

Politik



Band 1

Impulse für den Innovationsstandort Deutschland

BITKOM-Positionspapier
zur steuerlichen Förderung von
Forschung und Entwicklung (FuE)

■ Impressum

Herausgeber:	BITKOM Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. Albrechtstraße 10 A 10117 Berlin-Mitte Tel.: +49.30.27576-0 Fax: +49.30.27576-400 bitkom@bitkom.org www.bitkom.org
Ansprechpartner:	Ansgar Baums , Bereichsleiter Wirtschafts- und Innovationspolitik Tel.: +49.30.27576-101 a.baums@bitkom.org
Redaktion:	Ansgar Baums, Thomas Kriesel
Gestaltung:	Design Bureau kokliko
Satz/Layout	m10 design
Stand:	März 2008
Copyright:	BITKOM 2008
Zitierweise:	BITKOM, Impulse für den Innovationsstandort Deutschland: BITKOM-Positionspapier zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE), 1. Auflage (Berlin, 2008)
Bildnachweise:	BITKOM – außer: S. 6: A. Schütt, sowie Kapitelregister S. U1/1 – 15, S. 8: B.Klingbiel, sowie Kapitelregister S. 16 – 24/U3, beide photocase.com

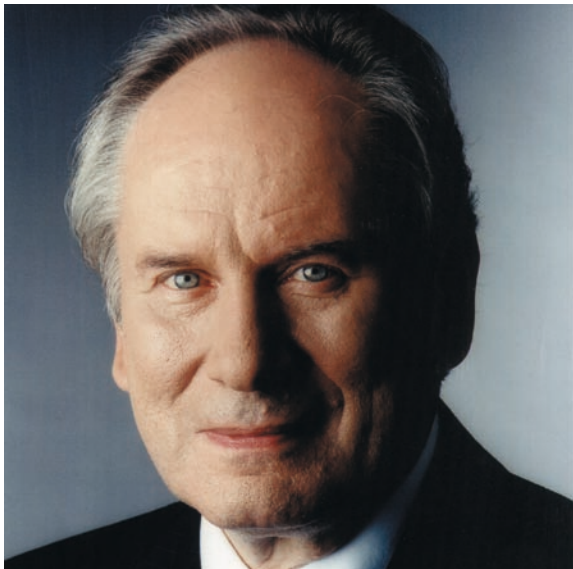
Band 1

Impulse für den Innovationsstandort Deutschland

BITKOM-Positionspapier
zur steuerlichen Förderung von
Forschung und Entwicklung (FuE)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. August-Wilhelm Scheer	
Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	6
1 Einleitung	8
2 Status Quo der direkten FuE-Förderung in Deutschland	10
2.1 Bedeutung staatlicher Zuschüsse	10
2.2 Grenzen der Zuschussförderung	11
2.2.1 Volumen	11
2.2.2 Reichweite	12
2.2.3 Internationaler Standortwettbewerb	13
3 Perspektiven einer steuerlichen FuE-Förderung	16
3.1 Ziele einer steuerlichen Förderung von FuE	16
3.2 Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für FuE in Deutschland	17
3.3 Anforderungen an eine effiziente steuerliche FuE-Förderung	19
3.3.1 Allgemeine Anforderungen	19
3.3.2 Geförderte Aktivitäten	19
3.4 Alternativen einer steuerlichen FuE-Förderung	21
3.4.1 Umsatzsteuerliche Förderung	21
3.4.2 Steuerentlastung für Wissensträger	21
3.4.3 Erhöhter Betriebsausgabenabzug („Superdeduction“)	21
3.4.4 Gewährung von Steuergutschriften (Tax Credits)	22
3.5 Empfehlungen des BITKOM	23
4 Ausblick	24



Prof. Dr. Dr. h.c. mult. August-Wilhelm Scheer
Präsident des BITKOM, Gründer und
Aufsichtsratsvorsitzender der IDS Scheer AG

Der Innovationsstandort Deutschland genießt immer noch einen guten Ruf. Eine Reihe internationaler Unternehmen haben Forschungslabore in Deutschland. Sie profitieren von der ausgezeichneten Infrastruktur, dem vertrauensvollen Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und einem sicheren sozialen Umfeld. Es ist eine enorme Herausforderung, im weltweiten Standortwettbewerb mitzuhaltten – die Konkurrenz ist bekanntlich groß.

Die Fachkräftebasis zeigt in Deutschland seit einigen Jahren Risse. Wir können anhand der präzisen demographischen Prognoseverfahren davon ausgehen, dass sich der Fachkräftemangel weiter verschärfen wird. Aber auch an anderer Stelle stehen wir nicht immer auf der Gewinnerseite im internationalen Standortwettbewerb: Unternehmen bauen vermehrt Produktions- und Forschungsstätten im Ausland auf – vor allem die mittel- und osteuropäischen Länder locken mit gut ausgebildeten Fachkräften, unkomplizierten Genehmigungsverfahren sowie einem unternehmerfreundlichen Umfeld.

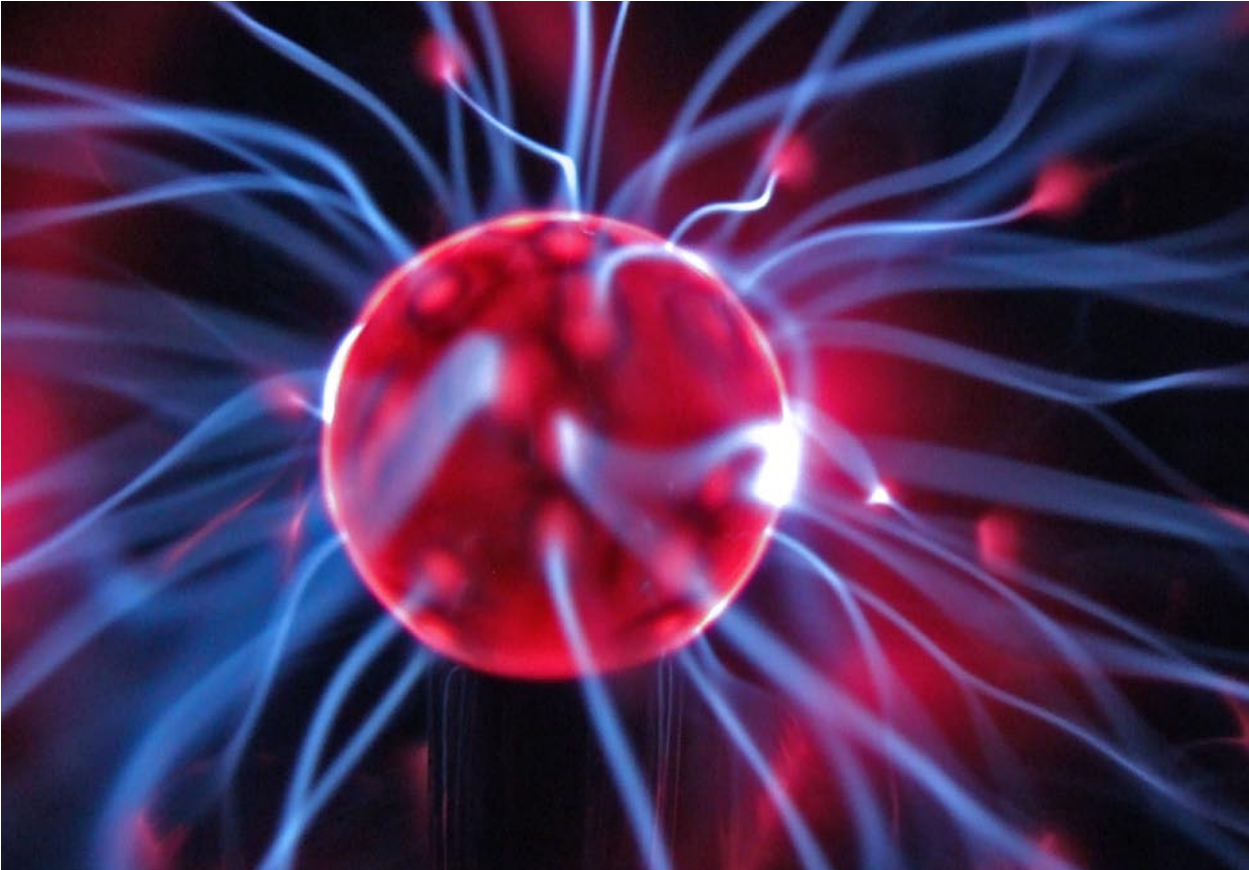
Für uns bedeutet das, unsere Innovationspolitik weiterzuentwickeln und unsere Basis als zukunftsfähiger Wirtschaftsstandort zu verbessern. Dazu sollten wir an jenen Stellschrauben drehen, die die größten Effekte erzielen.

