweise über Patentboxen das Ergebnis fördern. Das heißt, derjenige, der gut geforscht hat und das Produkt verkaufen will, versucht das Ergebnis zu fördern. Das ist uns fremd. Wir kommen mehr von der Ausgabenseite. Das ist auch eine Möglichkeit. Aber es ist die Frage, ob die Ausgabenseite nur über die Projektfinanzierung oder flankierend auch über die steuerliche Forschungsförderung gefördert werden soll. Ich bin mit Blick auf die Kurzfristigkeit der Förderung, die eben bei der steuerlichen Forschungsförderung möglich ist, sehr positiv eingestellt, weil das sehr viele positive Effekte hat. Zu dem genauen induzierten Betrag kann Herr von der Hellen vielleicht noch etwas sagen.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Abg. Dr. Murmann, vielen Dank für die Überleitung. Wir haben über den Sommer mithilfe der Universität Mannheim 60 empirische Studien ausgewertet und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass quasi eine zehnpromtente Förderung – wie sie in dem Gesetzentwurf vorgeschlagen wird – zu einer vierzehnprozentigen Ausdehnung von FuE-Tätigkeiten führt. Das kann man auch umgerechnet darstellen, indem man sagt, dass ein Euro, den ich von staatlicher Seite in FuE stecke, zu einer FuE-Tätigkeit von 1,25 Euro führt. Das heißt, wir haben hier eine ganz klare Wirksamkeit einer steuerlichen Forschungsförderung.

Vielleicht noch Folgendes ergänzend zu dem Thema „Mitnahmeeffekte“: Die zentrale ökonomische Begründung einer steuerlichen Forschungsförderung sind diese sogenannten Spill-over-Effekte. Das heißt, die KMU profitieren insbesondere dann, wenn auch die großen Unternehmen mitforschen. Spill-over bedeutet, dass von den Erkenntnissen eines großen mittelständischen Unternehmens kleinere und mittlere Unternehmen kostenfrei profitieren können – in Form von Zusammenarbeit bzw. auch durch das Internet heutzutage etc. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Prof. Dr. Schnitzer, bitte.



Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ich möchte gerne die Frage aufgreifen, wie wir zu mehr Ausgaben für Forschung und Innovation kommen. Wir haben ja festgestellt, dass dadurch, dass wir in Deutschland bisher nur die direkte Projektförderung haben, der Finanzbeitrag des Staates an den Forschungs- und Entwicklungsausgaben der KMU bisher sehr niedrig ist – nämlich bei 14 Prozent.

Schauen wir uns einmal an, wie das in den anderen Ländern mit steuerlicher FuE-Förderung aussieht: Dort haben wir in den Niederlanden 38 Prozent, in Großbritannien 32 Prozent, in Österreich 30 Prozent und in Frankreich sind wir bei der Hälfte. Das heißt, wir haben einen sehr viel größeren Anteil an Forschungs- und Entwicklungsausgaben durch den Staat in den anderen Ländern. Wenn Sie mehr Geld in das System reinbringen wollen, dann ist das in der Tat eine Möglichkeit, um auf die 3,5 Prozent zu kommen.

Dann wäre die nächste Frage, wie viel man damit erreicht. Das ist eben auch ein Punkt, an dem ich noch einmal das Argument von Frau Dr. Belitz aufgreifen möchte, dass die Projektförderung sehr zielgenau wäre. Sie ist sehr zielgenau, indem man auch nur ganz wenige Unternehmen erreicht. In Deutschland werden durch das ZIM-Projekt im Schnitt pro Jahr 2009 Projekte gefördert. Die Zahlen für das letzte Gutachten haben wir uns vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geben lassen. In Frankreich werden durch die steuerliche FuE-Förderung im Jahr 17 000 Unternehmen erreicht. In den Niederlanden sind es 15 000 und in Großbritannien gab es 20 000 Anträge. Das sind ganz andere Größenordnungen von Unternehmen, die man auf die Weise erreichen kann.

Jetzt fragt man sich am Schluss natürlich, ob das einfach nur Geld ist, was man verpulvert, oder ob dabei auch etwas rumkommt. Sie hatten eben die Zahl angesprochen – 10 Prozent Förderung und 14 Prozent mehr Ausgaben. Frau Dr. Belitz hat vorhin gesagt, dass wir in Frankreich zwar viel Förderung haben, dort aber nicht viel passiert. An der Stelle muss ich doch einmal deutlich darauf hinweisen, dass das methodisch einfach nicht sauber argumentiert ist. Wir können nicht einfach nur

vergleichen, wo was gemacht wird und ob diese Länder jetzt anders aussehen.

Schauen wir uns einfach mal Folgendes an: In Skandinavien beispielsweise nehmen viele im Winter ein Vitamin D-Produkt und in Italien wenig. Trotzdem wird das, was sie im Körper an Vitamin D im Blut aufweisen, recht niedrig sein, obwohl sie dieses viele Vitamin D schlucken. Warum? Weil dort nie die Sonne scheint. Das ist genau der Punkt. Man kann nicht einfach nur schauen, dass dort das Medikament genommen wird und sie trotzdem einen niedrigen Vitamin D-Gehalt im Blut haben und woanders das Medikament nicht genommen wird und man dort doch sehr viel besser dasteht.

Man muss tatsächlich sauber die Kausalität überprüfen. Das wird durch Studien gemacht – so, wie Sie es jetzt beispielsweise genannt haben. Es gibt wunderbare Studien, die in der Tat inzwischen sehr gut mit dem Kontrafaktum zeigen können, was wäre, wenn man die Förderung nicht gehabt hätte. Dort kann man beispielsweise in Großbritannien durch eine Studie von Antoine Dechezleprêtre vom März 2016 Folgendes nachweisen: Tatsächlich ist dort die Innovationsintensität trotz der erhöhten Förderung zurückgegangen. Aber – das zeigt die Studie auch – ohne diese Förderung wäre sie noch sehr viel stärker zurückgegangen. Man darf hier nicht einfach nur einen Querschnittsvergleich oder zeitlichen Vergleich – nach der Förderung noch weniger als vorher – machen, weil es ohne die Förderung noch sehr viel schlechter gewesen wäre. Hier muss man schon sehr sauber argumentieren. Alles, was wir inzwischen an methodisch sauberer Evidenz haben, ist, dass es sehr effektiv ist.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Nächster Fragesteller für die Fraktion der SPD ist Herr Abg. Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Das wird ja richtig kompliziert. Klar, monokausale Begründungen haben immer ihre Tücken. Wenn ich einen Parameter betrachte, dann unter der Bedingung, dass alle anderen konstant gehalten werden. Dann ist die Frage, ob das wirklich einen hohen Erkenntniswert hat. Ich glaube, das ist uns allen bekannt



und kommt in vielen Anhörungen natürlich zum Tragen.

Ich würde gerne Frau Kleemann etwas fragen: Wir haben gehört, dass kleine, junge innovative Unternehmen stark „Exit“ getrieben sind. Das kann man von Merck jetzt Gott sei Dank nicht sagen. Aber unter dem Stichworten Zielgenauigkeit und Vermeidung von Streuverlusten würde mich interessieren, ob Sie die Begrenzung der Förderungsfähigkeit auf Personalkosten für FuE nicht als einen besseren Ansatz ansehen würden, weil ansonsten alles berücksichtigt würde, was zu komplizierten Verfahren führen würde. Glauben Sie, dass es andere Parameter gibt, die jenseits der Steuermäßigung die Effektivität einer Förderung bestimmen?

Dann würde ich gerne noch Herrn Straathof Folgendes fragen: Können Sie uns ein bisschen vorstellen, wie Sie sich ein einfaches und kostengünstiges Zertifizierungsverfahren vorstellen würden. Sie haben in Ihrer Stellungnahme eine kleine Bemerkung zu Compliancekosten gemacht. Es würde uns noch einmal interessieren, ob es dort hilfreiche Hinweise gibt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Kleemann, bitte.

Sve **Sylvia Kleemann** (Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI)): Vielen Dank für die Frage. Um ein bisschen aus unserem Unternehmen zu berichten, sage ich vielleicht erst einmal etwas zu der Begrenzung auf die Personalaufwendungen: Natürlich kann man Personalaufwendungen auch begrenzen bzw. ermitteln. Unsere Wirtschaftsprüfer sind auch in der Lage, wenn Sie sich unseren Lagebericht und unsere Segmentberichterstattung anschauen, alle Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen herauszufiltern – nicht nur die Personalaufwendungen diesbezüglich. Das kann auch sehr dezidiert gemacht werden. Das bedeutet, dass man dann auch in der Segmentberichterstattung sehr schön sehen kann, wie die Forschungsentwicklungsaufwendungen auf bestimmte Regionen aber auch auf wichtige Länder – beispielsweise Deutschland, USA etc. – verteilt sind.

Die Begrenzung auf die Personalaufwendungen – ich hatte das schon einmal angedeutet – hat natürlich in dem Sinne den Charme, dass wir eben auch fragen, wo es besondere Effekte gibt. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer, die in Deutschland angestellt sind, wenn sie Forschung und Entwicklung erfolgreich betreiben, nicht nur zu entsprechenden Steuermehreinnahmen – Ertragsteuern wie die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer – beitragen, sondern eben auch andere Effekte haben. Das ist z. B. die Lohnsteuer, die bei uns ein sehr großer Brocken ist. Es gibt aber auch umsatzsteuerliche Effekte. Wir haben sehr viele Zulieferfirmen, die davon profitieren. Das ist ein weites Feld, von dem ich sage, dass uns insbesondere die Personalaufwendungen wichtig sind. Das ist auch das, was den Standort Deutschland – meinen wir zumindest – ausmacht.

Wenn man die Ausgaben des Staates dabei begrenzen möchte, überlegen wir uns auch, wie das für die großen Unternehmen aussehen kann. Ich hatte unsere Zahlen bereits angesprochen. Zehn Prozent auf alles ist schon einmal eine Größenordnung, wobei die 1,7 Milliarden Euro, die ich genannt habe, nicht deutschland-, sondern weltweit sind. Dort sind wir auch im steuerlichen Wettbewerb. Etwa die Hälfte fällt bei uns in Deutschland an.

Um die Ausgaben des Staates zu begrenzen, bin ich trotzdem der Meinung, dass dort sehr positive Effekte langfristig dazu kommen, und dass es sich bei der steuerlichen Forschungsförderung auch selber trägt. Nichtsdestotrotz könnte man sich überlegen, Personalausgaben zu begrenzen oder eben nicht zehn Prozent, sondern einen für große Unternehmen reduzierten Steuersatz anzuwenden. Das sind die Aspekte, die man in die Überlegungen einfließen lassen kann, weil unsere Aufwendungen verhältnismäßig hoch sind und dann auch zu einer Belastung führen.

Herr Abg. Binding, Sie hatten auch gefragt, welche anderen Aspekte noch wichtig sind. Wir hatten uns das einmal angesehen. Wie gesagt, wir bewegen uns auch in einem steuerlichen Wettbewerb. Im internationalen Umfeld ist Deutschland einer der wenigen Staaten, der in dem Sinne keine Förderung – insbesondere keine steuerliche Förderung –



hat. Die positiven Wirkungen einer steuerlichen Forschungsförderung wurden schon genannt – das ist durch Studien bewiesen. Wir sagen auch, dass die Inputförderung in der Regel besser als die Outputförderung ist. Es sollen eben nicht nur Unternehmen davon profitieren, die danach gute Gewinne erwirtschaften, sondern es soll der Forschungs- und Entwicklungsstandort in Deutschland gestärkt werden. Dazu gehört auch, dass man Unternehmen, die vor allem am Anfang Verlust erwirtschaften, unterstützt. Das heißt, dass der Input auch in diesem Sinne wichtig ist, da wir meinen, dass es das Richtige ist – das ist durch Studien belegt – und dass das die meiste Wirkung entfaltet.

