

Stellungnahme

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 1

Zusammenfassung

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) setzt starke Wachstumsimpulse

1. Deutschland steht in der gegenwärtigen digitalen Revolution vor großen technologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen.
2. Die steuerliche Förderung von FuE ist eine wirksame Maßnahme, um diese Herausforderungen besser zu bewältigen, Wachstumsimpulse zu setzen und insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken.

Die positiven Wirkungen einer steuerlichen Förderung von FuE überwiegen

3. Eine steuerliche Förderung wirkt in der Breite und erreicht daher auch in Deutschland forschende Unternehmen, die von der bestehenden Projektförderung nicht profitieren können, insbesondere KMU und Start-ups.
4. Vermeintliche Mitnahmeeffekte aus einer steuerlichen Förderung sind durch klare gesetzliche Regelungen für die Inanspruchnahme der Förderung begrenzt.

Empfehlung: Steuerliche FuE-Förderung einführen und Innovationshemmnisse vermeiden¹

5. Um die deutsche Wirtschaft zu unterstützen und die Attraktivität des FuE-Standorts Deutschland für die Zukunft zu sichern, ist die bewährte Projektförderung ohne Kürzungen zu erhalten und um eine steuerliche FuE-Förderung zu ergänzen. Nur so können dringend benötigte zusätzliche Innovations- und Wachstumseffekte erzielt werden.
6. Von der Einführung einer Lizenzschranke ist abzusehen, um negative Effekte für den Standort Deutschland und eine nachhaltige Dämpfung des Innovationsgeschehens zu vermeiden.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Steuern,
Unternehmensrecht
und -finanzierung
T +49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

¹ Bitkom hatte sich bereits 2008 in einem [Positionspapier](#) für die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung ausgesprochen. Die damals bezogene Position wird in dieser Stellungnahme aktualisiert.

1. Herausforderungen für Deutschland und die deutsche Wirtschaft

Deutschland ist fortwährend mit technologischen Neuerungen und Herausforderungen konfrontiert. Bundeskanzlerin Merkel hat dies anlässlich des 8. Nationalen IT-Gipfels am 21.10.2014 am Beispiel von Industrie 4.0 verdeutlicht: „Wer in diesem Prozess (der Vernetzung von realer und digitaler Wirtschaft) nicht vorne mit dabei ist, wird in Zukunft Wohlstand nicht ausreichend erarbeiten können (...) Insofern müssen wir noch intensiver zusammenarbeiten, wenn es zum Beispiel um das Thema Industrie 4.0 geht.“² Durch „Industrie 4.0“ werden bis zum Jahr 2025 laut einer Studie des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) Produktivitätssteigerungen bis zu 78 Mrd. € in sechs volkswirtschaftlich wichtigen Branchen erwartet.³

Im internationalen Vergleich der führenden Innovations- und Technologiestandorte kann sich Deutschland zwar gegenwärtig noch behaupten. Hierzulande beliefen sich Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) in 2014 auf 2,87 Prozent des BIP.⁴ Dies reicht im internationalen Vergleich aber nur für einen Platz im oberen Mittelfeld. Außerdem stellt dies nur eine Momentaufnahme dar. Große Wirtschaftsnationen wie China setzen zunehmend auf Innovationsförderung und erhöhen ihr FuE-Volumen kontinuierlich.⁵ Andere Schwellenländer werden nachziehen.

Auch stagniert seit mehreren Jahren die FuE-Intensität in Deutschland im Bereich zwischen 2,5 und 2,9 Prozent des BIP.⁶ Damit bleibt die Bundesregierung unterhalb ihres selbst gesteckten Ziels, wonach die Forschungsausgaben konstant bei 3 Prozent des BIP gehalten werden sollen.⁷ Der Mittelzufluss für Projektförderung im IKT-Bereich ist seit 2010 insgesamt sogar zurückgegangen.⁸ 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.⁹ KMU dürfen aber bei der technologischen Erneuerung nicht auf der Strecke bleiben, sondern müssen Anschluss an die Weltspitze halten. Denn zu Recht werden sie als das Rückgrat der deutschen Wirtschaft angesehen. Die Zurückhaltung deutscher KMU bei FuE wird vielfach auf unzureichende Finanzierung zurückgeführt.¹⁰