Die direkte Forschungs- und Entwicklungsförderung hat in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht – die Konzepte von Hightech-Strategie und IKT 2020 sind gelungen. Im Bereich der indirekten FuE-Förderung durch steuerliche Anreize hinkt Deutschland jedoch den globalen Mitwettbewerbern weit hinterher. Dabei ergänzen sich direkte und indirekte Förderung geradezu idealtypisch. Als projektneutrale Förderung spornt eine steuerliche Begünstigung von FuE alle Unternehmen in gleicher Weise zu Innovationen an und kann so gleichsam als Katalysator der projektspezifischen direkten Förderung dienen.

Unter dem Titel „Impulse für den Innovationsstandort Deutschland“ legt der BITKOM eine Analyse des aktuellen Steuerrechts aus innovationspolitischer Sicht vor und skizziert Eckpunkte einer indirekten FuE-Förderung. Die Potenziale sind enorm: Deutschland gehört zu den wenigen europäischen Ländern, die noch auf eine steuerliche FuE-Förderung verzichten. Wir sollten die Möglichkeiten nutzen, die sich aus der Einführung einer indirekten FuE-Förderung ergeben und damit den Innovationsstandort Deutschland attraktiver machen.

A.-W. Scheer

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen



Deutschland hat als Standort für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) ein weltweit gutes Niveau erreicht. Dieses Niveau muss aber auch zukünftig gehalten und abgesichert werden; denn die Wirtschaftskraft der deutschen Unternehmen beruht auf den Technologie- und Wissensvorsprüngen, die sie sich in vielen Bereichen erarbeitet haben.

„Angesichts der Anstrengungen in anderen großen Industriestaaten reicht die bloße Fortführung der derzeitigen direkten Forschungs- und Entwicklungsförderung in Deutschland nicht mehr aus.“

Angesichts der Anstrengungen in anderen großen Industriestaaten, die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten der Unternehmen mit direkten Zuwendungen und auf vielfältige Weise auch steuerlich unterstützen, reicht die bloße Fortführung der derzeitigen direkten FuE-Förderung in Deutschland nicht mehr aus, um den Innovationsvorsprung der deutschen Wirtschaft zu erhalten. Deshalb sollte die in bisherigem Umfang und mit verbesserten Förderprogrammen fortgeführte direkte FuE-Förderung um eine innovationsfreundlichere Gestaltung des Steuerrechts ergänzt werden. Zum einen sollten innovationsfeindliche steuerliche Regelungen zur Funktionsverlagerung und zur Zinsschranke abgeschafft werden. Zum anderen setzt sich der BITKOM für eine spezifische steuerliche Förderung von FuE ein.

Eine steuerliche FuE-Förderung ist gerecht, weil sie allen Unternehmen, insbesondere auch kleinen, mittleren Unternehmen und Start-Ups zugute kommt. Eine steuerliche Förderung ist leicht administrierbar, weil sie keinen großen Informations- und Rechenschaftsaufwand erfordert. Eine steuerliche Förderung ist zielführend, weil sie den Unternehmen bei der Auswahl von Erfolg versprechenden FuE-Projekten freie Hand lässt und keine langwierigen Vorverfahren erfordert.

Eine steuerliche Förderung muss bei den Aufwendungen für FuE ansetzen. Wenn die Unternehmen für ihre FuE-Aufwendungen eine zusätzliche steuerliche Entlastung erhalten, werden sie ihre FuE-Anstrengungen ausweiten und damit nicht nur die Innovationskraft, sondern auch die Wertschöpfung in Deutschland erhöhen.

Als förderfähige Aufwendungen müssen dabei alle Aufwendungen gelten, die ein Unternehmen während eines Wirtschaftsjahrs geleistet hat, um neue wissenschaftliche oder technische Erkenntnisse zu gewinnen oder solche Erkenntnisse für die Produktion von Waren und Dienstleistungen nutzbar zu machen. Dabei darf es keine Diskriminierung bei den steuerlich anzuerkennenden Aufwendungen geben: bei FuE entstehender Personalaufwand ist in gleicher Weise förderwürdig wie die Ausgaben für sachliche Forschungsmittel, der Kaufpreis für Forschungsergebnisse Dritter oder wie die Kosten für eine Auftragsentwicklung. Auch darf sich die Förderung nicht auf originär in Deutschland durchgeführte FuE-Aktivitäten beschränken. Entscheidend für die steuerliche Begünstigung muss sein, dass letztlich ein in Deutschland steuerpflichtiges Unternehmen einen Aufwand für FuE trägt und im Gegenzug mit den dadurch erworbenen Verwertungsrechten sein Innovations- und Wertschöpfungspotenzial erhöht.

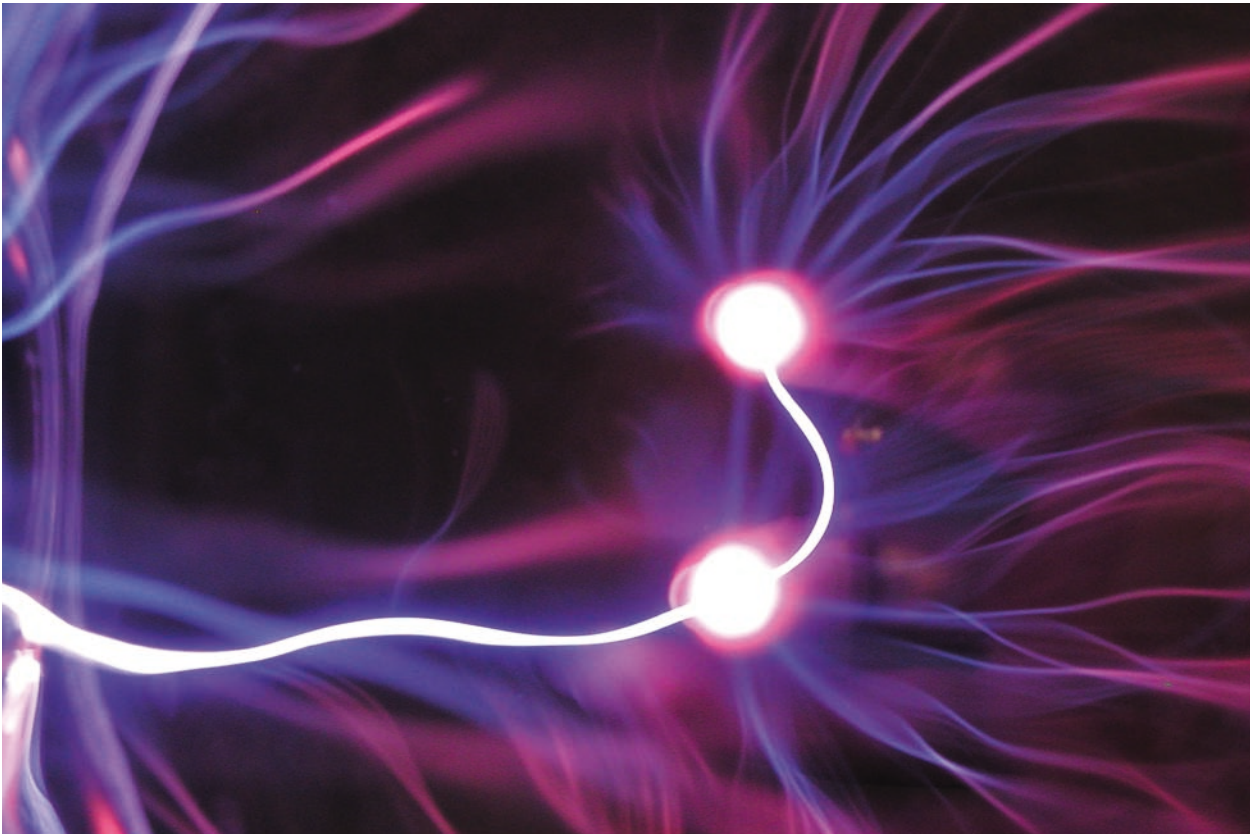
BITKOM schlägt vor, die steuerliche FuE-Förderung auf die direkte Unternehmensbesteuerung zu beschränken und sie entweder als erhöhte Abziehbarkeit von der steuerlichen Bemessungsgrundlage oder als Steuergutschrift auszugestalten. Dabei scheint jedoch die Einführung einer Steuergutschrift mit den geringeren systematischen Brüchen möglich zu sein. Zusätzlich sollten

Risiken und Belastungen, die das deutsche Steuerrecht den Unternehmen bei Finanzierung und Nutzung von FuE-Investitionen auferlegt, beseitigt werden.