Der andere Aspekt ist, wie man noch weiter unterstützen kann. Ich hatte den Aspekt des internationalen Wettbewerbs schon angesprochen. Es ist nicht nur in Europa so, dass es dort nur noch zwei Staaten gibt, die gar nichts haben – Deutschland ist einer von den beiden Staaten. Wenn man sich das internationale Umfeld anschaut: Die USA haben das seit den 80er Jahren – tax incentives und tax credits. Wir sehen auch, dass China ganz groß im Kommen ist. Man kann im Fünf-Jahres-Plan ablesen, was sie machen wollen. Das heißt, China wird massiv Geld in Forschung und Entwicklung drücken.

Es gibt noch einen anderen – unabhängig von der steuerlichen Forschungsförderung – sehr wichtigen Aspekt. Unbürokratisch bedeutet, dass man bürokratische Hürden nimmt. Auch die steuerliche Forschungsförderung sollte nicht zu bürokratisch ausgestaltet werden. Aber auch ein entsprechendes Umfeld muss geschaffen werden. Wie gesagt, ich hatte das Beispiel unseres Innovation-Centers einmal herbeigezogen. Dort gibt es Plattformen, wo Forscher zusammenkommen – z. B. unter der Schirmherrschaft der großen Unternehmen, wie hier von Merck. Dort schafft man Umfeld, wo Informationen auch ausgetauscht werden können und wo man sich gegenseitig befruchten kann. Das ist noch die andere Sache unabhängig von der steuerlichen Forschungsförderung, wobei wir diese als zielgenauestes und wirksamstes Instrument ansehen würden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Straathof, bitte.

Sv **Bas Straathof** (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis): Vielen Dank. Sie haben gefragt, wie das Zulassungsverfahren aussehen sollte. Nun, lassen Sie mich zwei Dinge dazu sagen. Das erste ist, dass es im Grunde zwei Systeme in Europa bzw. weltweit gibt: das Ex-ante-System und das Ex-post-System. Beim Ex-ante-System muss das Unternehmen die Steuervergünstigungen beantragen, bevor es mit der betreffenden Forschung beginnt. Beim Ex-post-System werden die Steueranreize für Entwicklung und Forschung einfach wie eine weitere Steuervergünstigung betrachtet. Die eigentliche Prüfung erfolgt üblicherweise durch das Finanzamt – manchmal auch mit Hilfe von Fachdiensten – nach dem Jahresabschluss. Hinsichtlich ihres Funktionierens gibt es zwischen diesen beiden Systemen erhebliche Unterschiede. Im Hinblick auf die Frage der Wirksamkeit wäre wohl das Ex-ante-System vorzuziehen. Das gilt aber auch für den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen. Das klingt vielleicht ein bisschen merkwürdig, weil man in einem Ex-ante-System ja viel mehr Aufwand hat, bevor man überhaupt anfängt, während man in einem Ex-post-System normalerweise nur dann Aufwand hat, wenn eine Steuerprüfung durchgeführt wird. Aber der große Vorteil des Ex-ante-Systems ist, dass man im Vorfeld darlegen muss, was man vorhat. Und so weiß man von vornherein sehr genau, womit man zu rechnen hat, d. h. also welche Ausgaben letztendlich gefördert werden. So kann man durch eine Projektplanung, die sich an den Ergebnissen der Vorausprüfung orientiert, die Möglichkeiten der Steuervergünstigung maximal ausschöpfen. Es herrscht also viel mehr Klarheit, wenn die Firmen eine Steuervergünstigung im Voraus, also ex ante, beantragen müssen. Außerdem ist es sehr wichtig, diesen Steueranreiz deutlich zu kommunizieren. Das scheint auf der Hand zu liegen, aber viele Länder sind mehr und mehr damit beschäftigt, sich an die Firmen zu wenden und ihnen zu erklären, dass es sich hier um ein einfaches System handelt und es sich wirklich lohnt, darin zu investieren.

Das andere Thema ist: Natürlich kann man das Verfahren sehr einfach halten, aber es geht ja, wie bereits gesagt, auch darum, mit dem Steueranreiz



ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Eines der primären Ziele besteht darin, solchen Aktivitäten Impulse zu verleihen, die einen Wissensüberschuss erzeugen. Es ist also notwendig, die potenziell steuerbegünstigten Unternehmungen dahingehend zu überprüfen, ob sie mit hoher Wahrscheinlichkeit – nicht unbedingt kurzfristig, aber vielleicht mittelfristig – einen Wissensüberschuss erzeugen. Nun, in der Praxis wird der Schwerpunkt auf die Erzeugung von Wissensüberschuss gelegt, indem man einschätzt, ob es wahrscheinlich ist, dass die Unternehmungen zur Erzeugung neuen Wissens beitragen. Es stellt sich dann in der Praxis die Frage, wie man „neues Wissen“ definieren will. Grundsätzlich aber geht es laut Frascati-Handbuch der OECD um den durch die betreffenden Unternehmungen erweiterten öffentlich verfügbaren Wissensbestand.

Nun, viele Länder betreiben hier einen hohen Aufwand – nicht alle Länder, aber die meisten EU-Länder betreiben einen hohen Aufwand, um herauszufinden, ob die betreffenden Aktivitäten tatsächlich neu sind. Denn auf den ersten Blick sind einige Aktivitäten vielleicht ... Möglicherweise kopiert jemand einfach nur das Projekt eines Konkurrenten, und es sieht so aus, als ob seine Unternehmung wirkliche Forschungs- und Entwicklungsarbeit wäre. Man kann also nicht beides haben: Wie will man die Neuheit überprüfen und gleichzeitig das System einfach halten? Was man wahrscheinlich u. a. braucht, sind Fachleute auf der anderen Seite. Man braucht also ... Im Finanzamt oder in der jeweiligen Organisation, die die Zulassung vergibt, braucht man Leute, die den Stand der Technik kennen und ohne großen bürokratischen Aufwand Entscheidungen treffen und mit den Leuten auf der Unternehmensseite interagieren können. Dies wird in den einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt. Eines der Länder, in denen die Beamten sehr gute Kenntnisse über den tatsächlichen technischen Wissensstand besitzen, ist z. B. Norwegen – dort finden direkte Gespräche zwischen den Unternehmen und dem sogenannten Forschungsausschuss statt. Das macht einen sehr unbürokratischen Austausch möglich und führt dazu, dass es sehr wenige Beschwerden pro Jahr gibt.

Wenn man sich also anschaut, wie die Dinge in der Praxis gehandhabt werden, dann ist vielleicht die

kanadische oder die norwegische Vorgehensweise der beste Kompromiss zwischen Prüfung der Neuheit und Vermeidung von zu viel Bürokratie. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der CDU/CSU ist Herr Abg. Dr. Lengsfeld.

Abg. **Dr. Philipp Lengsfeld** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde gerne noch einmal an einen Punkt anknüpfen, den Herr Meißner schon andiskutiert hat. Die Zertifizierungsstelle ist ja eine typisch grüne Idee, würde ich fast einmal sagen. Ich bin nicht hundertprozentig sicher, was die Stoßrichtung ist. Aber als Abgeordneter, der sich sehr für Forschungsfreiheit einsetzt und der kein großer Fan von überbordender Bürokratie und anderen Steuerungselementen ist, kräuseln sich mir dort natürlich die Fingernägel hoch. Ich möchte aber die Meinung von unseren Experten zu der Geschichte hören. Da wir von der Industrie schon relativ viel gehört haben, stelle ich die Frage jetzt einmal an zwei andere – und zwar an Herrn Bühler von Bitkom und Frau Prof. Dr. Schnitzer. Wie bewerten Sie den Vorschlag, dass wir eine Zertifizierungsstelle einsetzen, um zwischen genehmigungsfähiger Forschung und anderer schlecht gemachter Forschung zu unterscheiden? Gibt es Alternativen für das, was dort intendiert ist?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Bühler, bitte.

Sv **Dr. Joachim Bühler** (Bitkom e.V.): Herzlichen Dank. Natürlich würden wir uns wünschen, dass dieses unbürokratische Instrument auch unbürokratisch bleibt. Ich glaube, das ist auch die Grundkonzeption dieser steuerlichen Forschungsförderung und das unterscheidet sie auch maßgeblich von der Projektförderung. Sie muss schnell und unbürokratisch sein. Auch wir haben uns gefragt, wie diese Zertifizierungsstelle genau aussieht, was das ist und was der Unterschied zur Projektförderung ist. Diese Fragen haben wir uns auch gestellt.

Ich glaube aber – und das ist vielleicht erst einmal der zweite Teil –, dass es bei diesem Antrag und



bei diesem Thema zunächst einmal um das Signal geht, dass Deutschland willens und in der Lage ist, ein solche innovationsförderndes Instrument einzuführen. Mein Wunschzettel wäre auch noch länger. Wir würden uns auch wünschen, dass große Unternehmen ebenso gefördert werden. Wir würden uns noch viele Dinge zusätzlich wünschen. Nur haben wir uns in der letzten Zeit immer viel gewünscht und dann sind wir mit leeren Händen nach Hause gegangen. In einem Startup würde man es vielleicht so machen, dass man über fünf Jahre einfach einmal etwas ausprobiert und guckt, wie das funktioniert. Dann schaut man, was man daran besser machen kann, was gut und was schlecht funktioniert hat. Unsere Sorge ist ein Stück weit, dass über die Diskussion der Ausführung, der Instrumente und der Begrenzung das eigentliche Ziel aus den Augen verloren wird – nämlich die Frage, ob wir dieses Instrument in Deutschland brauchen oder nicht.

Deswegen: Ja, auch ich habe eine Frage, wir als Bitkom haben uns genau das gefragt. Aber man sollte dieses grundsätzliche Anliegen, diese grundsätzliche Zielrichtung hier nach vorne bringen und jetzt diesen günstigen Moment nutzen. Die Haushaltslage ist gerade nicht ganz so schlecht, das wissen Sie besser als ich. Die Innovationsherausforderungen – gerade für den deutschen Mittelstand – sind riesig. 70 Prozent der Mittelständler in Deutschland sehen das Thema „Digitalisierung“ als eine der größten Herausforderungen an, aber nur 50 Prozent wissen, wie sie damit umgehen sollen. Das unterscheidet sie auch von großen Unternehmen, die dort wesentlich weiter sind. Die Kollegin von Merck wird das sicherlich bestätigen können. Deswegen: Der Einstieg in dieses Instrument ist uns ganz wichtig. Dort würden wir auch die anderen Fragen dann vielleicht im Nachhinein klären. Aber diesen Einstieg, den brauchen wir.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.
Frau Prof. Dr. Schnitzer, bitte.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Herzlichen Dank für die Frage. Das ist natürlich etwas, was uns alle beschäftigt hat, als wir den Begriff Zertifizierung gesehen haben. Natürlich hat man zunächst einmal

Angst, dass das einen neuen bürokratischen Moloch generiert, alle unglaublich belasten wird und am Ende wenig von dem übrig bleibt, was man dort an Geld in das System reinstecken möchte. Tatsächlich muss man aber bedenken, dass auch eine Überprüfung stattfinden muss. Die Frage ist: An welcher Stelle und zu welchem Zeitpunkt? Der Vorteil der Zertifizierung ist eben, dass das ex ante erfolgt. Das haben wir eben schon gehört. Das schafft für die Unternehmen Planungssicherheit. Sie wissen also gleich, dass sie bei den Ausgaben, die sie jetzt tätigen werden, tatsächlich steuerlich entlastet werden. Wenn das erst im Nachhinein bei einer Überprüfung rauskäme, dann hätten sie eben die ganze Zeit diese Unsicherheit.