In der aktuellen Legislaturperiode hat die Bundesregierung den Unternehmen in Deutschland vor allem Belastungen beschert: Mindestlohn, Mütterrente, abschlagsfreie Rente mit 63. Weitere Belastungen drohen mit der geplanten Einführung einer Finanztransaktionssteuer, mit der Umgestaltung der Erbschaftsteuer und bei Umsetzung des OECD-Projekts „Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)“. Es ist daher an der Zeit, auch Entlastungen für die Unternehmen auf

² [Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich des 8. Nationalen IT-Gipfels am 21. Oktober 2014](#)

³ [Fraunhofer IAO, „Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland“, Studie im Auftrag des Bitkom, 2014, S. 6](#)

⁴ [Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation \(EFI\) 2016, S. 104](#)

⁵ [Strategy&PwC, The 2014 Global Innovation 1000: Proven paths to innovation success, 2014, S. 7-8,](#)

⁶ [Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation \(EFI\) 2016, S. 105](#)

⁷ Vgl. [Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode, S. 33](#)

⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Grüne, [BT-Drs. 18/7224](#) vom 16.1.2016, S. 6

⁹ [Innovations-Indikator 2015 von acatech, BDI, Fraunhofer und ZEW, S. 35](#)

¹⁰ [Innovations-Indikator 2015 von acatech, BDI, Fraunhofer und ZEW, S. 11](#)

den Weg zu bringen, damit diese die Herausforderung der Digitalisierung annehmen und den besonderen Innovationsdruck am Standort Deutschland erfolgreich meistern können.

2. Instrumente der Innovationsförderung

Gegenwärtig besteht die staatliche Innovationsförderung in Deutschland aus der Förderung durch direkte Zuschüsse und vergünstigte Darlehen, die auf der Grundlage spezieller Förderprogramme nach Antrag vergeben werden. Bisher verzichtet Deutschland komplett auf eine steuerliche Innovationsförderung. Eine solche steuerliche Förderung ist in verschiedenen Varianten denkbar.

a) Innovationsbox

Bei einer Innovationsbox werden Einnahmen aus der Vermarktung urheberrechtlich geschützter oder mit einem gewerblichen Schutzrecht versehener Produkte von den sonstigen Einnahmen eines Unternehmens separiert (in eine „Innovationsbox“ „eingestellt“) und mit einem vergünstigten Steuersatz (von 2,5 Prozent in Liechtenstein bis 15 Prozent in Frankreich) belegt oder sogar gänzlich von der Besteuerung freigestellt (z.B. in Malta).¹¹ Die Innovationsbox begünstigt also die Einnahmen aus erfolgreichen FuE-Projekten (Output-Förderung). Verluste aus innovativer Tätigkeit wären ebenfalls der Innovationsbox zuzuweisen. Ihre steuerliche Berücksichtigung wäre damit beschränkt. Grundlage für die Einführung von Innovationsboxen können die Untersuchungen von OECD/G20 sein¹², die auf einem gemeinsamen Vorschlag von Deutschland und Großbritannien beruhen.¹³ Die Entwicklung in anderen Ländern belegt, dass eine Innovationsbox die Attraktivität eines Standorts für FuE-Aktivitäten für potenzielle Investoren erhöht.¹⁴

Um die Anreizwirkungen einer Innovationsbox zu maximieren, sollten

1. die geförderten Einnahmen aus geistigem Eigentum, wie von OECD/G20 präferiert, weit gefasst sein;
2. Aufwendungen für Auftragsforschung und für akquiriertes geistiges Eigentum nicht als schädliche – „förderungsunwürdige“ – Aufwendungen betrachtet werden, weil auch die hiermit erzielten Einnahmen das inländische Steuersubstrat stärken; und
3. ein Steuersatz gewählt werden, der international konkurrenzfähig ist.