„Entscheidend für die steuerliche Begünstigung muss sein, dass letztlich ein in Deutschland steuerpflichtiges Unternehmen einen Aufwand für Forschung und Entwicklung trägt.“

Die Politik sollte sich mit diesen Empfehlungen umgehend befassen und eine steuerliche FuE-Förderung noch in der laufenden Legislaturperiode auf den Weg bringen. Denn angesichts unsicherer Konjunkturaussichten und angesichts des Vorsprungs konkurrierender FuE-Standorte bei der steuerlichen Förderung wird die FuE-Landschaft in Deutschland schon sehr bald auf neue Impulse angewiesen sein.

1 Einleitung



Die EU hat sich im Zuge der im März 2000 beschlossenen Lissabon-Strategie das Ziel gesetzt, zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Daher haben sich die EU-Mitgliedstaaten darauf verständigt, bis zum Jahr 2010 ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu steigern. Die positiven Auswirkungen dieser gemeinsamen Anstrengung sind nachweisbar: Mit FuE-Ausgaben von 2,6 Prozent des BIP liegt Deutschland international gesehen im oberen Mittelfeld, High-tech-Strategie und Forschungsförderungsprogramme wie IKT 2020 haben neue Akzente in der direkten FuE-Förderung gesetzt.¹ Deutschland beschränkt sich jedoch zurzeit ausschließlich auf die Mittel der direkten

Zuschussförderung. Diese Art der Förderung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat einen Anteil der Kosten für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Unternehmen und Forschungseinrichtungen nach vorher in Förderprogrammen niedergelegten Kriterien und Voraussetzungen erstattet. Die direkte Förderung hat ihre Vorteile: Sie lässt eine inhaltliche Beeinflussung der Forschung nach strategischen Gesichtspunkten zu und sie ist relativ einfach budgetierbar.

Auf der anderen Seite unterstützt die direkte Förderung nicht die gesamte Breite der FuE-Aktivitäten. Staatliche Wirtschaftspolitik unterliegt starken Informationsasymmetrien: um an staatlichen Förderprogrammen teilnehmen zu können, müssen die Unter-

¹ Vgl. www.hightech-strategie.de und www.ikt2020.de.

nehmen Expertenwissen über Antragsverfahren, Förderprogramme und Fördervoraussetzungen vorhalten oder aufbauen. Dieses Expertenwissen ist nicht bei allen Unternehmen in gleicher Weise vorhanden. Des Weiteren setzt die allgemein anerkannte Politik der Haushaltskonsolidierung der Ausweitung direkter Zuschussförderung enge Grenzen.

Der BITKOM unterstützt deswegen Ansätze, die Innovationsförderung auf eine breitere Basis zu stellen. Einer der wichtigsten Ansätze in diesem Kontext ist die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung. Die forschungspolitische Debatte zu diesem Thema hat in Deutschland in letzter Zeit zunehmend an Fahrt gewonnen, nicht zuletzt durch die Arbeiten des ZEW in Mannheim im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und durch das Positionspapier des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI).² Der BITKOM unterstützt die Reformvorschläge und präsentiert mit diesem Positionspapier die Vorstellungen der deutschen ITK-Wirtschaft.

Das vorliegende Positionspapier analysiert zunächst den Status Quo der FuE-Förderung in Deutschland. Kapitel 2 stellt die Bedeutung, aber auch die Grenzen der direkten FuE-Förderung anhand empirischer Daten dar. Kapitel 3 erörtert die Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten einer steuerlichen FuE-Förderung als notwendige Ergänzung zum bestehenden Fördersystem. Deutlich wird: Steuerliche FuE-Förderung adressiert wichtige Aspekte und ist eine ideale Ergänzung zu staatlichen Förderprogrammen.

² Vgl. BMBF (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006. Bonn/Berlin. Hier: Kapitel 4.7. http://www.bmbf.de/pub/tlf_2007.pdf; BDI (2007): Steuerliche Forschungsförderung unverzüglich einführen! Thesenpapier. Berlin. <http://technologietransfer.bdi.info/Positionspapier.pdf>.

2 Status Quo der direkten FuE-Förderung in Deutschland



■ 2.1 Bedeutung staatlicher Zuschüsse

FuE-Förderung durch staatliche Zuschüsse (direkte FuE-Förderung) ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Forschungspolitik eines Landes. Insbesondere die Grundlagenforschung kann ohne sie nicht auskommen. Die Erfolge der direkten FuE-Förderung in diesem Bereich liegen insbesondere in Deutschland auf der Hand – es existiert eine Forschungslandschaft, die zu den besten der Welt gehört.

Die theoretischen Argumente für eine staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung sind allgemein bekannt: Viele innovative Unternehmen haben ein Finanzierungsproblem, weil mögliche private Kapitalgeber den Wert einer Innovation als Haftungsmasse und ihr Ertragspotenzial nicht sachgerecht einschätzen können. Außerdem erhöhen Innovationen zwar das Wissen in einer Volkswirtschaft. Für das forschende Unternehmen besteht aber immer das Risiko, die Ergebnisse seiner Forschungen selbst nicht nutzen

zu können, weil es an der notwendigen Finanzkraft oder Marktmacht fehlt oder weil sich andere Unternehmen die Ergebnisse vorher zunutze machen. Hier ist die Hilfestellung des Staates notwendig, um zu verhindern, dass die Unternehmen zu wenig in Innovationen investieren.³

Allerdings muss für eine effiziente FuE-Förderung die Verwendung von Zuschussmitteln kontrolliert, evaluiert und die Erreichung des Förderzwecks sorgfältig geprüft werden. Hier sind die Programme ihren Ansprüchen in der Vergangenheit nicht immer gerecht geworden. Unbürokratische und transparente Gestaltung von Forschungsförderungsprogrammen, Verkürzung der Bearbeitungszeiträume, ein zweistufiges Bewerbungsverfahren sowie eine professionelle Evaluation der Programme gehören seit langem zu den Kernforderungen der Wirtschaft. Hier deuten sich positive Trends an, die Forderungen der Wirtschaft werden nun zunehmend umgesetzt. Mit der Hightech-Strategie und IKT 2020 liegen seit 2006 Programme vor, die klare strategische Leitlinien verfolgen und auf konzeptioneller Ebene gegenüber den Vorgängerprogrammen deutliche Verbesserungen beinhalten – hier wird abzuwarten sein, ob die Umsetzung ebenfalls gelingt.⁴

Die Bedeutung der direkten FuE-Förderung sollte also nicht unterschätzt werden – sie ist ein wichtiger und notwendiger Bestandteil einer modernen Standort-Politik und muss fortgeführt werden!

■ 2.2 Grenzen der Zuschussförderung

Gleichzeitig haben direkte Förderprogramme Grenzen – sowohl hinsichtlich ihres Volumens als auch ihrer Reichweite und ihrer positiven Wirkungen auf den internationalen Standortwettbewerb. Es handelt sich bei diesen Grenzen um systemimmanente Beschrän-

kungen, die nicht einfach durch ein besseres Management behoben werden können.