Ansonsten ist das vor allem eine Frage der Ausgestaltung. Dort würde ich jetzt einfach schauen, wie das die anderen Länder bisher gemacht haben. Offensichtlich scheinen es einige Länder sehr gut hinzubekommen. Man kann sich einmal anschauen, wie das in den Niederlanden passiert: Dort gibt es eben die Technologieexperten, die die Antragsteller beraten und den Förderantrag prüfen. Und wenn die Behörden den Bescheid ausstellen, ist das dann für das Finanzamt bindend. Das kann immer noch vom Finanzamt im Rahmen einer Betriebsprüfung geprüft werden, aber das passiert eben erst später und muss nicht ständig der Fall sein. Der Verwaltungsaufwand, den man hier ausgerechnet hat, ist für die Niederlande 0,02 Euro für die Behörden und für das Unternehmen 0,08 Euro. Am Ende sind es zehn Cent pro Euro Fördersumme. Das ist erstaunlich wenig und von daher durchaus zu bewältigen.

Ein Stichwort möchte ich noch aufgreifen, weil Sie eben sagten, dass man das in einem kleinen Unternehmen einfach mal ausprobieren würde: Genau den Punkt würden wir als Expertenkommission übrigens auch machen. Man möchte herausfinden, welches Verfahren am besten funktioniert. So eine Zertifizierung – wir haben ein föderales System, in jedem Bundesland wird das wahrscheinlich anders ausgeführt – ist eine wunderbare Möglichkeit, um später mithilfe einer Evaluation zu testen, wie das am besten funktioniert. Von daher kann ich nur sagen, dass ich dort keine Bedenken hätte, wenn man das richtig macht. Dort sollte man tatsächlich schauen, welche Länder das bisher sehr gut



hingekommen haben. Am Ende, wenn man einmal ein Verfahren eingeführt hat, muss man das auch wieder überprüfen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die Fraktion DIE LINKE. ist Frau Dr. Sitte.

Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Dankeschön. Ich möchte mich auch mit der Problematik beschäftigen, ob das, was wir dort zu erwarten haben, attraktiv oder zu bürokratisch ist. Nun haben wir andere Programme, die als Projektförderung laufen, die aber themenoffen sind wie bei ZIM. Wenn wir jetzt über so eine Zertifizierungsstelle gehen, dann ist auch nicht die Frage „Was“, sondern das ist dann genauso themenoffen. Vor dem Hintergrund fragt sich dann unter Umständen das eine oder andere Unternehmen, ob sich das überhaupt lohnt oder ob das nicht auch so eine Art „Projektförderung light“ ist.

Meine Frage geht an Frau Dr. Belitz: Wie verbindlich kann man das aus Ihrer Sicht tatsächlich auch für die Unternehmen einschätzen, sich diesem Instrument zuzuwenden – auch unter dem Blickwinkel, dass es Betriebsprüfungen gibt, die alle drei Jahre kommen und dann immer noch eine Unwägbarkeit in dem Gesamtsystem mit sich bringen.

Zum Vitamin D-Vergleich möchte ich Folgendes sagen: Die haben nicht einfach nur die Tablette reingeschoben, sondern dort gibt es auch richtige „Lichthäuser“. Deshalb ist der Ertrag entsprechend höher. Dort geht es schlicht und ergreifend auch um die Rahmenbedingungen, die dabei geschaffen werden müssen. Und um diese müssen wir uns hier Gedanken machen. Auch Google hat mit Projektförderung und Hochschulförderung begonnen. Die Suchmaschine ist mit einem Stipendium entwickelt worden. Meine Überlegung dabei ist folgende: Wenn wir hier ein Signal bei der Forschungsförderung setzen wollen – ich bin dort sehr skeptisch, aber ich lasse mich immer von guten Studien überzeugen –, dann sollten wir nicht kleckern, sondern klotzen. Ansonsten verpufft das Instrument. Das ist, glaube ich, schon eine wichtige Konsequenz, die man mit ziehen muss.

Deshalb geht meine zweite Frage an Herrn Welling vom Bundesverband der Deutschen Industrie: Sie sagten, dass Sie über den Sommer eine ganze Reihe von Studien ausgewertet haben. Sie haben auch darauf verwiesen, wie viele Unternehmen das ZIM erreicht hat und wie viele in den anderen Ländern erreicht werden. Dort interessiert natürlich auch der finanzielle Hintergrund und der Umfang, um den es dort ging – wenn sich eben gerade dabei die Frage „kleckern oder klotzen“ stellt. In Deutschland wäre das nach etwas konservativen Berechnungen durchaus eine Summe von 6 Milliarden Euro pro Jahr. Können Sie dazu noch einmal etwas sagen? Eventuell könnten Sie auch eine Bemerkung zu den Spill-over-Effekten machen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Dr. Belitz, bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Ich glaube, zu der Frage kann ich nicht so viel sagen. Ich finde die Zertifizierungsstelle sehr wichtig. Sie muss prüfungssicher feststellen, ob es sich um förderfähige Forschung handelt oder nicht. Ob man das realisieren kann, weiß ich nicht genau. In anderen Ländern wird das so gemacht – in Österreich beispielsweise. Was mir bedenklich erscheint, ist, dass in Österreich nur 37 Prozent der forschenden Unternehmen eine steuerliche Förderung beantragen. Es sind vermutlich besonders die kleinen und mittleren Unternehmen, die dieses Instrument gar nicht nutzen, weil eben diese Förderdosis für sie den Aufwand nicht rechtfertigt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr von der Hellen.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Vielen Dank. Diese 60 Studien, die wir ausgewertet haben, zeigen uns eigentlich ein ganz deutliches Bild – und zwar, dass die Höhe der Steuergutschrift, also der Fördersatz, bei den meisten im Durchschnitt ungefähr bei 30 Prozent liegt. Das heißt, die zehn Prozent, die wir hier diskutieren, liegen weit darunter.



Ich möchte aber auch noch einmal Frau Kleemann zitieren: Die Idee, fiskalische Wirksamkeiten über die Höhe des Fördersatzes aufzufangen, ist sehr charmant. Das bedeutet, dass man die größeren Unternehmen mit einem kleinerem Fördersatz fördert und die kleineren mit einem entsprechend höheren.

Darüber hinaus konnten wir feststellen, dass viele Länder – wir haben das auch in unserer Stellungnahme anhand einer Karte farblich skizziert – mehrere Förderinstrumente in Kombination anbieten. Das heißt, die meisten machen nicht nur eine direkte Projektförderung, so wie wir sie in Deutschland haben, sondern haben zusätzlich noch eine Steuergutschrift, fördern zusätzlich noch über eine Bemessungsgrundlage. Viele fördern zusätzlich auch noch über eine Patent- oder IP-Box.

Was hier auch schon angeklungen ist – vor allem von Seiten von Bitkom: Wir müssen auch ein bisschen mehr in die Zukunft denken. Wir ruhen uns jetzt momentan auf den Erfolgen der letzten Jahre und Jahrzehnte aus und sehen, wie andere Staaten – beispielsweise China – uns mit einer immensen Geschwindigkeit beim Thema Förderung einholen bzw. überholen. Es gibt in China beispielsweise den sogenannten HNTE-Status (High and New Technology Enterprise-Status). Dort können sich Unternehmen als Hochtechnologie-Unternehmen zertifizieren lassen. Sie bekommen dann eine Gutschrift auf alles. Sie zahlen dann also nicht einen Unternehmensteuersatz von 15 Prozent insgesamt, sondern nur acht Prozent beispielsweise – ich habe die genauen Zahlen jetzt nicht im Kopf. Was aber unter dem Strich übrig bleibt, ist, dass die Förderung in China sehr gut anschlägt. Viele Unternehmen – vor allem die großen – fragen sich dann, wenn sie eine Forschung aufbauen wollen, wo der Markt ist und wo sie darüber hinaus – neben dem Markt und den vielen Kunden – ein gutes steuerliches Anreizsystem insgesamt finden. Dann gehen sie wohl dorthin, wo ihnen ordentlich etwas geboten wird. Das ist momentan nicht Deutschland.

Sv **Berthold Welling** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Darf ich noch eine ganz kurze Ergänzung machen? Sie haben „kleckern und klotzen“ gesagt – damit rennen Sie bei uns offene

Türen ein, gar keine Frage. Da Herr Abg. Binding auch die Monokausalität angesprochen hat: Das ist ein Stichpunkt, der immer genannt wird. Ich glaube, wir haben schon ausdrücklich dafür geworben, dass es nicht nur ein Förderinstrument, sondern mehrere gibt.

Ich möchte noch zwei kleine Vorzüge mit Blick auf die steuerliche Forschungsförderung nennen: Das eine ist das Beihilferecht. Wir sehen derzeit in der Europäischen Union die Entwicklung, dass beihilferechtliche Fragen das Steuerrecht oftmals überlagern. Das heißt, die Rechtssicherheit für Investitionsvorhaben im Hinblick auf die Steuerbescheide sehen wir durch den Rückwirkungsmechanismus im Beihilferecht zumindest teilweise konterkariert. Die EU spricht sich explizit für eine steuerliche Forschungsförderung aus. Das heißt, das beihilferechtliche Thema wird hier nicht überlagert, während das bei allen anderen Förderinstrumenten immer eine Rolle spielt. Das ist sicherlich ein ganz wesentlicher Punkt.

Zweitens dann noch einmal zur Monokausalität, Herr Abg. Binding: Wir haben die positive Situation in Deutschland, dass die meisten Unternehmen hohe Gewinne haben. Hohe Gewinne führen dazu, dass ich, wenn ich Aufwendungen habe, diese auch entsprechend abziehen kann. Daher wird auch bei großen Investitionsvorhaben oft ein Standort gesucht, bei dem man entsprechende Gewinne verrechnen kann. In Deutschland kommt erschwerend die Problematik der Mindestbesteuerung des § 8c KStG hinzu, die jetzt glücklicherweise über die Entwürfe zu § 8d KStG leicht entschärft wird. Das sind die Mechanismen, auf die ich noch einmal hinweisen wollte. Sie sehen, dass das natürlich nicht monokausal ist, sondern vielschichtig ist. Auch die Hintergründe für bestimmte Investitionsvorhaben sind so vielschichtig. Das sind oftmals Gründe, an die man beim ersten Mal nicht unmittelbar denken würde.

Insgesamt wäre es aber für uns sehr vorteilhaft, wenn man sich auch dieser steuerlichen Forschungsförderung öffnen würde. Sie verdient die Unterstützung – auch mit Blick auf Ihren Aspekt der Monokausalität. Dankeschön.



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Herr Abg. Dr. Gambke.