Gewissermaßen das Gegenstück zur Innovationsbox ist die sog. Lizenzschranke. Eine Lizenzschranke beschränkt den Betriebsausgabenabzug von Aufwendungen für die Nutzung von geistigem Eigentum. Dadurch werden z.B. Lizenzzahlungen für Software oder Patente steuerlich verteuert, die Nutzung des jeweiligen Wirtschaftsguts wird damit unattraktiver.

¹¹ Vgl. [Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.04.2014 – Drucksache 18/1125](#) –, S. 2

¹² Vgl. [Aktionspunkt 5 des OECD/G20-Projekts Base Erosion and Profit Shifting](#)

¹³ Vgl. [BMF-Pressemitteilung Nr. 47 vom 11.11.2014](#)

¹⁴ Vgl. [Ernst/Richter/Riedel, Corporate Taxation and the Quality of Research and Development, 2014](#)

Stellungnahme Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 4|10

b) Steuergutschrift

Die Förderung durch Steuergutschrift setzt bei Aufwendungen für FuE an (Input-Förderung). Das Konzept sieht vor, dass sich Unternehmen einen Teil ihrer Ausgaben für FuE bei ihrer Steuerschuld anrechnen lassen und damit ihre Steuerschuld senken können. Eine Steuergutschrift kann mit einer Auszahlungsoption versehen werden; d.h. in Verlustphasen, in denen ein forschendes Unternehmen keine Steuern zahlen müsste, wäre der Gutschriftsbetrag auszuzahlen. Hiervon würden insbesondere KMU und Start-ups profitieren, da der sofortige Liquiditätszufluss eine deutliche Erleichterung in der Kapitalaufbringung für FuE-Maßnahmen darstellt.

Eine Steuergutschrift entfaltet eine Förderwirkung in der besonders kapitalintensiven Anfangsphase eines FuE-Projekts, unterstützt breitenwirksam FuE-Projekte und mindert das Risiko für forschende Unternehmen, durch aufwendige FuE-Maßnahmen in die Verlustzone zu geraten. Dies ist insbesondere bei Start-ups ganz häufig der Fall. 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 Gegenwert von 1,25 Euro erhöht.¹⁵

c) Forschungszulage

Ähnlich wie die Steuergutschrift senkt eine Forschungs- oder Innovationszulage die Kosten für FuE in den Unternehmen. Auf Antrag wird den Unternehmen die Forschungszulage als prozentualer Anteil der förderfähigen Aufwendungen ausgezahlt. Förderfähig wären Aufwendungen für Grundlagenforschung, für die Neuentwicklung von Produkten und Verfahren oder für die weitere technische Verbesserung von Produkten oder Verfahren. Die Förderung könnte im Rahmen des Besteuerungsverfahrens oder in einem eigenen Verfahren abgewickelt werden.

d) Weitere Formen der steuerlichen Innovationsförderung

In anderen Ländern finden neben den genannten Instrumenten viele weitere steuerliche Fördermaßnahmen Anwendung. Genannt seien beispielhaft ein erhöhter Betriebsausgabenabzug von mehr als 100 Prozent der förderwürdigen Aufwendungen ("Superdeduction"), die Gewährung von Steuerfreibeträgen bei Durchführung von FuE-Tätigkeit und Entlastungen von FuE-Personal bei ihrer persönlichen Einkommensteuer.

3. Status Quo und Entwicklungen in anderen Ländern

Die Mehrheit der OECD- und EU-Staaten hat längst die volkswirtschaftliche Bedeutung steuerlicher Fördermaßnahmen erkannt und entsprechende Anreize geschaffen.