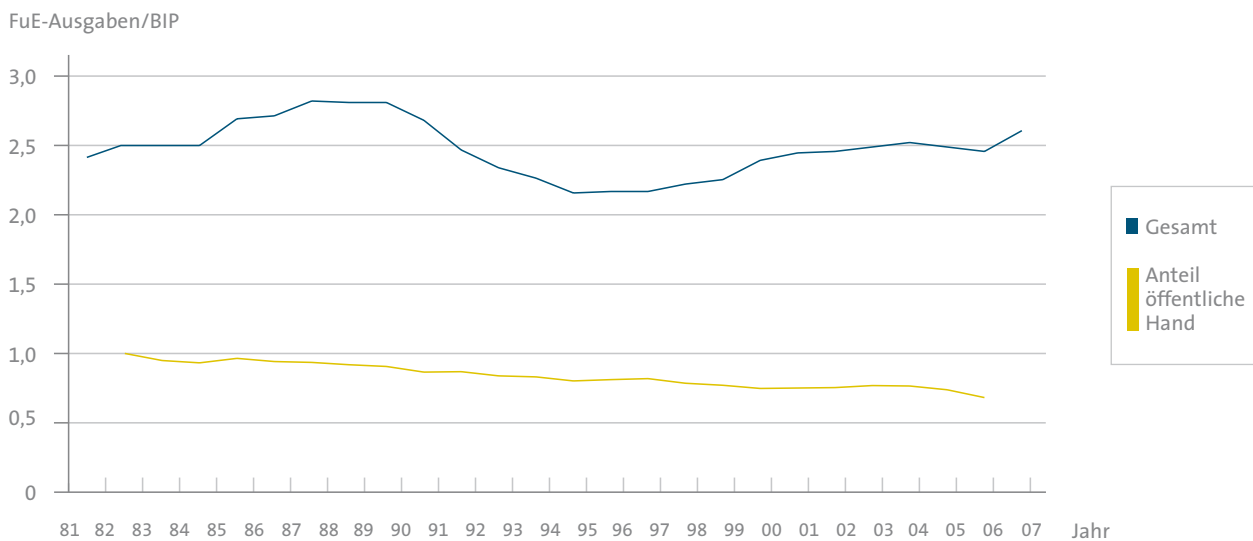
2.2.1 Volumen

Eine erste Beschränkung der direkten FuE-Förderung betrifft das Gesamtvolumen der FuE-Ausgaben. Direkte FuE-Förderung basiert auf der Annahme, dass die vom Staat aufgewendeten Mittel nicht nur die Innovationskraft der geförderten Unternehmen stärken, sondern zusätzliche Mittel für FuE in der Wirtschaft freisetzen. Damit schaffen sie „Additionalitäten“, die über die direkte Wirkung hinausgehen. Eine optimale Höhe an FuE-Ausgaben ist allerdings in der Praxis kaum bestimmbar. Die EU hat auf dieses Problem pragmatisch reagiert und das sogenannte Lissabon-Ziel definiert – nämlich die Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – davon sollen ein Drittel von der öffentlichen Hand und zwei Drittel von der Wirtschaft erbracht werden.

Es zeichnet sich ab, dass Deutschland das Drei-Prozent-Ziel mit den bisherigen forschungspolitischen Maßnahmen nicht erreichen wird. Offenbar pendelt sich der Wert über einen längerfristigen Zeitraum bei ca. 2,5 Prozent ein. Zwar konnte in 2006 diese Quote auf 2,6 Prozent gesteigert werden. Die langfristige Betrachtung legt allerdings nahe, dass es sehr schwer sein wird, sich substantiell vom Schwellenwert 2,5 zu lösen (vgl. Grafik 1). Zudem ist der Anteil der öffentlichen Hand an den FuE-Ausgaben seit Anfang der 80er Jahre kontinuierlich gesunken. Für 2006 / 2007 ist mit dem von der Bundesregierung aufgelegten „Sechs-Milliarden-Programm“ zwar ein leichter „turn-around“ zu erwarten, so dass die Ein-Drittel-Vorgaben von Lissabon knapp eingehalten werden können – eine fundamentale Veränderung der langfristigen Trends ist angesichts finanzpolitischer Rahmenbedingungen nicht zu erwarten.

3 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (2006): Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand? Gutachten der IW Consult GmbH für die Stiftung Industrieforschung. Köln. <http://www.stiftung-industrieforschung.de/img/pdfs/Forschungsfoerderung.pdf>. Kap. 4.1.

4 Vgl. BITKOM (2007): Weiterer Handlungsbedarf in der Innovationspolitik. Pressemitteilung vom 7. November 2007. http://www.bitkom.org/de/presse/49914_48867.aspx



Grafik 1: Entwicklung der FuE-Ausgaben in Prozent des BIP (Quelle: OECD, MSTI 2007 / OECD Stat)

Was bedeutet das konkret für die Erreichung des Lissabon-Ziels? Um die Zielgröße erreichen zu können, müssten die Aufwendungen für FuE in Deutschland nach aktuellen Berechnungen von 55,8 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 76,2 Mrd. Euro im Jahre 2010 erhöht werden.⁵ Experten sind sich einig, dass dies mit den herkömmlichen Fördermitteln auf absehbare Zeit nicht zu erreichen ist.⁶ Mit der direkten FuE-Förderung alleine wird es Deutschland nicht gelingen, das allgemein anerkannte Drei-Prozent-Ziel zu erreichen.

2.2.2 Reichweite

Vieles deutet darauf hin, dass FuE-Förderung durch direkte staatliche Zuschüsse nach wie vor einen großen Arbeitsaufwand auf Seiten der Unternehmen erfordert. Dies gilt insbesondere für die Förderung im Rahmen von Forschungsrahmenprogrammen der EU, aber auch für die Förderprogramme der Länder und des Bundes. Dieser Informationsaufwand wird insbesondere von kleinen und jungen Unternehmen gescheut. Während große

Unternehmen vor allem Prozessinnovationen und die Produktoptimierung vorantreiben, sind es vielfach diese kleinen und jungen Unternehmen, die sich auf neue Produkte und neue Verfahren fokussieren.⁷ Das heißt: Direkte FuE-Förderung ist als alleiniges Mittel nur bedingt geeignet, Innovationsanreize auf alle innovativen Kräfte gleichmäßig zu verteilen.

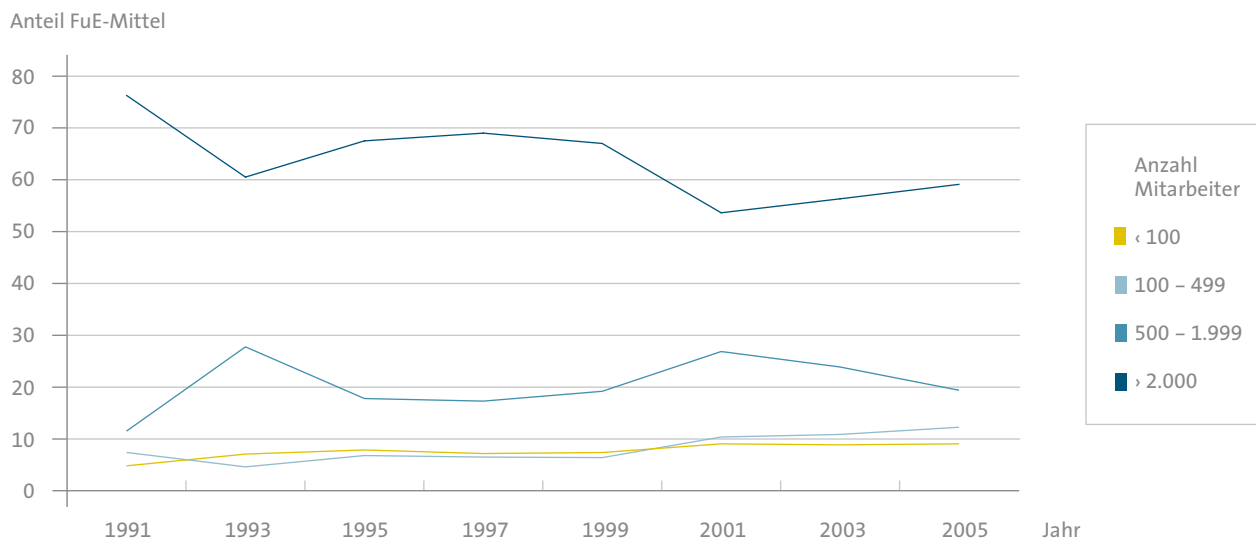
Evaluationen bestehender Forschungsförderungsprogramme in Deutschland ergeben zwei klare Befunde: Zum einen haben Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz, Verkürzung der bürokratischen Verfahren, Online-basierte Fördermittel-Suchmaschinen und speziell auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zugeschnittene Programme dazu beigetragen, sowohl die Anzahl geförderter KMU als auch den Anteil der KMU an den Gesamtfördermitteln leicht zu steigern. Zum anderen bleibt festzuhalten, dass trotz dieser Reformen KMU weiterhin einen vergleichsweise kleinen Anteil der FuE-Förderung erhalten (vgl. Grafik 2).⁸

⁵ Vgl. BDI (2007): Steuerliche Forschungsförderung unverzüglich einführen! S. 11.