Abg. **Dr. Thomas Gambke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Nachdem wir jetzt so viele Plädoyers in Richtung der steuerlichen Forschungsförderung gehört haben, möchte ich mich gerne noch einmal mit meiner Frage an Herrn Dr. Licht vom ZEW und Herrn Dr. Bühler von der Bitkom wenden – und zwar was die Ausgestaltung anbelangt. Der Kollege Dr. Lengsfeld ist ja jetzt gegangen. Wenn Sie ihm vielleicht mitteilen, dass die Idee der Zertifizierungsstelle keine „Grüne“ ist, sondern eine der mittelständischen Industrie und der kleinen Unternehmen. Deshalb meine Frage: Das Thema Rechtssicherheit spielt schon eine sehr große Rolle. Wie bewerten Sie, dass eine Rechtssicherheit nur dann gegeben ist, wenn ich mit meinem Projekt starte? Auch der niederländische Kollege hat das Thema sehr deutlich erwähnt – ex ante- und ex post-Bewertungen. Welche Rolle kann dort eine Zertifizierung in Richtung Rechtssicherheit spielen.

Die zweite Frage betrifft die Ausgestaltung. Dies ist hier noch fast gar nicht angesprochen worden – das unterscheidet eben auch kleine und mittlere Unternehmen von großen Unternehmen –, das ist die Frage der Liquidität, also die Ausgestaltung über einen Bonus.

Der dritte Aspekt ist die Frage der Personalkosten gegenüber anderen Kosten. Bei der Projektförderung werden auch andere Kosten bewertet und zugelassen. Das heißt, dort gibt es Mechanismen, die gut eingeführt sind – ob das Investitionen sind, Gebäudekosten oder was auch immer. Aber noch einmal zur Bedeutung gerade im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen und was neben den Personalkosten auch z. B. Forschungsaufträge an andere oder auch andere Kosten anbelangt: Können Sie diese Aspekte vielleicht noch einmal in Ihrer Stellungnahme bewerten?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Ich hoffe, dass die sechs Fragen mit zwei Antworten beantwortet werden können. Herr Dr. Licht, bitte.

Sv **Dr. Georg Licht** (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)): Das wird nicht so einfach werden. Zum Thema Zertifizierung: Ich denke, dass hinsichtlich des Aspekts der Rechtssicherheit für das antragstellende Unternehmen oder das Unternehmen, das die steuerliche Förderung nutzt, eine Zertifizierung wirklich ein bisschen Sicherheit bringt – eine endgültige Sicherheit gibt es nicht, aber es kann mehr Sicherheit bringen –, damit das, was steuerlich gefördert wird, auch tatsächlich als FuE bei einer nachträglichen Steuerprüfung anerkannt wird. Das ist ein positiver Aspekt der Zertifizierung.

Wir hatten vor kurzem eine Untersuchung zu dem Programm „Eurostars“ durchgeführt. Dort wird die Beurteilung zentral auf europäischer Ebene gemacht, die administrative Umsetzung und die Verhandlung zu den Förderverträgen auf nationaler Ebene. In Dänemark hat die nationale Umsetzung im Durchschnitt zwei Wochen gedauert und in Deutschland drei bis fünf Monate. Das heißt, dass es unterschiedliche Prüfvoraussetzungen und Prüfkulturen gibt. Das ist mit einer Zertifizierung zu überwinden. Eine Zertifizierung sollte nicht mit einer ex-ante-Prüfung gleichgesetzt werden.

Zur Liquidität und zu der Frage, welche der Kostenarten hier in Angriff genommen werden sollten: Natürlich – das hatten wir schon mehrfach gehört – sind Personalkosten auch am einfachsten darstellbar und zu kontrollieren. Das hat einen großen Vorteil. Auf der anderen Seite hat auch die Mitaufnahme von Auftragsforschung einen großen Vorteil. Gerade bei KMU stellt sich bei vielen Forschungsvorhaben immer mehr eine Arbeitsteilung heraus. Das trifft insbesondere in der Biotechnologie zu, wo die verschiedenen Kompetenzen für ein Forschungsprojekt auf unterschiedliche Unternehmen verteilt sind. Diese Art der Arbeitsteilung, die sehr effizient ist, würde gestört werden, wenn man sich nur auf eine Art konzentriert. Das wäre aus meiner Sicht nicht förderlich für die Effizienz der Forschung in den Firmen. Insofern ist es sinnvoll, zumindest darüber nachzudenken, die Auftragsforschung ebenfalls zu berücksichtigen. Das hat auch insbesondere für KMU Bedeutung, wenn Forschungsaufträge sozusagen in einem Netzwerk von KMU abgearbeitet werden. Das schafft zusätzlich – gerade durch die Erstattung im Verlustfall – einen



Liquiditätsvorteil. Auch an dem müsste man aus meiner Sicht festhalten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Bühler, bitte.

Sv **Dr. Joachim Bühler** (Bitkom e.V.): Herzlichen Dank. Rechtssicherheit ist für Unternehmen natürlich immer gut – egal, ob sie klein oder groß sind. Das ist natürlich ein Aspekt, der Unternehmen Planungssicherheit gibt und auch die Möglichkeit für das Unternehmen schafft, weiter vorzudenken. Ich hatte das bei der Frage von Herrn Abg. Dr. Lengsfeld schon angedeutet: Ob die Zertifizierungsstelle jetzt der Weisheit letzter Schluss ist oder ob das nicht auch anders möglich ist – beispielsweise durch eine Mitteilung durch das Bundesministerium der Finanzen, wie es auch in anderen Sachen der Fall ist –, das möchte ich hier im Abschluss gar nicht bewerten. Rechtssicherheit ist wichtig. Man muss sich nur noch einmal über die Methode Gedanken machen. Solange es einen Unterschied zur Projektförderung gibt – was insbesondere die Zeit angeht, dort müsste man noch einmal über die drei Monate reden, ob man das nicht noch verkürzen könnte – und solange das so einfach und unbürokratisch zu handhaben ist, ist das ein Instrument. Solange diese Vorteile nicht verloren gehen, ist das auch denkbar. Aber wie gesagt, dort können wir uns auch andere Sachen vorstellen.

Zu den anderen beiden Fragen sage ich relativ kurz etwas. Bonus: Ohne diesen Bonus wäre es insbesondere für die Startups völlig unattraktiv. Die machen keinen Gewinn – zumindest nicht im ersten Jahr. Wir reden ja gerade auch über ein Instrument, das denen einen An Schub geben soll. Jetzt ist Frau Abg. Dr. Sitte leider schon aus dem Raum, aber natürlich haben Google usw. – das hatte sie genannt – von der Projektförderung profitiert. Es geht aber nicht nur um Google und Co., sondern um ganz viele junge Unternehmen, die sich hier in den ersten Jahren auf den Weg machen, um in Deutschland Innovation zu machen. Und um diese Innovationen geht es. Es geht ja gerade darum, in diesem Bereich gegenüber Google und Co. aufzuholen. Das sind Unternehmen, die in das unternehmerische Risiko gehen, die ihre

Familie schon angepumpt haben, die schon bei ihrer Bank gebettelt haben und die schon bei den Freunden Geld eingesammelt haben. Die sind im Grunde genommen voll im Saft, die haben selber kaum Einkommen, was sie sich auszahlen, um dieses Unternehmen zu retten. Dort ist natürlich eine Gutschrift super, weil sie dann im Grunde genommen in ihrem Kurs bestätigt werden. Das ist genau das Problem. Startups, junge Gründer, müssen in ihrem Kurs bestätigt werden. Deswegen ist das auch ein Signal des Staates: „Wir wollen solche Innovationen wie die euren hier an diesem Standort. Ihr müsst nicht in andere Länder gehen.“ Das wollen viele Startups, das hat gerade vor zwei Monaten eine Umfrage ergeben: 44 Prozent der Startups, die in Deutschland sind, würden mittlerweile lieber in anderen Ländern gründen, weil sie eben festgestellt haben, wie schwierig das in Deutschland ist.

Noch einmal – ich kann die Kollegen vom Bundesverband der Deutschen Industrie nur unterstützen: Das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung ist nicht das einzige, aber es ist ein weiterer Baustein, der Signale an diese jungen Unternehmer sendet, hier willkommen zu sein. Er sendet aber auch Signale an die kleinen und mittelständischen Unternehmen, die sich mit dem Thema der Digitalisierung besonders schwer tun. Er sendet ihnen das Signal, die Investitionshemmnisse zu reduzieren. Er sendet ein Anreizsignal, hier energischer heranzugehen, auch mal etwas zu wagen und nicht auf dem ganzen Risiko sitzen zu bleiben. Der Mittelstand hat ein ganz zentrales Problem – 70 Prozent der Mittelständler sehen die Digitalisierung als größte Herausforderung an. Sie sehen es als so großes Problem an, dass sie sich in ihrem Unternehmensgeschäft maßgeblich bedroht sehen. 55 Prozent haben überhaupt gar keine Ahnung, wie sie mit dem Thema der Digitalisierung umgehen sollen. Ein maßgeblicher Punkt ist es auch, Investitionen in neue Technologien zu tätigen. Dort ist es ein Signal aus Ihrem Hause hier zu sagen „Ihr seid erwünscht, ihr könnt euch trauen. Wenn das ein bisschen in die Hose geht, helfen wir euch.“ Das wäre ganz entscheidend.

Letzter Punkt – zu den Personalkosten: Ich habe vorhin gesagt, dass ich hier nicht die Debatte über das „Ob“ in den Vordergrund stellen möchte, weil



das Ziel so wichtig ist. Da Sie jetzt direkt nach Startups gefragt haben, sage ich auch etwas dazu. Natürlich haben Startups noch keine großen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen. Deswegen ist der Effekt natürlich geringer. Das muss man ganz deutlich so sagen. Aber noch einmal: Es geht um das Signal, um die Botschaft. Ist Deutschland Innovationsland? Sind die Innovationen gewünscht? Ob ich das – Herr Abg. Dr. Murmann – über steuerliche oder andere wirtschaftspolitische Anreize mache, ist irrelevant. Jedes Mittel ist dort zurzeit recht. Ich kann den Kollegen vom Bundesverband der Deutschen Industrie nur unterstützen: Wir sind momentan in Deutschland in einer großartigen wirtschaftlichen Situation. Uns geht es toll, die Auftragsbücher sind voll und alles ist super. Gerade weil das so ist, gerade weil die Unternehmen sich vor Aufträgen nicht retten können, sehen Sie das nächste Innovationshemmnis gar nicht, dafür haben sie gar keine Zeit. Das ist die Digitalisierung. Wenn wir nicht aufpassen, ist das ein bisschen wie beim Tsunami: Wir sitzen in der Sonne, unterhalten uns über unseren Lichtschutzfaktor und dort vorne kommt die Welle, die mich mitnimmt. Dann reden wir nicht nur über die Technologieunternehmen, sondern über unsere Automobilindustrie etc.. Die Innovationszyklen beim Auto sind zurzeit 7 Jahre. Tesla strebt ein Innovationszyklus von neun Monaten an. Liebe Leute, dort müssen wir Gas geben, schneller sein. Das sind die Startups, die kleinen und mittelständischen Unternehmen, aber natürlich auch die großen Unternehmen, die hier gemeinsam Innovation voranbringen.