¹⁵ 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.](#)

Stellungnahme

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 5|10

Aktuell hervorzuheben sind die Entwicklungen in den USA. Dort gibt es bereits seit Jahren eine erfolgreiche Förderung von FuE-Aufwendungen mittels einer Steuergutschrift. Darüber hinaus wird die Einführung einer „Innovation Box“ diskutiert¹⁶, um die Attraktivität des Standorts USA im internationalen Wettbewerb zu sichern. Nach dem Konzept wären bestimmte Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern (z.B. Patente und Software) zu 71 Prozent steuerlich abzugsfähig, woraus effektiv ein Steuersatz von 10,15 Prozent anstelle von 15-35 Prozent resultieren würde.¹⁷ Begünstigt wären dabei nur FuE-Aktivitäten, die in den USA selbst durchgeführt werden. Ausgaben für im Ausland getätigte Auftragsforschung und für die Akquisition von Forschungsergebnissen würden nicht berücksichtigt. Zudem wird diskutiert, dass ausländische „qualifizierende“ Einkünfte vorab steuerfrei in die USA repatriiert werden könnten. Die weiteren Entwicklungen bleiben abzuwarten.

Nicht wenige Länder haben bereits eine steuerliche Mehrfachförderung installiert. So kennt z.B. das Steuerrecht in Österreich neben der Forschungsprämie für Forschungsaufwand in den Unternehmen eine steuerliche Zuzugsbegünstigung für ausländische Wissenschaftler und Forscher.¹⁸ Großbritannien ermöglicht Unternehmen, FuE-Ausgaben unter bestimmten Voraussetzungen als erhöhte Betriebsausgaben von der Körperschaftsteuer abzusetzen. KMU können 230 Prozent ihrer FuE-Kosten steuerlich geltend machen. Für große Unternehmen ab 500 Mitarbeiter gilt ein Satz von 130 Prozent.¹⁹ Unternehmen, die keinen Gewinn erzielen, können eine Auszahlung bis zu einer Höhe von rund 25 Prozent der FuE-Aufwendungen erhalten. Zusätzlich setzt Großbritannien seit 2013 auf die sogenannte „Patent Box“. Anteile von Unternehmensgewinnen, die auf Patenten basieren, werden mit einem verminderten Körperschaftsteuersatz von 10 Prozent belegt.²⁰

4. Aktuelle Entwicklungen auf OECD / G20- und EU-Ebene

Die OECD sieht die Einführung von Innovationsboxen als zulässige Maßnahme im Steuerwettbewerb an, sofern für die Steuervergünstigung eine wirtschaftliche Substanz im jeweiligen Land erforderlich ist (sog. modifizierter Nexus-Ansatz).²¹ OECD/G20 sprechen sich dabei für einen weit gefassten Begriff von qualifizierendem geistigem Eigentum aus. Hierunter fallen explizit (1) Patente, (2) urheberrechtlich geschützte Software und (3) weiteres geistiges Eigentum, welches bestimmte Eigenschaften erfüllt. Zur Bestimmung der steuerlichen Vergünstigung eines Unternehmens sollen seine Einkünfte aus geistigem Eigentum mit den entstandenen Aufwendungen zur Erzielung

¹⁶ Vgl. [Vorschlag von republikanischen Mitgliedern des Ways and Means Committee vom 29. Juli 2015 \(„Innovation Promotion Act of 2015“\)](#).

¹⁷ Formelhafte Berechnung des Betrags der begünstigten Einkünfte: Verhältnis der qualifizierenden Ausgaben für FuE (eigene Ausgaben in den USA) zu den gesamten Ausgaben (jeweils innerhalb der letzten 5 Jahre) multipliziert mit den Einkommen (Qualifizierende Erträge minus dazugehörige Aufwendungen) ergibt den Begünstigungsbetrag.

¹⁸ Vgl. die [Übersicht der Wirtschaftskammern Österreichs „Abgaben und Steuern“ vom Januar 2016](#), S. 6f.

¹⁹ Vgl. [Research and Development tax relief for small and medium sized enterprises](#) sowie [Research and Development Tax Relief for large companies](#)

²⁰ Vgl. [Corporation Tax: the Patent Box](#)

²¹ Vgl. [OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Countering Harmful Tax Practices More Efficiently, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5: Final Report, 2015](#)

Stellungnahme Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 6|10

dieser Einkünfte in Beziehung gesetzt werden. Bei den begünstigten Aufwendungen sind Kosten für eigene FuE-Aktivitäten zu 100 Prozent anzusetzen. Zusätzlich können weitere Aufwendungen, die beim Erwerb von geistigem Eigentum entstanden sind, bis zu maximal 30 Prozent angesetzt werden. Die Ausgestaltung dieser Begünstigung liegt im Ermessen der einzelnen Länder.