⁶ Vgl. Stifterverband (2007): http://www.stifterverband.org/site/php/medien.php?SID=&seite=Bild&bildnr=1043_BildDB%20Stifter

⁷ Vgl. DIW (2007): Junge Unternehmen der Informations- und Kommunikationswirtschaft treiben die technologische Entwicklung voran. DIW Wochenbericht Nr. 46/2007, S. 697-700

⁸ Vgl. a. Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (2006): Forschungsförderung in Deutschland: Stimmen Angebots- und Nachfragebedingungen für den Mittelstand? Gutachten der IW Consult GmbH für die Stiftung Industrieforschung. Köln. Hier S. 72. <http://www.stiftung-industrieforschung.de/img/pdfs/Forschungsforderung.pdf>.



Grafik 2: Entwicklung der FuE-Förderung nach Größenklassen (Quelle: Stifterverband)

Angesichts der großen Anstrengungen zur Verbesserung der KMU-Quote in den letzten Jahren und des zwar leicht erhöhten, aber im Grunde doch stabil bleibenden KMU-Anteils an der FuE-Förderung liegt es nahe, die mangelnde KMU-Reichweite als systemimmanent zu betrachten. Das heißt: Weitere Anstrengungen zur KMU-gerechten Gestaltung von Förderprogrammen sind zwar sinnvoll und werden die Beteiligungsquote von KMU geringfügig steigern können – sie werden aber am Gesamtbild einer Beteiligung von ca. ein Fünftel bis bestenfalls ein Viertel nicht viel verändern können.

2.2.3 Internationaler Standortwettbewerb

Neben den genannten nationalen Faktoren spielt ein weiterer, globaler Aspekt eine wichtige Rolle: Forschungsstandorte stehen in weltweiter Konkurrenz zu einander. Vor allem international agierende Unternehmen stehen oft vor der Wahl, wo sie Forschungsstandorte aufbauen. Der Forschungsstandort Deutschland gehört international nach wie vor zur Spitzenklasse,

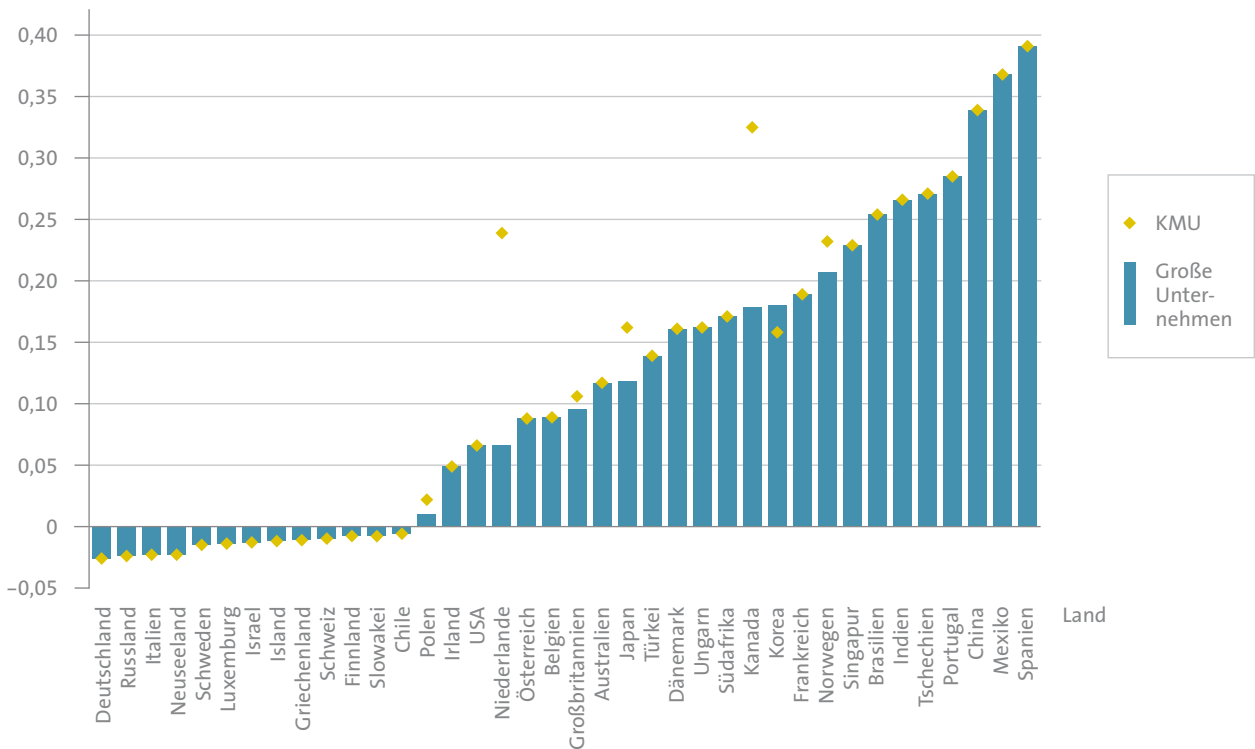
muss sich aber zahlreichen Wettbewerbern stellen.⁹ Zu den wichtigsten Eigenschaften eines Forschungsstandortes gehört neben der exzellenten Ausbildung der Arbeitskräfte auch eine geringe Belastung von Forschungsaktivitäten mit Steuern und Abgaben. Erhöhen sich Kosten oder Risiken einer FuE-Investition durch steuerliche Belastungen, kann dies den Ausschlag dafür geben, die geplante Maßnahme zu unterlassen.

In global operierenden Konzernen herrscht zwischen den einzelnen Konzernstandorten ein harter Verteilungswettbewerb um die Allokation von Mitteln für FuE. Infolge solcher Verteilungskämpfe kann Deutschland aus der Wahl als FuE-Standort schon deshalb frühzeitig ausscheiden, weil es hier anders als in vergleichbaren Industriestaaten keine steuerliche Förderung von FuE gibt und deshalb eine Mittelvergabe nach Deutschland nicht zu rechtfertigen wäre. Die Tatsache, dass Deutschland bislang als eines der wenigen Länder auf eine steuerliche Förderung von FuE verzichtet,¹⁰ macht sich zunehmend als Standortnachteil im Wettbewerb um global vergebene Mittel für Innovationstätigkeit

⁹ AmCham Germany / Boston Consulting Group (2007): Perspektiven zum Wirtschaftsstandort Deutschland. Ergebnisse des IV. AmCham Business Barometer. Berlin. http://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Presse/AmChamIV_BusinessBarometer.pdf

¹⁰ Vgl. OECD (2006): Science, Technology and Industry Outlook 2006. Paris. S. 24. http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34273_37675902_1_1_1_1,00.html

2 Status Quo der direkten FuE-Förderung in Deutschland



Grafik 3: Rate der steuerlichen Förderung je Dollar FuE-Ausgaben 2006 - 2007 (Quelle: OECD, MSTI 2007)

bemerkbar und stellt bestehende Standorte sowie zukünftige Investitionen global agierender Unternehmen in Deutschland in Frage.

Grafik 3 verdeutlicht die Dimensionen des Standort-Nachteils: In Spanien ist pro Dollar, der in FuE seitens der Unternehmen investiert wird, eine steuerliche Förderung in Höhe von 0,391 Dollar ausweisbar; Länder wie die Niederlande, Japan oder Südafrika räumen KMU eine deutliche Besserstellung ein. Die Statistik legt nahe, dass der FuE-Standort Deutschland im internationalen Vergleich stark von einer indirekten FuE-Förderung profitieren könnte.