Deswegen ist es ein wichtiges Signal, das hier einzuführen. Ich kann nur noch einmal dafür werben: Machen Sie das jetzt. Das wäre super und genau zur richtigen Zeit. Die Kosten sind überschaubar. Machen Sie das wie ein Startup – hauen Sie einmal einen Nagel in die Wand, lassen Sie es fünf Jahre laufen und dann gucken wir einmal. Dort bin ich völlig bei Ihnen, Herr Binding. Monokausalitäten kann man nicht herstellen, aber man kann das einfach mal ausprobieren. Dann wird man sehen, was passiert. Sie haben als Deutscher Bundestag auch die Kraft, das wieder zu korrigieren. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Wir haben vereinbart, dass jede der anwesenden Fraktionen noch eine kurze Frage stellt. Dort bitte ich auch um eine kurze Antwort. Wir müssen nämlich relativ pünktlich Schluss machen, weil danach ein Berichterstattergespräch stattfindet. Herr Abg. Dr. Murmann für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Meine Frage würde ich an den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau stellen: Glauben Sie wirklich, dass das für die Digitalisierung einen wesentlichen Baustein wäre, wenn wir jetzt diese steuerliche FuE-Förderung einführen? Das ist wirklich ein Ziel, was wir haben. Das ist ganz unbestritten. Die Frage, die sich mir nur stellt – gerade wenn man den Maschinenbau anguckt –, wäre, ob das wirklich ein Element ist, womit wir zielgenau fördern? Eigentlich geht Ihre Argumentation aus meiner Sicht eher in die Richtung, mehr Projektförderung zu machen. Dort kann man natürlich etwas zielgenauer arbeiten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Meißner, bitte.

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Im Maschinenbau machen wir uns vor allem Gedanken um das Thema „Industrie 4.0“. Es geht nun um die Vernetzung der Produktionsanlagen und der Nutzung all dieser Daten, die jetzt auch vorhanden sind und die schnell verarbeitet werden können. Dort glaube ich schon, dass im Bereich unserer Unternehmen noch sehr viel notwendig ist, um mit diesen Themen umzugehen und sie auch so umzusetzen, dass sie letztendlich auch zum Erfolg führen und auch irgendwie im Markt funktionieren werden. So gesehen, glaube ich schon, dass die Unternehmen gerade in diesem Bereich jetzt Anstrengungen unternehmen müssen. Viele stehen noch mit einem Fragezeichen davor: Wie können wir das für uns nutzen oder wie können wir vermeiden, dass wir später ins Hintertreffen gelangen? An diesem Thema sind wir in unserer Branche insgesamt dran. Wie gesagt, mehr Anstrengung ist nötig. Wir glauben schon, dass uns die steuerliche Forschungsförderung helfen kann, hier entsprechend die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen.



– Zwischenfrage nicht verständlich –

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Nein, ergänzend zur Projektförderung – nicht getrennt. Es wird Unternehmen geben, die die steuerliche Forschungsförderung sehr gut nutzen können, und es gibt andere, die weiterhin mehr über die Projektförderung Erfolg haben werden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Dort fällt mir die Günstigerprüfung ein. Herr Abg. Binding für die Fraktion der SPD.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Schade, ich wollte eigentlich Frau Prof. Dr. Schnitzer und Herrn Welling fragen – aber ich darf ja nur einen fragen. Also dann geht meine Frage an Frau Prof. Dr. Schnitzer: Wenn wir die jetzt nicht existierende Forschungsförderung ansehen, dann müsste es ja Deutschland ganz schrecklich gehen. Bisher gab es sie nicht und Deutschland ist ja total am Boden. Für die Vergangenheit gilt meine ironische Bemerkung. Für die Zukunft können wir das nicht wissen. Aber ich habe eine Frage, die die Randbedingungen betrifft, die wir schaffen müssten, um eine steuerliche Forschungsförderung in ihrer Wirkung künftig zu evaluieren. Wie können wir das feststellen? Ich höre immer, dass die Förderung sehr hilft und das Innovationspotential dadurch gehoben wird. Die Begeisterung kann ich mittragen. Die Frage ist: Wie kann man das später messen? Wie müssten wir die Wirkungen quantifizieren? Was brauchen wir für Randbedingungen, um das zu schaffen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Prof. Dr. Schnitzer, bitte.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Es ist auf jeden Fall gut zu evaluieren. Das sollte man immer tun. Man sollte sich von vornherein überlegen, wie man später evaluieren will. Das heißt, dass man das Evaluationsdesign schon in die Planung einbezieht und dementsprechend auch schon die Daten miterhebt, die man dafür später braucht. Das würde dann z. B. bedeuten, dass man sich auch Daten anschaut, die

für die Projektförderung wichtig sind. Damit will man das ja vergleichen. Man will auch die Interaktion sehen. Man will am Ende wissen, welche Unternehmen von der steuerlichen FuE-Förderung profitiert haben und welche von der Projektförderung. Das muss man dann auch miteinander vergleichen können. Man muss von Anfang an planen, die entsprechenden Daten erheben und dafür sorgen, dass die Daten verwendet werden können. Man sollte die Daten dann nicht nur von einem Institut auswerten lassen, das diese Auswertung hinter verschlossenen Türen macht. Dann verschwindet der Bericht nämlich. Man muss das transparent machen, sodass auch konkurrierende Auswertungen möglich sind. Denn nur die sorgen dafür, dass es wirklich methodisch sauber gemacht wird. Darauf muss man sich auch verlassen können.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Gehring.

Abg. **Kai Gehring** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich als Forschungspolitiker wollte noch darauf hinweisen, dass wir vom 3,5-Prozent-Ziel für Forschung und Entwicklung am BIP meilenweit entfernt sind. Dort muss man nicht nur nach China schauen, sondern auch nach Korea, Israel und Schweden, wo man sich längst jenseits des 3-Prozent-Ziels bewegt. Ich möchte auch noch einmal auf Folgendes hinweisen: Wenn 27 OECD-Länder von insgesamt 34 eine steuerliche Forschungsförderung machen, dann können das nicht alles finanz- und forschungspolitische Geisterfahrer sein. Dann kann man auch einmal in anderen Ländern schauen, wie die das denn hinkommen. Ich finde, dass Herr Dr. Bühler ein flammendes Plädoyer für positive Effekte für die Startup-Community gehalten hat. Ich bin optimistisch, dass Frau Prof. Dr. Schnitzer jetzt noch einmal wunderbar ergänzen kann, was Spill-over-Effekte zwischen Wissenschaft und Wirtschaft angeht. Ich möchte gerne noch einmal wissen, welche positiven Effekte auch mit der steuerlichen Forschungsförderung und unserem Vorschlag einhergehen können, was Ausgründungen und die Zusammenarbeit von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen angeht. Ich finde, dass



diese Vernetzung auch noch einmal eines besonderen Blicks bedarf.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Prof. Dr. Schnitzer, bitte.

Sve **Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Dort kann man einfach nur sagen, dass die Studien zeigen, dass diese Spill-over-Effekte erheblich sind. Sie sind besonders stark bei jungen Unternehmen festzustellen. Das sind beispielsweise auch junge Unternehmen, die wagniskapitalfinanziert sind. Das sind nämlich offensichtlich auch immer die besonders gut ausgesuchten Unternehmen, aus denen besonders viel Spill-over-Effekte auf andere Unternehmen übergehen, die dann eben auch mehr Forschung machen, oder aber auch in Zusammenarbeit mit den Hochschulen, in denen es zu Interaktion und mehr Austausch kommt. Die Studien belegen also, dass diese Spill-over-Effekte besonders stark bei diesen kleinen Unternehmen sind.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Dann sind wir am Ende unserer Anhörung. Ich bedanke mich bei allen Beteiligten – vor allen Dingen bei den beiden Dolmetschern, die die ganze Anhörung erst möglich gemacht haben. Ich wünsche allen noch einen guten Aufenthalt in Berlin, einen guten Heimweg, was immer Sie auch vorhaben – Oktoberfest z. B. – viel Spaß dabei. Alles Gute!

Schluss der Sitzung: 14:01 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende



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.

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.



Bundesverband der Deutschen Industrie · 11053 Berlin

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

E-Mail
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.

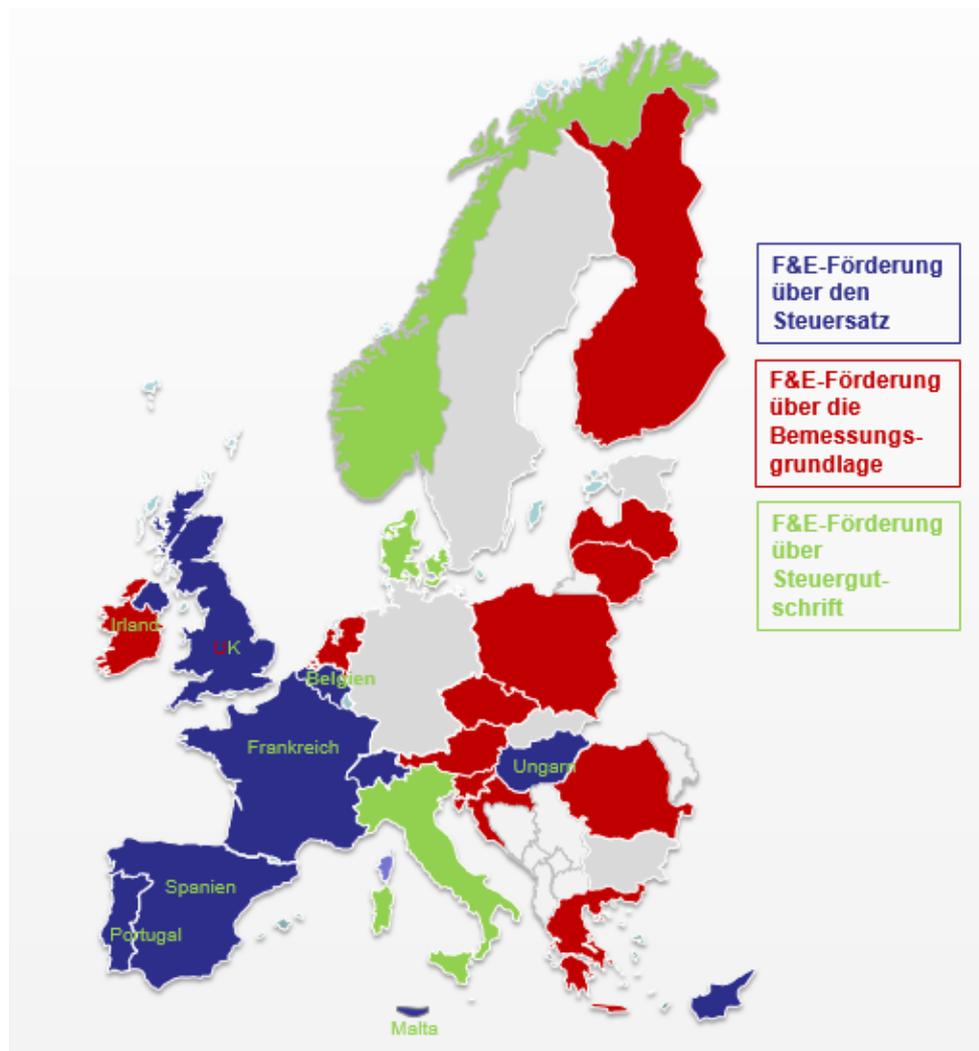
Im Steuerrecht liegt gleichzeitig der Hebel, um im globalen Innovationswettbewerb weitere Fortschritte zu erzielen. Daher tritt der BDI für den Aufbau eines steuerlichen Anreizsystems für mehr F&E in Deutschland ein. Ergänzend zur direkten Projektförderung sind die entscheidenden Bausteine, eine volumenbasierte 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 anzuheben¹. So könnte auch das Ziel der Bundesregierung, die F&E-Investitionen bei drei Prozent des BIP konstant zu halten,² 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).