Auch die EU hat sich in ihrem Aktionsplan vom 17.06.2015 dem Thema FuE an zwei Stellen angenommen.²² Gemäß Aktionspunkt 1 - Neuauflage des Vorschlags für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) - wird die Kommission u.a. prüfen, ob die steuerliche Förderung von FuE im Rahmen des GKKB-Vorschlags ausgebaut werden sollte. Derzeit ist die grundsätzliche Abzugsfähigkeit von FuE-Aufwendungen als Betriebsausgaben vorgesehen. Eine weitergehende Förderung, z.B. im Sinne einer Steuergutschrift, war bisher noch nicht vorgesehen, ließe sich aber gut einheitlich im Rahmen einer GKKB umsetzen. Gemäß Aktionspunkt 2 – Sicherstellung einer gerechten Besteuerung am Ort der Wertschöpfung – wird sich die Kommission zudem u.a. die Innovationsboxen in der EU anschauen und ggf. die Vorgabe einfordern, dass Vergünstigungen an den Ort der FuE-Tätigkeit zu knüpfen sind.

5. Folgerungen für Deutschland

Als exportorientierte Volkswirtschaft ohne wesentliche Rohstoffvorkommen kann Deutschland nur durch Innovationen wettbewerbsfähig bleiben. Deutschland muss daher stark daran interessiert sein, Forschung und Entwicklung sowie geistiges Eigentum im Land zu halten und zu mehren. Viele EU- und OECD-Staaten haben sich mit der Einführung von Instrumenten der steuerlichen Förderung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Deutschland verschafft. Eine Abschaffung der Innovationsförderung in anderen Ländern ist unwahrscheinlich. Der damit bleibende Steuer- und Wettbewerbsvorteil muss daher für Unternehmen am Standort Deutschland ausgeglichen werden.

Die Projektförderung ist hierbei ein wichtiges und bewährtes Instrument der FuE-Förderung und für das Innovationsgeschehen von strategischer Bedeutung. Sie ermöglicht z.B. vorwettbewerbliche Kooperationen etwa für Standardisierungen und unterstützt den Wissens- und Technologietransfer über Unternehmens-, Branchen- und Organisationsgrenzen hinweg. Allerdings kann die Projektförderung nicht sämtliche förderwürdigen und förderbedürftigen Unternehmen erreichen. Sie ist daher allein nicht in der Lage, das Innovationsgeschehen über den erreichten Stand hinaus maßgeblich voranzutreiben. Insbesondere in deutschen KMU lässt die Innovationsintensität zu wünschen übrig.

Während die Projektförderung vor allem in die Tiefe wirkt, ist ein weiteres Instrument erforderlich, um eine Breitenwirkung für Innovationsimpulse zu erzielen. Die notwendige Stimulierung von FuE-Aktivitäten in deutschen Unternehmen kann durch eine steuerliche Förderung erreicht werden. Die Hebeleffekte überwiegen mögliche Mitnahmeeffekte deutlich und führen insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen zu einer erheblichen

²² Vgl. [Mitteilung der EU-Kommission COM\(2015\)302, 2015 vom 17.06.2015 zu einer fairen und effizienten Unternehmensbesteuerung in der EU](#)

Stellungnahme Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 7|10

Steigerung der Innovationsanstrengungen.²³ Zur Förderung von KMU und Start-ups ist eine Steuergutschrift mit Auszahlung im Verlustfall besonders geeignet.