3 Perspektiven einer steuerlichen FuE-Förderung



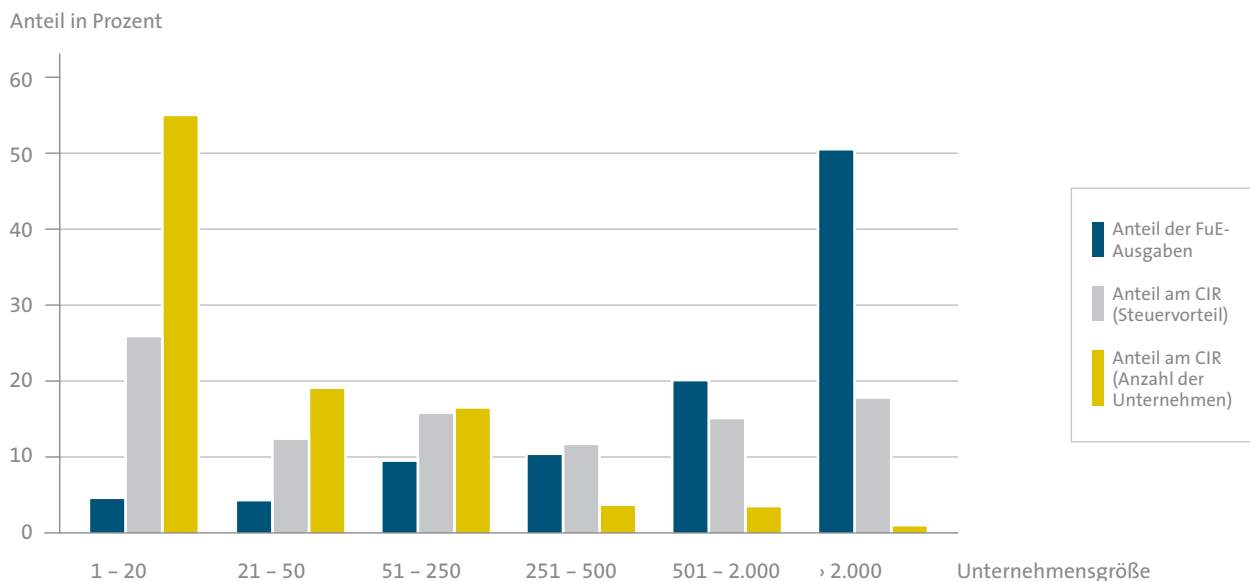
■ 3.1 Ziele einer steuerlichen Förderung von FuE

Kapitel 2 hat verdeutlicht, dass eine Ergänzung des aktuellen FuE-Fördersystems notwendig ist, um drei Ziele zu erreichen: Erstens eine Erhöhung der Investitionen in FuE, zweitens eine Ausweitung der Empfängerkreise im Bereich der Start-Ups und kleinen Unternehmen, sowie drittens die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland im Hinblick auf FuE-Investitionen global operierender Unternehmen.

Dass diese gewünschten Effekte tatsächlich durch die steuerliche FuE-Förderung erreicht werden können, zeigt ein Blick ins benachbarte Ausland.

- **Volumeneffekt:**
Mittlerweile liegen zahlreiche Studien vor, die den Volumeneffekt einer steuerlichen FuE-Förderung belegen. Die Studien zeigen einen deutlichen, positiven Volumeneffekt, der bis zu einem Verhältnis zwischen Steuervergünstigung und generierten FuE-Leistungen von 1:1 reicht.¹¹
- **Reichweite:**
Die Erfahrungen mit der steuerlichen FuE-Förderung im europäischen Ausland sind gerade hinsichtlich der Reichweite der Fördermaßnahmen äußerst ermutigend. Der mögliche Zusammenhang zwischen der Nutzung steuerlicher FuE-Förderung und Unternehmensgröße ist beispielhaft für Frankreich in Grafik 5 dargestellt. Das französische Steuermodell

¹¹ Vgl. Bronwyn Hall / John van Reenen (1999): How Effective Are Fiscal Incentives for R&D? A New Review of the Evidence. NBER Working Paper 7098. Vgl. a. BMBF (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007. Bonn / Berlin. Hier Kap. 4.5.2.



Grafik 4: Unternehmensgröße und steuerliche Förderung in Frankreich (Quelle: OECD Working Paper Proposal on a Workshop on Tax Schemes to Support Business R&D, 07.06.2007, DSTI/STP/TIP(2007)11).

eines Tax Credits („Crédit d’Impôt Recherche“, CIR) basiert auf einer allgemeinen Steuergutschrift und kann unbeschränkt hinsichtlich der Größe von Unternehmen in Anspruch genommen werden.¹² Deutlich wird: Gerade kleine Unternehmen mit ein bis 20 Mitarbeitern profitieren enorm von der steuerlichen Förderung (vgl. Grafik 4). Hieran zeigt sich nicht zuletzt, dass durch eine steuerliche Förderung Innovationsanreize weiter gestreut werden als durch eine Zuschussförderung.

■ Standortwettbewerb:

Unternehmensvertreter, insbesondere auch Mitarbeiter von ITK-Unternehmen, berichten zunehmend häufiger von der Sogwirkung steuerlicher FuE-Förderung in benachbarten EU-Staaten. Dabei loben sie zum Beispiel die klare, übersichtliche und unbüro-

kratische Förderstruktur in Österreich oder die besonders vielfältigen Förderansätze und steuerlichen Möglichkeiten in Frankreich. In vielen Fällen haben diese positiven Rahmenbedingungen bereits dazu geführt, dass auch in Deutschland ansässige Unternehmen ihre FuE-Aktivitäten in diesen Staaten ausgeweitet haben, um von der Förderung zu profitieren. Politikgestalter in vielen OECD-Ländern haben das Potenzial der steuerlichen FuE-Förderung erkannt und nutzen sie gezielt zur Standortförderung.¹³

■ 3.2 Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für FuE in Deutschland

Die in vielen EU-Staaten zu beobachtenden positiven Anreizwirkungen zur Steigerung von Innovationen

12 Crédit d’Impôt Recherche. Zum französischen Modell der steuerlichen FuE-Förderung vgl. http://trendchart.cordis.lu/tc_datasheet.cfm?id=4803 sowie http://www.proinno-europe.eu/docs/reports/documents/Country_Report_France_2006.pdf.

13 Vgl. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2007): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2007. Hier: Kap. 2.2.3. (http://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/innovation/technologieberichte/ft_bericht07.html); Jacek Warda (1999): Measuring the Attractiveness of R&D Tax Incentives: Canada and Major Industrial Countries (<http://www.statcan.ca/bsolc/english/bsolc?catno=88F0006XIB1999010>); Jacek Warda (2006): Tax Treatment of Investment in Intellectual Assets: An International Comparison. OECD Science, Technology and Industry Working Papers 4. Paris (http://econpapers.repec.org/paper/oecstiaaa/2006_2F4-en.htm); Robert Atkinson (2007): Expanding the R&D Tax Credit to Drive Innovation, Competitiveness and Prosperity (<http://www.itif.org/files/ExpandR&D.pdf>).

gehen vom derzeitigen deutschen Steuerrecht nicht aus. Im Gegenteil: da das deutsche Steuerrecht Verluste und Fremdfinanzierungskosten nur sehr eingeschränkt zum Abzug vom steuerpflichtigen Gewinn zulässt, erhöht es erheblich das Risiko einer verspäteten oder ausbleibenden Rentabilität von FuE-Investitionen. Indem der deutsche Fiskus auf Unternehmensgewinne bei Entstehung sofort zugreift, unternehmerische Verluste aber nur eingeschränkt steuerlich berücksichtigt, mindert er die Anreize für Unternehmen, FuE-Investitionen in Deutschland auf sich zu nehmen. Eine steuerneutrale Finanzierung von FuE-Aktivitäten und eine steuerunschädliche Nutzung von FuE-Ergebnissen werden vor allem durch die folgenden Regelungskomplexe stark beeinträchtigt:

- **Funktionsverlagerung:**
Im Rahmen der Funktionsverlagerung besteuert der deutsche Fiskus zukünftiges, noch nicht realisiertes Gewinnpotenzial in Konstellationen, in denen ein Unternehmen seine in Deutschland entwickelten Produkte und Erkenntnisse im Ausland nutzen und vermarkten will. Dadurch können sich etwaige Standortvorteile in Deutschland bei FuE nicht auswirken, weil die globale Nutzung von Kostenvorteilen mit steuerlichen Risiken belastet ist.
- **Zinsschranke:**
Kosten für die Fremdfinanzierung von FuE sind nur noch eingeschränkt steuerlich abzugsfähig. Im Endeffekt kann es dazu kommen, dass faktisch auf Zinsaufwendungen Steuern zu zahlen sind. Größere FuE-Investitionen sind ohne Fremdkapital aber nicht finanzierbar. Fallen auf die Finanzierungskosten auch noch Steuern an, kann der Finanzierungsaufwand im Einzelfall so hoch werden, dass die Finanzierung insgesamt in Gefahr gerät.
- **Mindestgewinnbesteuerung:**
Verlässt ein Unternehmen eine Verlustzone, in die es zum Beispiel infolge hoher FuE-Aufwendungen geraten war, so erhebt der deutsche Fiskus sofort auf 40 Prozent der ausgewiesenen Gewinne Steuern ohne Rücksicht darauf, ob die Verluste aus der Vergangenheit bereits ausgeglichen sind. Diese

Mindestgewinnbesteuerung verschiebt den Zeitpunkt, ab dem sich FuE-Aufwendungen auszahlen, zeitlich nach hinten und erhöht das unternehmerische Risiko, dass sich solche Aufwendungen gar nicht auszahlen.