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

² 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.³

³ 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 Prozent⁴ + 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.

⁴ 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



Berlin, 15. September 2016

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

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

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf und nehmen diese gern wahr.

Es ist richtig, dass FuE-Investitionen mittelständischer Unternehmen erhöht werden müssen. Die mittelständischen Unternehmen in Deutschland investieren seit Jahren unterdurchschnittlich in Forschung und Entwicklung. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Nicht zuletzt dürfte der Fachkräftemangel vor allem in den Regionen außerhalb der Ballungsräume einen gewichtigen Anteil an der nachlassenden FuE-Dynamik der Mittelständler haben.

Allerdings teilen wir nicht den Befund der Problembeschreibung des Gesetzentwurfs, dass die Projektförderung die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) grundsätzlich benachteilige. Es gibt nach unserer Ansicht sehr wohl spezifische Instrumente, wie z. B. das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), das eine gute Wirksamkeit für den Mittelstand belegt hat. Eine steuerliche Forschungsförderung kann ein zusätzlicher Baustein sein, den Unternehmen neue Impulse für ihre FuE-Aktivitäten zu geben. Wichtig ist dabei aus Sicht des DIHK, dass die in Deutschland sehr erfolgreiche Projektförderung - die technologiebezogene und die technologieoffene - nicht darunter leidet.

Wichtig ist zudem, den Blick auf das deutsche Steuerrecht insgesamt zu richten. Parallel zur Einführung neuer Maßnahmen sollte geprüft werden, welche Hemmschuhe für verstärkte FuE-Aktivitäten des Mittelstands bei den derzeitigen Regelungen ausgemacht werden können. In erster Linie sind hier die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen, z. B. bzgl. Lizenzzahlungen, und der Untergang des Verlustvortrages beim Einstieg eines Investors (sog. Mantelkaufregelung) zu nennen. In Bezug auf die letztgenannte Mantelkaufregelung ist deshalb der am 14. September 2016 im Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf des zur Weiterentwicklung der Verlustverrechnung bei Körperschaften – trotz vieler Restriktionen – ein richtiger Schritt. Darüber hinaus würde es gerade die Start-Up-Unternehmen treffen, wenn aufgrund der wiederholten Bestrebungen des Bundesrates die

Veräußerungsgewinne von Beteiligungen von unter 10 Prozent (sog. Streubesitzanteile) systemwidrig der Besteuerung unterworfen würden. Eine steuerliche Forschungsförderung sollte sich deshalb in ein steuerliches Gesamtpaket einfügen, mit dem den Unternehmen mehr Raum für Investitionen gegeben wird - auch in Forschung und Entwicklung.

Eine steuerliche Forschungsförderung sollte zudem mit möglichst wenig zusätzlicher Bürokratie einhergehen. Anderenfalls liefe man Gefahr, dass gerade kleinere und mittlere Unternehmen, die nicht über große Steuerabteilungen verfügen, die Förderung dann letztlich doch nicht beantragen. Hier gilt es, einfache Regeln zu schaffen, damit die Betriebe die Förderung rechtssicher einplanen können. Dazu müssen vor allem die FuE-Aufwendungen klar definiert sowie möglichst eindeutig und einfach anwendbar sein, damit es vom Finanzamt keine Anerkennungsprobleme gibt. Hierzu wäre bspw. ein Verzeichnis förderfähiger Aufwendungen eine große Hilfestellung, nach welchem die Unternehmen und Steuerbüros die Beantragung vornehmen können. Eine Anerkennung der förderfähigen Aufwendungen wird somit objektiver und ist weniger von der individuellen Einschätzung des Steuerbeamten abhängig.

Nicht überzeugt sind wir von der Begrenzung einer steuerlichen FuE-Förderung auf Unternehmen mit maximal 250 Mitarbeitern. Eine solche Begrenzung würde letztlich die angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig klein halten; die positiven Effekte der starken Vernetzung der deutschen Wirtschaft würden nicht in vollem Umfang genutzt. Viele kleine Betriebe profitieren von FuE-Aufwendungen der großen Unternehmen und umgekehrt. Darüber hinaus wäre nicht auszuschließen, dass eine Beschränkung der Förderung auf eine bestimmte maximale Mitarbeiterzahl einen negativen Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze - also über 250 hinaus - haben könnte.

Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

Zu § 35c Absätze 1, 3 und 4 EStG-E

Kritisch zu sehen ist, wie bereits angesprochen, die geplante zu enge Begrenzung auf Unternehmen im Sinne der KMU-Definition der EU-Kommission (vgl. § 35d (9) EStG-E). Aufgrund der besonderen Wirtschaftsstruktur in Deutschland wäre es zu befürworten, die Steuerermäßigung bei FuE-Aufwendungen auch auf größere Unternehmen auszudehnen.

Zu § 35c Absätze 8 und 9 EStG-E

Laut dem Gesetzentwurf soll die Steuerermäßigung rückwirkend entfallen, falls die Unternehmen ihre „Eigenständigkeit“ innerhalb von fünf Jahren nach Beantragung des Forschungsbonus nicht einhalten. Hier stellt sich die Frage nach dem grundsätzlichen Sinn und Zweck dieser Regelung. Möglicherweise sollen damit Konstellationen vermieden werden, bei denen ein KMU zunächst in den Genuss des steuerlichen Forschungsbonus gelangt und kurz danach durch Eigentümerwechsel o. ä. in einer „größeren“ (und deshalb schädlichen) Unternehmensstruktur aufgeht. Wobei auch dann nicht klar wird, warum das KMU in den Vorjahren „schädlich“ mit seinen FuE-Mitteln gewirtschaftet haben soll.

Das Merkmal der „Eigenständigkeit“ würde u. E. zudem einen negativen Anreiz bei der Inanspruchnahme der Förderung bedeuten, da gerade bei innovativen Start-up-Unternehmen die spätere Übernahme eine wichtige Option bedeuten kann, die getätigten Innovationen besser und schneller zu verbreiten oder aber etwa in den Produktionsprozess einzubringen.

Unabhängig der grundsätzlichen Bedenken gegen das KMU-Kriterium (s. o.), erscheint die mechanische Anknüpfung an die „Eigenständigkeit“ nicht schlüssig. Denn gerade im kleinen und mittelständischen Bereich sind durchaus Übernahmesituationen denkbar, bei denen auch die neu entstandene Struktur immer noch mittelständisch geprägt ist. Dementsprechend dürfte dann konsequenterweise diese Steuerermäßigung nicht rückwirkend wegfallen, wenn auch die neue Struktur die KMU-Voraussetzungen erfüllt. Die Anwendung der KMU-Grenzen auf eine solche zusammengefasste Struktur würde dann sicherlich neue praktische und bürokratische Herausforderungen nach sich ziehen (Konsolidierung u. ä.). Die geplante Frist von fünf Jahren Eigenständigkeit wäre insbesondere in Bezug auf Start-Ups und junge Unternehmen kontraproduktiv. Diese Unternehmen würden dadurch genau die Fördermöglichkeit verlieren, die sie für ihr Wachstum benötigen.

Zu § 35e Absatz 1 Nummern 1, 2, 3 und 4 EStG-E

Bei den Personalkosten ist eine Spezifizierung des Begriffs „überwiegend“ notwendig. Je nach Ausgestaltung dieses Kriteriums könnten sich hier Hemmnisse gerade für kleine und mittlere Unternehmen ergeben. Denn insbesondere im KMU-Bereich sind Fälle denkbar, bei denen Personal Mischfunktionen (zum Teil FuE-Aufgaben, zum Teil andere Aufgaben) innehat. Solche Betriebe hätten dann ggf. für dieses Personal Schwierigkeiten, die geforderte Voraussetzung der „überwiegenden“ Beschäftigung mit FuE-Vorhaben zu erfüllen.

Positiv ist die Berücksichtigung von Auftragsforschung, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass kleinere und mittlere Unternehmen oftmals nicht die Ressourcen für eigenständige FuE haben.

Zu § 35f Absätze 1 und 3 EStG-E

Die Eingrenzung bei der Beauftragung von FuE-Vorhaben ausschließlich an KMU sowie Einrichtungen für Forschung und Wissenschaft entspricht nicht den praktischen Erfahrungen aus anderen FuE-Förderprogrammen. Das antragstellende Unternehmen sollte den kompetentesten Partner für sein FuE-Vorhaben beauftragen können, unabhängig von der Mitarbeiterzahl des auftragnehmenden Unternehmens. Demnach sollten in Absatz 1 auch Nicht-KMUs als Auftragnehmer zugelassen werden.

Die in Absatz 3 vorgesehene Regelung, die eine Inanspruchnahme des Forschungsbonus durch den Auftragnehmer vorsieht, soweit der Auftraggeber ihn nicht geltend macht, ändert hieran nichts: Hält man an der KMU-Erfordernis für die Geltendmachung des Forschungsbonus fest, so müsste in Absatz 3 eine entsprechende Anpassung vorgenommen werden. Entspricht der Auftragnehmer nicht den KMU-Kriterien, könnte er dann den in Absatz 3 angegebenen Forschungsbonus nicht in Anspruch nehmen.

Zu § 35g EStG-E

Das vorgesehene Zertifizierungsverfahren scheint im Grundsatz ein gangbarer Weg zur praktischen Beurteilung der Förderfähigkeit von FuE-Aufwendungen zu sein, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass Betriebe durch ein bürokratisches Verfahren abgeschreckt werden. Daher werden, insbesondere mit Blick auf auftretende Bürokratie- und sonstige Lasten für die Unternehmen, die weiteren Einzelheiten des Zertifizierungsverfahrens noch zu prüfen sein. Einzelheiten zum Zertifizierungsverfahren sollen sich gem. § 35i EStG-E aus einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung ergeben.

Wir bitten, diese Punkte bei den Beratungen des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen. Zur weiteren Erläuterung stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Ansprechpartner:

Dr. Rainer Kambeck

030 – 20308 2600

kambeck.rainer@dihk.de

Dr. Michael Liecke

030 -20308 1540

liecke.michael@dihk.de

**Bill tabled by the Alliance 90/The Greens parliamentary group for an
SME Research Promotion Act (Bundestag printed paper 18/7872)
Written statement for the hearing on 19 September 2016
by Bas Straathof, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis**

The main economic rationale for R&D tax incentives is that the knowledge a firm gains through R&D will, sooner or later, spread to other firms. As a result the benefits of R&D for society are likely to exceed the benefits for the firm. Empirical research suggests that this difference can be substantial: the social rate of return on R&D investments is estimated to be twice as large as the private return (IMF 2016, Ch. 2). Without government intervention, firms will therefore underinvest in R&D. R&D tax credits reduce this market failure by providing a generic subsidy on R&D investments.