Soll eine steuerliche FuE-Förderung auf kleine und mittelständische Unternehmen beschränkt werden, ist das Beihilfeverbot der Art. 107 ff. des [Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#) zu beachten. Danach können auch steuerliche Vergünstigungen als Beihilfe anzusehen sein, wenn die Begünstigung nur einen bestimmten abgrenzbaren Kreis von Unternehmen erfasst und damit selektiv wirkt.²⁴ Jedoch nimmt die [Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung \(EU\) Nr. 651/2014 vom 17. Juni 2014](#) in ihrem Abschnitt 4 Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen vom Beihilfeverbot aus. Danach wäre eine steuerliche Förderung z.B. für industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung bis zu einer bestimmten Obergrenze grundsätzlich zulässig und müsste lediglich bei der EU-Kommission angezeigt werden.²⁵ Um einen selektiven Charakter ihrer steuerlichen Förderung und einen dadurch möglichen Konflikt mit dem Beihilfeverbot des AEUV zu vermeiden, haben andere Staaten in der Regel Großunternehmen in steuerliche FuE-Förderungen einbezogen, jedoch die Förderhöhe für Großunternehmen reduziert.

6. Empfehlung für Deutschland

Investitionen in FuE determinieren die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands; sie gehören zu den elementaren Voraussetzungen für Wachstum und Wohlstand.²⁶ Die wachstumsfördernden Effekte einer Steigerung von FuE sind nachweisbar: Eine Ausweitung der FuE-Ausgaben um 1 Mrd. Euro erhöht das BIP bereits kurzfristig im Folgejahr um 470 Mio. bis gut 1 Mrd. Euro.²⁷ Um die globale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands langfristig sicherzustellen, müssen heute die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Bundesregierung hat entsprechend die vom BMBF in 2006 initiierte Hightech-Strategie in 2014 erneuert und sich zum klaren Ziel gesetzt, „Deutschland auf dem Weg zum Innovationsführer in Europa und der Welt voranzubringen“.²⁸ Um dieses Ziel zu erreichen, sind allerdings weitere Maßnahmen erforderlich. Denn aus der Finanzierung von FuE-Aktivitäten der Wirtschaft hat sich der Staat in den vergangenen 35 Jahren stark zurückgezogen.²⁹

Die nachlassende Dynamik in den Innovationsanstrengungen der deutschen Volkswirtschaft ist nicht zuletzt auf das Fehlen einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland zurückzuführen. Zwar hat sich die Projektförderung – insbesondere im vorwettbewerblichen Bereich – als strategisches Förderinstrument mit hoher Zielgenauigkeit

²³ [Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kurzgutachten zur Begründung einer steuerlichen Förderung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen](#), Köln 2015, S. 10f.

²⁴ EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013 in der Rechtssache C-6/12, Rz. 17 ff.

²⁵ Die verschiedenen Voraussetzungen einer Ausnahme vom Beihilfeverbot für eine steuerliche Förderung von KMU sind z.B. in der [Ausarbeitung der Unterabteilung Europa im Deutschen Bundestag PE 6 – 3000 – 48/15](#) vom 5. Mai 2015 dargestellt.

²⁶ Schasse, Ulrich / Belitz, Heike / Kladobra, Andreas / Stenke, Gero:

[Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 2-2016](#), S. 7

²⁷ KfW-Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 105 vom 25. August 2015, S. 1

²⁸ Bundesregierung, [Die neue Hightech-Strategie: Innovationen für Deutschland, 2014](#), S. 10

²⁹ [Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kurzgutachten zur Begründung einer steuerlichen Förderung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen](#), S. 3

Stellungnahme Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 8|10

bewährt. Um die Breitenwirkung der Forschungs- und Innovationspolitik zu erhöhen, ist sie jedoch um eine steuerliche Förderung von FuE zu ergänzen. Damit würden langfristige Innovationsanreize gesetzt, hochqualifizierte Arbeitsplätze geschaffen und die Position Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb abgesichert. Diese Forderung findet sich aktuell auch im Bericht einer Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie.³⁰

Die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung darf allerdings nicht durch Kürzungen in der Projektförderung refinanziert werden. Projektförderung und steuerliche FuE-Förderung verfolgen unterschiedliche, einander ergänzende Ziele. Während die Projektförderung die interdisziplinäre und organisatorische Zusammenarbeit stimuliert, forciert die steuerliche FuE-Förderung das Innovationsgeschehen als solches. Die steuerliche Förderung sollte also als zusätzliche Stütze des Innovationsgeschehens in der deutschen Wirtschaft aufgebaut werden.