- **Gewerbsteuerliche Hinzurechnungen:**
Setzt ein Unternehmen in seiner FuE-Abteilung lizenzierte Vorprodukte oder Verfahren ein, erhöht sich seine Steuerlast, weil die Lizenzgebühren in die gewerbsteuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Dasselbe gilt für Finanzierungsaufwendungen. Damit kommt es in großem Umfang zu Doppelbesteuerungen, da Gebühren- und Zinszahlungen auch beim Rechtsinhaber bzw. beim Darlehensgeber der Gewerbesteuer unterliegen. Dies steht der Verbreitung innovativer Produkte entgegen.
- **Verlustwegfall bei Beteiligungswechsel:**
Wechseln die Gesellschafterverhältnisse eines Unternehmens, werden Verluste, die zum Beispiel aus hohen FuE-Investitionen stammen, steuerlich nicht oder nur zum Teil anerkannt (§ 8c KStG). Infolgedessen sinkt sowohl das Interesse an aufwändigen FuE-Investitionen als auch die Bereitschaft, FuE-intensive Unternehmen mit neuem Eigenkapital auszustatten.

Es muss das Ziel einer zukunftsgerichteten Innovationspolitik in Deutschland sein, die genannten Steuernachteile und die mit ihnen verbundenen steuerlichen Risiken und Lasten für FuE zu beseitigen.

Angesichts des Nachholbedarfs bei der deutschen FuE-Förderung gegenüber der Situation in anderen großen Industriestaaten, die Investitionen von Unternehmen in FuE teilweise sogar auf mehreren Ebenen steuerlich fördern, wird die Beseitigung steuerlicher Hindernisse in Deutschland allein aber nicht ausreichen, um eine nachhaltige Ausweitung von FuE-Aktivitäten zu gewährleisten. Hinzukommen muss eine steuerliche Begünstigung wie sie für viele, vom Staat als förderwürdig anerkannte Zwecke bereits umgesetzt wurde. Während zum Beispiel haushaltsnahe Dienst- und Handwerker-

leistungen, gemeinnütziges Engagement und die private Altersvorsorge von steuerlichen Begünstigungen profitieren, sucht man solche Steuervorteile für gesamtgesellschaftlich mindestens ebenso bedeutende FuE-Aktivitäten vergeblich. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

■ 3.3 Anforderungen an eine effiziente steuerliche FuE-Förderung

3.3.1 Allgemeine Anforderungen

Eine jede steuerliche Förderung muss sich an den Vorgaben des EU-Rechts orientieren. Diese Vorgaben hat die EU-Kommission in einer Mitteilung vom 22. November 2006 bereits formuliert.¹⁴ Danach darf es keine Gebietsbeschränkung für die steuerliche Förderung geben. Das bedeutet: Zwar kommt eine Förderung nur für Unternehmen in Betracht, die in Deutschland der Steuerpflicht unterliegen, aber die Förderung darf nicht auf in Deutschland ansässige Unternehmen oder auf in Deutschland durchgeführte FuE-Maßnahmen beschränkt werden. Es kann also nicht darauf ankommen, an welchem Ort die FuE-Aktivitäten stattfinden. Vielmehr muss die Förderung jedem, in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen gewährt werden, das Aufwendungen für FuE zu tragen hat und mit den im Gegenzug erworbenen Verwertungsrechten seine Wertschöpfung in Deutschland erhöht.

Des Weiteren darf eine steuerliche FuE-Förderung keine unerlaubte Beihilfe darstellen. Ein FuE-Steueranreiz darf also nicht selektiv sein, indem der Kreis der potenziell Begünstigten insbesondere in Bezug auf Unternehmensgröße, Standort, Rechtsform, Besitzverhältnisse oder Wirtschaftszweig beschränkt wird.

Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung einer steuerlichen Förderung von FuE ergeben sich aus den volkswirtschaftlichen Zielsetzungen der Förderung

selbst. Um Mitnahmeeffekte möglichst auszuschließen, sind die förderfähigen Aufwendungen genau zu definieren. Damit die Förderung eine große Breitenwirkung erzielen kann und insbesondere auch bei kleinen und mittleren Unternehmen wirksam wird, müssen die steuerlichen Vorschriften einfach ausgestaltet und ohne zusätzlichen Aufwand in den Unternehmen umsetzbar sein. Anknüpfungspunkt der Förderung darf nur die geförderte Tätigkeit selbst, keine zusätzlichen sachfremden Kriterien wie Unternehmensgröße, in der Vergangenheit getätigte FuE-Investitionen oder Förderwürdigkeit eines bestimmten Projekts sein.

Nicht zuletzt müssen die Rahmenbedingungen einer steuerlichen FuE-Förderung berechenbar und verlässlich sein. Unternehmen werden kaum langfristige FuE-Entscheidungen treffen, wenn sie damit rechnen müssen, dass eine steuerliche Förderung kurz nach Einführung wieder zurückgenommen wird. Kontinuität und langfristige Garantie für eine steuerliche Fördermaßnahme sind daher unbedingte Voraussetzung für deren nachhaltigen Erfolg. Diese Einschätzung wird von empirischen Studien über steuerliche FuE-Förderungen im Ausland bestätigt.¹⁵

3.3.2 Geförderte Aktivitäten

In einem System der steuerlichen Förderung von FuE-Aktivitäten kommt der Definition der geförderten Aktivitäten eine entscheidende Bedeutung zu. Sie muss gewährleisten, dass alle als förderwürdig eingestuften Aktivitäten an den Vergünstigungen partizipieren, aber auch nur diese. Des Weiteren muss die Definition im buchhalterischen Alltag einsatztauglich sein. Laufende Aufwendungen müssen eindeutig und ohne vorherige eingehende rechtliche Prüfung einem FuE-Projekt zugeordnet und auf der entsprechenden betrieblichen Kostenstelle verbucht werden können.

In einer ersten Annäherung kann die Begriffsbestimmung des sog. Frascati-Handbuchs der OECD als

¹⁴ Vgl. Mitteilung der EU-Kommission zur steuerlichen FuE-Förderung vom 22.11.2006 COM(2006) 728

¹⁵ Dominique Guellec/Bruno Van Pottelsberghe (2000): The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D. OECD Science, Technology and Industry, Working Papers 2000/4 (http://econpapers.repec.org/paper/oecstiaaa/2000_2F4-en.htm).

Ausgangspunkt genommen werden.¹⁶ Diesen Weg haben viele Staaten gewählt, die bereits eine steuerliche FuE-Förderung etabliert haben. Danach wären Grundlagenforschung, Anwendungsforschung und experimentelle Entwicklung förderfähig.

Unter Grundlagenforschung ist die Gewinnung von neuen wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen und Erfahrungen allgemeiner Art mit dem Ziel zu verstehen, den Stand des Wissens über Zusammenhänge und beobachtbare Fakten zu vermehren (zum Beispiel Entwicklung mathematischer Theoreme, die für neue Verschlüsselungstechniken bei der Datenübertragung weiterentwickelt werden können). Die Anwendungsforschung zielt ebenfalls auf den Erwerb neuen Wissens ab, orientiert die Untersuchung jedoch an einem vorab definierten praktischen Ziel (zum Beispiel Untersuchung verschiedener Materialien auf ihre elektrische Leitfähigkeit).