R&D tax credits have been evaluated far more often than any other innovation policy instrument and the empirical literature convincingly shows that R&D tax incentives are effective in raising private R&D expenditure. For SME's empirical studies report estimates ranging from 0,5 to 2,7 euro per euro of foregone tax revenue (e.g. Cornet and Vroomen 2005, Dechezleprêtre et al. 2016). There are, however, indications that conservative estimates are less likely to be published than estimates suggesting large effects (Gaillard-Ladinska et al. 2015).

The proposed tax incentive is a reduction in corporate income tax for SME's by 15 percent of R&D expenditure. The rate of 15 percent is a modest incentive compared to those present in other countries (typically rates vary around 30 to 40 percent). The IMF (2016) suggests an optimal rate of fifty percent based on the observation that the estimates of the social return on private R&D tend to be twice as large as estimates of the private return.

Besides the rate of the incentive there are several other design elements that may affect the effectiveness of an R&D tax incentive (CPB et al. 2014 discusses best practices for twenty design elements). From an economic perspective, one crucial design aspect is how well the incentive is targeted to activities that are likely to generate knowledge spillovers. In practise, targeting these activities is mainly done by imposing a novelty requirement on eligible expenditure: research that creates knowledge that is new to the world is likely to generate stronger knowledge spillovers than research that results in knowledge new to the country. Most EU-countries base their novelty requirements on the rather strict definitions provided in the OECD's Frascati manual (2015).

Novelty requirements increase the effectiveness of tax credits in addressing market failure, but they can be challenging to implement for at least two reasons. First, the organization responsible for administering the tax incentive must be able to compare applications for the tax credit to the state of the art in science. In some countries (e.g. Norway) applications are evaluated by experts with a scientific training working for a government agency, in other countries (e.g. France) academic researchers working for universities are consulted by the government.

The German proposal to let (private?) organizations certify the eligibility of a firm's R&D expenditure would be a novel approach. A risk associated with this approach is that certifying organizations might be difficult to monitor by the tax office. Monitoring is difficult because assessing the novelty of research projects is a highly non-routine task in comparison to e.g. testing the safety of cars. As a result, certifying organisations might be able to reduce their costs and increase their market share by lowering their standards, thereby undermining the effectiveness of the tax incentive.

A second challenge is that assessing novelty brings along substantial administrative and compliance costs. Here, using certification could contribute to low compliance costs as certifying organisations compete to deliver the best service. For startups and other firms with little R&D expenditure, the proposed 15 percent rate might still not be high enough to cover compliance costs (compliance costs tend to be largely independent of the amount of R&D undertaken). In order to make the tax credit attractive for these smaller firms while keeping a focus on activities generating knowledge spillovers, one could consider a higher rate for the tax credit.

References

Cornet, M. and B. Vroomen (2005) *“Hoe effectief is extra fiscale stimulering van speur- en ontwikkelingswerk? Effectmeting op basis van de natuurlijk-experimentmethode”*, CPB document 103.

CPB, CASE, ETLA, and IHS (2015) *“A study on R&D tax incentives: Final report”*, DG TAXUD Taxation Paper 52.

Dechezlepretre, A., E. Einiö, R. Martin, K.-T. Nguyen, and J. Van Reenen (2016) *“Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D”*, NBER Working Paper 22405.

Gaillard-Ladinska, E., M. Non and S.M. Straathof (2015) *“More R&D with tax incentives? A meta-analysis”*, CPB Discussion Paper 309.

IMF (2016) *“Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together”*, Washington, April.

OECD (2015), *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, OECD Publishing, Paris.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (BT-Drs. 18/7872 vom 15.03.2016)

Eckpunkte des Gesetzentwurfs

Eigenständige Unternehmen bis 249 Mitarbeiter, deren Jahresumsatz 50 Mio. Euro und deren Jahresbilanzsumme 43 Mio. Euro nicht überschreiten, erhalten eine Steuerermäßigung („Forschungsbonus“) in Höhe von 15 Prozent aller abzugsfähigen FuE-Aufwendungen.

Zu den abzugsfähigen FuE-Aufwendungen zählen Personalkosten, Kosten für Instrumente, Ausrüstung, Gebäude und Grundstücke (soweit und solange für das FuE-Vorhaben genutzt), Kosten der Auftragsforschung, Kosten für Patente, Lizenzen, Beratungstätigkeiten, Durchführbarkeitsstudien, Zertifizierungen, soweit durch die FuE veranlasst, und sonstige einschlägige Betriebskosten. 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.

Eine Doppelförderung für das gleiche FuE-Vorhaben durch Forschungsbonus und Projektförderung ist ausgeschlossen. Zulässig hingegen ist die Inanspruchnahme von weiteren Beihilfen für andere Zwecke, z.B. steuerliche Investitionsanreize für regionale Zwecke oder der Investitionszulage.

Die Höhe des Forschungsbonus ist auf 15 Mio. Euro pro Unternehmen und FuE-Vorhaben begrenzt. Das gilt auch dann, wenn sich das Vorhaben über mehrere Jahre erstreckt. Bei Durchführbarkeitsstudien sind es 7,5 Mio. Euro pro Studie.

Übersteigt der Forschungsbonus die tariflich zu zahlende Einkommen-/Körperschaftsteuer, wird der überschießende Betrag ausgezahlt. Dies kommt Unternehmen mit sehr hohen FuE-Aufwendungen zugute, die den unmittelbaren Liquiditätseffekt auch bei niedrigen zu versteuerndem Einkommen bzw. in Verlustjahren mitnehmen können.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Forschungsbonus ist das Vorliegen eines Zertifikats durch eine vom BMF anerkannte Zertifizierungsstelle. Das Zertifikat bescheinigt das Vorliegen der Voraussetzungen der Förderfähigkeit der FuE-Aufwendungen und bindet die Finanzverwaltung bei der steuerlichen Veranlagung. Wird über einen Zeitraum von drei Monaten nach Antragstellung nicht hierüber entschieden, gilt der Antrag als bewilligt.

VCI-Stellungnahme

Der VCI begrüßt die Initiative der Bundestags-Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Forschungs- und Innovationsstandort Deutschland durch eine steuerliche Forschungsförderung zu stärken. Um den Anteil der FuE-Ausgaben in Deutschland zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit mittelfristig auf 3,5 Prozent am BIP anzuheben, ist die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland unerlässlich. Die meisten OECD-Staaten fördern die Forschungsaktivitäten der Unternehmen durch steuerliche Instrumente, um den volkswirtschaftlichen Nutzen der Forschung in der Wirtschaft zu steigern. In der EU haben mittlerweile alle Länder bis auf Estland und Deutschland eine steuerliche Forschungsförderung eingeführt.

Damit eine steuerliche Forschungsförderung ihr volles Potential zur Stärkung der deutschen Volkswirtschaft entfalten kann, ist es allerdings nötig, dass Unternehmen aller Größenklassen in den Genuss einer steuerlichen Forschungsförderung kommen und nicht nur KMU, wie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen. Denn gerade große Unternehmen tragen erheblich zur Innovationskraft unseres Landes bei. Zudem stellt sich gerade bei internationalen Konzernen immer wieder die Frage nach den besten Innovationsstandorten für FuE-Investitionen. Für große Unternehmen mit vielfältigen internationalen Forschungsaktivitäten wirkt der Standortwettbewerb besonders stark. Hier spielt auch die steuerliche Forschungsförderung eine wichtige Rolle.

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung für alle Unternehmen schließt eine starke Mittelstandskomponente nicht aus. Im Unterschied zu dem Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN präferiert der VCI für eine Förderung aller Unternehmen bei einer auf den Kosten für FuE-Personal basierenden Bemessungsgrundlage mit unterschiedlichen Fördersätzen für kleine und für große Unternehmen. Durch die Begrenzung der Bemessungsgrundlage auf die Personalkosten werden das Volumen der steuerlichen Forschungsförderung begrenzt und gleichzeitig Beschäftigungseffekte sowohl bei kleinen als auch bei großen Unternehmen bewirkt.

Der VCI hält die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Gesetzentwurf gewählte Definition von FuE, den Ausschluss von Doppelförderung sowie die Handhabung der Auftragsforschung für zweckmäßig.

Der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Forschungsbonus das Vorliegen eines Zertifikats durch eine vom BMF anerkannte Zertifizierungsstelle vor. Der VCI sieht diesen Vorschlag mit Skepsis und hält es für die Vermeidung von unnötiger Bürokratie für sinnvoll, die Prüfung zu Inanspruchnahme einer steuerlichen Forschungsförderung im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses durch die Wirtschaftsprüfer durchzuführen.

Abschließend soll noch eine ökonomische Betrachtung erfolgen: Eine steuerliche Forschungsförderung für alle Unternehmen führt zu höheren Forschungsaufwendungen der Unternehmen und zu Wohlfahrtsgewinnen, wie die Studie „Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland“ von Prof. Christoph Spengel, Universität Mannheim und ZEW und Prof. Wolfgang Wiegand, Universität Regensburg vom September 2011 zeigt. Eine umfassende volumenbasierte Steuergutschrift auf sämtliche FuE-Aufwendungen sei volkswirtschaftlich am effektivsten.

Beträgt die Steuergutschrift 10 Prozent, dann führe bei den Unternehmen jeder über Steuermittel eingesetzte Euro zu zusätzlichen FuE-Aufwendungen von 1,25 Euro, d. h. die FuE-Aktivitäten würden um 12,5 Prozent steigen. Volkswirtschaftlich beliefen sich die Netto-Wohlfahrtsgewinne bei einer 10prozentigen Steuergutschrift auf rund 15 Prozent des eingesetzten Finanzvolumens. Dies entspräche einem Gewinn für die deutsche Volkswirtschaft in Höhe von rund 750 Millionen Euro, beispielsweise durch Steuerermehreinnahmen und die wirtschaftliche Nutzung des technischen Fortschritts.



VDMA · Postfach 710864 · 60498 Frankfurt am Main · Germany

Hauptgeschäftsführung

Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen
Bundestages
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Telefon +49 69 66 03-13-31
Telefax +49 69 66 03-23-31
E-Mail hartmut.rauen@vdma.org
Datum 14. September 2016

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz) – BT-Drucks. 18/7872 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – sowie die Einladung zu einer öffentlichen Anhörung in dieser Sache. Gerne nehmen wir an der Anhörung teil und möchten vorab wie folgt Stellung nehmen:

I. Grundsätzliches

Der VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau) vertritt über 3.100 vorrangig mittelständische Unternehmen der Investitionsgüterindustrie. Die deutsche Maschinenbauindustrie ist international führend – in 24 von 31 vergleichbaren Fachzweigen sind deutsche Firmen unter den TOP-3-Anbietern der Welt, bei der Hälfte sogar Weltmarktführer. Der Maschinen- und Anlagenbau ist in Deutschland mit 1.010.000 Mitarbeitern (Juni 2016) größter industrieller Arbeitgeber. Er entwickelt und produziert Schlüsseltechnologien für den Weltmarkt. Die Exportquote liegt bei 78 Prozent (2015). Mit einem Umsatz von 218 Milliarden EUR (2015) ist er einer der führenden Industriezweige in Deutschland.