Als Modell einer steuerlichen Förderung für FuE sind Steuergutschrift mit Auszahlungsoption oder Forschungszulage besonders gut geeignet, da diese Instrumente im deutschen Steuerrecht bereits Vorbilder in § 35a EStG bzw. in der Investitionszulage haben. Von dieser Art der Inputförderung sind auch die größten FuE-Anreize zu erwarten.³¹

Mögliche Steuerausfälle aufgrund einer steuerlichen FuE-Förderung erscheinen durchaus beherrschbar. So geht ein von Bündnis 90 / Grüne am 18. März 2016 in den Bundestag eingebrachter Gesetzesvorschlag zur steuerlichen Förderung von FuE in KMU³² davon aus, dass eine Steuergutschrift von 15 Prozent der im Gesetzesvorschlag definierten, begünstigten Aufwendungen zu Steuermindereinnahmen von 770 Mio. Euro führt.³³ Die Wirkungen auf das Steueraufkommen lassen sich durch die Definition der begünstigten FuE-Aufwendungen, durch die Höhe der Förderquote und durch Deckelung des Förderhöchstbetrags pro Unternehmen steuern. So kann auch der Gefahr entgegengewirkt werden, dass die steuerliche Unterstützung für Aufwendungen in Anspruch genommen wird, die Unternehmen sowieso tätigen („Mitnahmeeffekt“). Allerdings zeigen Studien, dass Unternehmen mit einer Erhöhung ihrer FuE-Ausgaben auf die Einführung einer entsprechenden Förderung reagieren.³⁴ Außerdem ist die Gefahr von „Mitnahmeeffekten“ dort gering, wo vergleichsweise wenig FuE betrieben wird, also in deutschen KMU. Eine Doppelbegünstigung durch Projektförderung und steuerliche FuE-Förderung erfolgt nicht, da eine steuerliche Förderung nur eingreifen würde für FuE-Aufwendungen, die ein Unternehmen wirtschaftlich selbst getragen hat.

Insgesamt sind also von der Einführung einer steuerlichen Förderung positive Wachstumseffekte und die Erhöhung der Innovationstätigkeit in den Unternehmen zu erwarten. Wirtschaftswachstum wiederum wird das Steueraufkommen stabilisieren. Letztlich werden sich die Wirkungen einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland aber erst nach deren tatsächlicher Einführung empirisch untersuchen und evaluieren lassen.

³⁰ Vgl. [Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Stärkung von Investitionen in Deutschland](#), 2015, S. 10.

³¹ [Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kurzgutachten zur Begründung einer steuerlichen Förderung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen](#), S. 11

³² [Drucksache des Deutschen Bundestages 18/7872](#) vom 15. März 2016

³³ Zu weiteren Berechnungen der Auswirkungen einer steuerlichen FuE-Förderung auf das Steueraufkommen vgl. das [Discussion Paper No. 10-019](#) des ZEW

³⁴ Vgl. [Belitz, Heike für DIW: Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung – Erfahrungen aus dem Ausland](#), 23. November 2015; S. 5