Verband Deutscher Maschinen-
und Anlagenbau e.V.
Präsident:
Dr. Reinhold Festge
Hauptgeschäftsführer:
Thilo Brodtmann

Lyoner Straße 18
60528 Frankfurt am Main, Germany
Telefon +49 69 66 03-14 62
Telefax +49 69 66 03-14 63
E-Mail hgf@vdma.org
Internet www.vdma.org

VDMA
Technik für Menschen

Zugleich ist der Maschinenbau auch der größte industrielle Arbeitgeber für Ingenieure in Deutschland und damit der Innovationsmotor der Bundesrepublik. Entsprechend setzt sich der VDMA für innovationsfreundliche Rahmenbedingungen ein, die von diversen Politikfeldern beeinflusst werden. In der Forschungsförderung gehört hierzu ein „Dreiklang“ aus Industrieller Gemeinschaftsforschung (IGF), einer breitenwirksamen Verbundforschung („Transferplattformen“) sowie einer steuerlichen Forschungsförderung. Daher begrüßen wir die Initiative der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, eine steuerliche Forschungsförderung einzuführen.

Die Europäische Union hat als Kernziel die Erreichung einer FuE-Quote von 3% des BIP ausgegeben. Als Technologieführer muss sich Deutschland aber ehrgeizigere Ziele setzen. Eine FuE-Quote in Höhe von 3,5% setzt eine Intensivierung auch des staatlichen FuE-Engagements voraus. Insbesondere sollte der – im internationalen Maßstab vergleichsweise niedrige – staatliche Anteil an den FuE-Aufwendungen der Unternehmen ausgeweitet werden. Instrument der Wahl hierfür ist die steuerliche Forschungsförderung, die zusätzlich zu den genannten Instrumenten einzuführen ist.

Die direkte Forschungsförderung wirkt selektiv und kann naturgemäß die Forschungsinteressen vieler Unternehmen nicht abdecken. Die steuerliche Forschungsförderung besticht durch Themenoffenheit, Rechtssicherheit, eine schnelle Wirksamkeit und einen hohen Erreichungsgrad unter den Unternehmen. Profitieren werden die kleinen und mittleren Unternehmen und damit der Kern des deutschen Maschinen- und Anlagenbaus. Diese werden oftmals von der Förderung nur unzureichend adressiert, weil sie zu klein für sinnvolle Anträge sind, selbige als zu aufwändig und bürokratisch bewerten oder ihre Forschungsthemen nicht abgedeckt sehen.

Viele sogenannte „Midrange Companies“ (250 bis 1.000 Beschäftigte) sehen sich mit dem Problem mangelnder Passfähigkeit der Förderinstrumente konfrontiert. Während sich Verbundvorhaben des Bundes und der EU häufig nicht in die Planungswelten dieser „größeren“ Mittelständler einfügen, sind sie für spezifische KMU-Instrumente wiederum nur begrenzt antragsberechtigt. Hier hat Deutschland eine Handlungslücke.

Bei großen Unternehmen greift als Argument für eine steuerliche FuE-Förderung der globale Standortwettbewerb. Diese Unternehmen stehen in einem starken internationalen Wettbewerb und entscheiden global über Forschungs- und Entwicklungsstandorte. Es gibt nur noch wenige große Industriestaaten, die keine steuerliche Forschungsförderung anbieten. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung auch in Deutschland dringend geboten.

II. Zum vorliegenden Gesetzentwurf

Zur Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung hat sich der VDMA für eine rechtsformneutrale und alle Größenklassen von Unternehmen einbeziehende Regelung ausgesprochen. Die Förderung soll unabhängig von der Steuerprogression und auch im Verlustfall gewährt werden.

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf erfüllt diese Kriterien im Kern, mit Ausnahme der Beschränkung auf KMU.

Nachfolgend möchten wir zu den konkreten Regelungen Stellung nehmen:

Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen

Der Gesetzentwurf beschränkt die Förderung auf kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern sowie einem Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen EUR. Um eine deutliche Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen zu erreichen, ist die Anstrengung der gesamten Wirtschaft notwendig. Die FuE-Leistung großer Unternehmen wie kleiner Unternehmen hat die gleiche Wertigkeit. Daher plädieren wir für eine Anwendung des Instruments ohne Größenklasseneinschränkung. Eine Beschränkung auf 250 Beschäftigte greift deutlich zu kurz.

Eigenständiges Unternehmen

Der Forschungsbonus soll nach § 35c Abs. 4 EStG-E nur gezahlt werden, wenn das Unternehmen eigenständig ist, d.h. dass es weder Partnerunternehmen noch verbundenes Unternehmen i.S.d. EU-Verordnung 651/2014 ist. Diese Einschränkung der Förderung ist nicht sachgerecht. Wenn nur KMU bis zu einer bestimmten Größenklasse gefördert werden sollen, sollte die Förderung auch ermöglicht werden, wenn die Unternehmensgruppe im Ganzen die Größenmerkmale – soweit diese aufrechterhalten werden – erfüllt. Auch (kleine) Mittelständler agieren aus unterschiedlichsten Gründen in Unternehmensgruppen.

In der unternehmerischen Praxis werden Rechtsunsicherheiten über vereinnahmte Beträge generell als sehr schädlich angesehen. Wenn also innerhalb von 5 Jahren eine Rückzahlung droht, falls das Unternehmen seine Eigenständigkeit verliert, erschwert diese Einschränkung die Nutzung der Regelung zusätzlich. Auf derartige Hürden sollte verzichtet werden.

Förderhöchstbetrag

§ 35c Abs. 4 EStG-E begrenzt den Forschungsbonus auf 15 Millionen EUR pro Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Der Betrag von 15 Mio. EUR suggeriert jedoch einen Förderanreiz, der für die kleinen und mittleren Unternehmen realistisch nicht annähernd erreichbar ist.

Wenn ein KMU mit 15% der Kosten gefördert wird und den Maximalbeitrag erreichen wollte, müsste es Forschungs- und Entwicklungskosten von 100 Mio. EUR vorweisen können. Bei einem Umsatz von maximal 50 Mio. EUR sowie einer Bilanzsumme von maximal 43 Mio. EUR sind solche Zahlen unrealistisch. Üblich sind im Maschinenbau Forschungsquoten bezogen auf den Umsatz der forschenden Unternehmen von etwa 4,0%. Ein Unternehmen am oberen Rand der Größenklasse würde mit 50 Mio. EUR Umsatz einen Forschungs- und Entwicklungsaufwand von etwa 2 Mio. EUR stemmen können. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass nicht alle Projekte des Unternehmens die Kriterien erfüllen, so dass letztendlich ein durchschnittlicher Forschungsbonus von selbst 150.000 EUR pro Jahr und Firma deutlich zu hoch gegriffen ist.

Zertifizierung

Der große Vorteil der steuerlichen Forschungsförderung liegt in ihrer unbürokratischen Inanspruchnahme. Der Steuerpflichtige beantragt die Förderung mit seiner Steuererklärung und die Finanzbehörde prüft im Rahmen der Veranlagung und ggf. später durch die Betriebsprüfung.

§ 35g EStG-E schreibt jedoch vor, dass eine Zertifizierungsstelle auf Kosten des Steuerpflichtigen das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderfähigkeit der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen prüfen soll.

Nach unserer Überzeugung sollte die zuständige Finanzbehörde die Anträge im Rahmen der Steuerveranlagung bzw. Betriebsprüfung kontrollieren. Zusätzliche Expertise gibt es auch von der Wirtschaftsprüfung, da im Lagebericht über die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen zu berichten ist.

Sollten die vom Steuerpflichtigen vorgelegten Unterlagen das Vorliegen der Voraussetzungen nicht eindeutig bestätigen, kann die Finanzbehörde im Einzelfall ein Gutachten vom beantragenden Steuerpflichtigen fordern. Die Finanzbehörde hat den Herausforderungen, ein sich schnell wandelndes Steuerrecht zu administrieren, stets standgehalten. Wie auch in anderen Bereichen kann bei gewichtigen Fällen die Bundesbetriebsprüfung Spezialisten beithalten und unterstützend tätig werden.

Es besteht keine Notwendigkeit, zusätzliche Zertifizierungsstellen zu schaffen und damit weitere Bürokratiekosten zu verursachen. Zu befürchten ist auch, dass die Zertifizierungsstellen ineffizient arbeiten werden, da die Antragsteller die Kosten zu übernehmen haben. Es fragt sich zudem, wie die Finanzbehörden die Zertifizierer nach ihrer Akkreditierung überwachen wollen. Letztendlich wird ein großer bürokratischer Aufwand geschaffen, der in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Fördersummen steht (siehe oben).

Förderfähige Aufwendungen

§ 35 e EStG-E führt die förderfähigen Aufwendungen auf. Der VDMA begrüßt ausdrücklich, dass nicht – wie schon in manchen Vorschlägen in den letzten Jahren – nur Personalaufwendungen einbezogen werden sollen, sondern auch Sachkosten. Absatz 2 sieht jedoch vor, dass Gemeinkosten nicht förderfähig sind. Da kleine und mittlere Unternehmen aber gerade aufgrund der geringen Größe nicht in der Lage sind, den Forschungs- und Entwicklungsbereich innerhalb des Unternehmens eigenständig aufzustellen, werden zwangsweise in erheblichem Umfang Kosten zugeschlüsselt werden müssen. Die Zuordnung der Kosten in Einzel- und Gemeinkosten ist teils auch interpretationsbedürftig. Um spätere Diskussionen im Rahmen der Prüfung mit den Finanzämtern zu vermeiden, sollte klar aufgeführt werden, welche Kosten nicht berücksichtigt werden dürfen. Ein genereller Ausschluss von Gemeinkosten ist nicht sachgerecht und konterkariert das Ziel der Förderung der FuE-Aufwendungen bei kleinen und mittleren Unternehmen.

Auftragsforschung und -entwicklung

Nach § 35f Abs. 3 EStG-E kann im Fall der Beauftragung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wahlweise auch der Auftragnehmer den Forschungsbonus beantragen. Dies ist sehr zu begrüßen. Doch nach der vorliegenden Formulierung müssen sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer die Größenmerkmale einhalten. Da aber nur einer der beiden Beteiligten den Forschungsbonus beantragen kann, muss es ausreichen, wenn auch nur dieses Unternehmen das Größenkriterium einhält. Andernfalls ist die Förderung von KMU generell ausgeschlossen, wenn große Unternehmen die Forschungsvorhaben an KMU weitergeben. Forschungsk Kooperationen von großen und kleinen Unternehmen sollten befördert, nicht beeinträchtigt werden. Solche Kooperationen entsprechen der unternehmerischen Wirklichkeit.

Verordnung

§ 35i EStG-E ermächtigt die Bundesregierung in einer Reihe von Detailfragen per Verordnung Näheres zu bestimmen. Eine endgültige Beurteilung ist nur möglich, wenn auch der Verordnungsentwurf vorgelegt wird.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der VDMA die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung begrüßt. Bei der weiteren Ausgestaltung sollten jedoch die skizzierten Anpassungen vorgenommen werden, sodass die bestmögliche Wirkung erzielt werden kann. Verdienstvoll ist überdies, dass die Diskussion um die überfällige Einführung dieses Instruments in Deutschland nun neuerlich an Fahrt gewinnt. Die steuerliche Forschungsförderung ist geeignet, vorhandene Innovationspotenziale im Maschinen- und Anlagenbau noch besser auszuschöpfen.

Wir freuen uns auf die Diskussion in der Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Hartmut Rauen in black ink, featuring a stylized 'H' and 'R'.

Hartmut Rauen
Stv. VDMA-Hauptgeschäftsführer

Handwritten signature of Ulrich Meißner in blue ink, appearing as 'U. Meißner'.

Ulrich Meißner
Referent Steuern