Stellungnahme

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 9|10

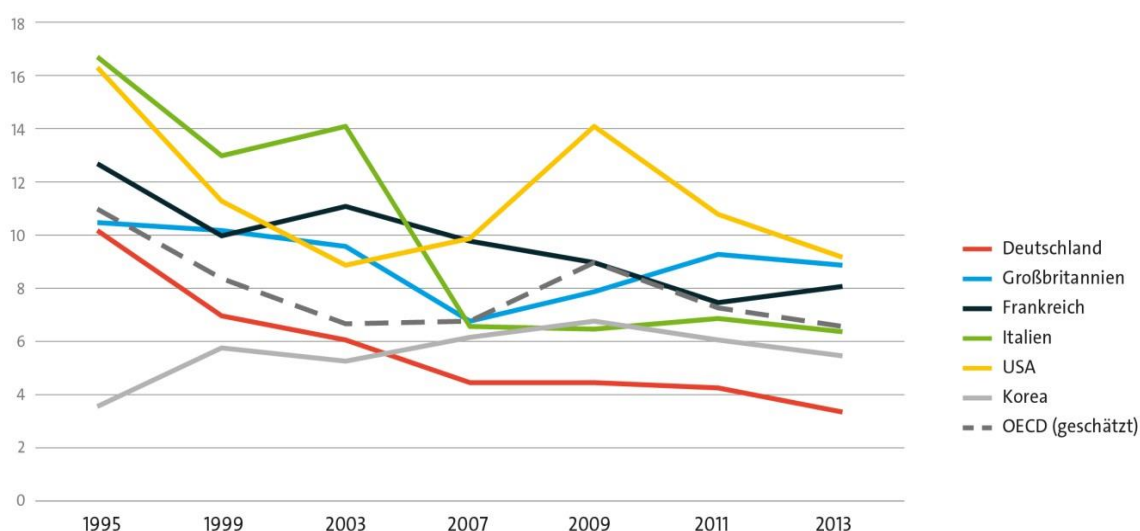
Während eine zusätzliche steuerliche FuE-Förderung möglichst schnell umgesetzt werden sollte, muss auf die Einführung zusätzlicher Hindernisse innovativer Tätigkeit in Deutschland unbedingt verzichtet werden. Insbesondere die Einführung eines Lizenzschrankenmodells würde jegliche Anreize für FuE-Aktivitäten in den Unternehmen konterkarieren und die Innovationstätigkeit der deutschen Wirtschaft lähmen.

6. Anlagen

a) Internationaler Vergleich staatlich finanzierter Aufwendungen für Forschung und Entwicklung

Die staatliche Unterstützung für FuE-Anstrengungen der Wirtschaft ist in Deutschland ab 1995 deutlich zurückgegangen und liegt unterhalb des OECD-Schnitts. So finanzierte der deutsche Staat z.B. im Jahr 2013 einen Anteil von 3,4 Prozent der FuE-Aufwendungen der Wirtschaft, während im selben Zeitraum der Finanzierungsanteil des Staates in Frankreich 8,1 Prozent, in Großbritannien 8,9 Prozent und in den USA 9,2 Prozent betrug.³⁵

Anteil der vom Staat getragenen FuE-Aufwendungen der Wirtschaft in Prozent



³⁵ Diese Angaben und die folgende Grafik beruhen auf Tabelle 5.1.2 der Publikation von [Schasse, Ulrich / Belitz, Heike / Kladobra, Andreas / Stenke, Gero: Forschung und Entwicklung in Staat und Wirtschaft, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 2-2016](#), S. 53

Stellungnahme

Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland

Seite 10|10

b) Übersicht über steuerliche Innovationsförderung in verschiedenen Staaten

Steuerliche FuE-Förderung senkt für Unternehmen das mit FuE-Projekten verbundene hohe Risiko aufgrund technologischer Risiken und unsicherer Marktaussichten und induziert so zusätzliche private FuE-Investitionen.

Die Mehrheit der EU- und OECD-Länder haben deshalb steuerliche FuE-Fördermaßnahmen implementiert:³⁶

Steuerliche Förderung von FuE und Innovation		
	Input-basiert (z.B. FuE-Aufwendungen inkl. Personal- aufwand, AfA, Steuergutschriften)	Output-basiert (z.B. Lizenzerträge, Veräußerungs- gewinne inkl. Innovationsboxen)
Steuerliche Förderung (Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer)	Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tschechien, Türkei, UK, Ungarn, USA, Zypern	Belgien, China, Frankreich, Griechenland, Kolumbien, Korea, Luxembourg, Malta, Niederlande, Portugal, Spanien, UK, Ungarn, Zypern Irland (in Planung), Schweiz (in Planung), USA (in Planung)
Keine steuerliche Förderung	Estland, Deutschland , Mexiko, Neuseeland	

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

³⁶ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: [OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014](#), S. 165; [European Commission, A Study on R&D Tax Incentives, Taxation Papers, Working Paper Nr. 52-2014](#)