In der Entwicklung schließlich werden die Erkenntnisse der Forschung und der praktischen Erfahrung genutzt, um neue Materialien, Produkte oder Verfahren zu finden oder bereits vorhandene Erzeugnisse oder Verfahren zu verbessern oder für neue Bereiche einsatzfähig zu machen (zum Beispiel Anpassung von RFID-Chips auf die Anforderungen von Abläufen in komplexen Wertschöpfungsketten). Förderfähig sollte jedoch nicht nur die experimentelle Entwicklung, sondern auch die Anwendungsentwicklung sein. Der Begriff Entwicklung umfasst dann die Vorbereitung und Optimierung von Anwendungen, Materialien, Verfahren, Systemen, Vorrichtungen und Produkten für neue Einsatz- und Absatzmöglichkeiten.

Nach diesen Definitionen kämen jedenfalls die folgenden Aufwendungen für eine steuerliche Förderung in Betracht:

- Kosten des FuE-Personals (Löhne, Gehälter inkl. Lohnnebenkosten),
- Abschreibungen auf Wirtschaftsgüter, die zur

Forschung oder Entwicklung verwendet werden, einschließlich Gebäude,

- Ausgaben für Vorleistungen und laufende Aufwendungen im direkten Zusammenhang mit FuE-Projekten (Versuchs-, Hilfsmaterial, Raum-, Energiekosten),
- Zurechenbare Fremdkapitalkosten,
- Aufwendungen für FuE-Aufträge an Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und andere Unternehmen. Hierbei muss die Förderung dem Auftraggeber zugute kommen, da dieser letztlich das Risiko der Verwertbarkeit der Forschungsergebnisse und die Kosten trägt.

Sinnvoll könnte aber auch der Rückgriff auf Definitionen sein, die in der Rechnungslegung bereits etabliert sind, um den zusätzlichen administrativen Aufwand klein zu halten und die Praktikabilität zu erhöhen. So liegt es nahe, zur Bestimmung und Abgrenzung von Forschung und Entwicklung auf die Kriterien in IAS 38 zurückzugreifen. Dabei kann es nicht darum gehen, IAS 38 insgesamt in das deutsche Steuerrecht zu überführen; denn die in diesem Rechnungslegungsstandard vorgeschriebene Aktivierungspflicht für Entwicklungsaufwendungen würde die Steuerlast für innovative Unternehmen erhöhen und dem Ziel einer steuerlichen Förderung von FuE zuwider laufen. Die Orientierung an IAS 38 muss sich daher auf die Bestimmung des förderfähigen Aufwands beschränken.

In jedem Fall müssen die förderfähigen Aufwendungen von ihrem Zweck (Gewinnung weiter verwertbarer Erkenntnisse oder Techniken) her bestimmt werden. Keine Kostenkategorie, die mit einem tatsächlichen Wertverzehr des Unternehmensvermögens verbunden ist (zum Beispiel Personalkosten oder Abschreibungen), darf von vornherein von einer möglichen Förderung ausgeschlossen sein. Letztendlich müssen diejenigen Aufwendungen steuerlich begünstigt werden, die zur Erhöhung des Innovationspotenzials und der Wertschöpfung in Deutschland aufgewandt werden.

¹⁶ OECD (2003): The Measurement of Scientific and Technological Activities (Frascati Manual 2002). Paris.

■ 3.4 Alternativen einer steuerlichen FuE-Förderung

Eine steuerliche Begünstigung kommt grundsätzlich sowohl bei der direkten Besteuerung (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) als auch bei der Umsatzsteuer in Betracht. Im Bereich der direkten Besteuerung könnte eine Förderung bei den Wissensträgern, bei der Finanzierung von FuE oder allgemein bei Unternehmen mit FuE-Aufwand ansetzen. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung bereits ihre Bereitschaft angedeutet hat, die Möglichkeiten einer steuerlichen FuE-Förderung zu prüfen.¹⁷

3.4.1 Umsatzsteuerliche Förderung

Für eine umsatzsteuerliche Förderung könnten innovative Tätigkeiten von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen werden. FuE-Leistungen könnten dann ohne umsatzsteuerliche Belastung zwischen den Unternehmen ausgetauscht werden. Da aber im regelmäßigen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen wegen der Möglichkeit zum Vorsteuerabzug überwiegend keine Umsatzsteuerlast entsteht, käme eine umsatzsteuerliche Begünstigung von FuE-Aufwendungen einseitig nur den Branchen zugute, die vom Vorsteuerabzug ganz oder teilweise ausgeschlossen sind (zum Beispiel Banken).

Zu bedenken ist weiterhin, dass eine umsatzsteuerliche Förderung von FuE auf europäischer Ebene abgestimmt werden muss, weil die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Umsatzsteuer der EU vorbehalten ist. Eine umsatzsteuerliche Begünstigung müsste in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden und wäre daher kein spezifischer Standortvorteil für Deutschland.

Nicht zuletzt sind der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zwar viele Indizien darauf zu entnehmen,

dass eine Entlastung bei der direkten Besteuerung wachstums- und investitionsfördernd wirkt. Solche Anreizwirkungen werden aber Umsatzsteuererleichterungen nicht zugeschrieben. Begünstigungen bei der indirekten Besteuerung sind daher nicht geeignet, um Anreize für die Erhöhung von FuE-Aufwendungen zu setzen.

3.4.2 Steuerentlastung für Wissensträger

Eine allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung in Deutschland ließe sich dadurch erreichen, dass die persönliche Abgabenbelastung von Wissensträgern, also Wissenschaftlern, qualifizierten Ingenieuren und sonstigem Fachpersonal gesenkt wird. Damit würde Deutschland für diese Wissensträger als Wohnsitz und als Arbeitsplatz an Attraktivität gewinnen. Denkbar wäre zum Beispiel die Einführung von Steuerfreibeträgen, eine stärkere Pauschalierung von steuerlich anzuerkennenden Mobilitätsaufwendungen oder Lohnsteuerreduzierungen für Wissensträger. Daneben könnte auch die berufliche und universitäre Ausbildung von Wissensträgern in Deutschland dadurch attraktiver ausgestaltet werden, dass Kosten für Studium, Berufsausbildung und Qualifizierungsmaßnahmen in voller Höhe als Werbungskosten anerkannt werden.¹⁸ Solche Maßnahmen wären durchaus geeignet, die Innovationsfähigkeit Deutschlands zu erhöhen und die Entwicklung der Wissensgesellschaft insgesamt zu unterstützen. Sie wären jedoch nicht fokussiert auf das Ziel ausgerichtet, Unternehmen zu einer schnellen Erhöhung ihrer FuE-Aufwendungen zu motivieren.

3.4.3 Erhöhter Betriebsausgabenabzug („Superdeduction“)

Einige EU-Mitgliedstaaten machen sich die investitionsfördernden Wirkungen eines erhöhten Betriebs-

¹⁷ Vgl. Begründung zum Unternehmensteuerreformgesetz 2008: „Die Bundesregierung untersucht die Möglichkeiten einer eigenständigen steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland.“ und Pressemitteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 5. November 2007: „Ein Instrument (ergänze: um Forschung und Entwicklung auf eine breite Basis zu stellen) ist die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung, wie in 21 anderen OECD-Ländern auch. Wir werden im kommenden Jahr dazu einen Vorschlag erarbeiten.“

¹⁸ Gegenwärtig sind Kosten für Studium und Berufsausbildung nur beschränkt nach § 10 Abs. 1 Nr. 7 EStG als Sonderausgaben abzugsfähig.

ausgabenabzugs für die Förderung von FuE zunutze.¹⁹ Hierbei werden Aufwendungen für FuE mit einem über den tatsächlichen Kosten liegenden Anrechnungssatz von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen (sog. Superdeduction). Im geltenden deutschen Steuerrecht ist dagegen die steuerliche Anerkennung auf 100 Prozent der angefallenen Kosten beschränkt. Kosten für größere Sachinvestitionen wirken sich nicht sofort, sondern nur verteilt über mehrere Jahre in Form von Abschreibungen Steuer mindernd aus. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Verkürzung dieses Zeitraums erhebliche Investitions- und Wachstumsimpulse bewirken kann.

Umfassende und zielgerichtete Anreizwirkungen wird eine steuerliche Förderung aber nur haben, wenn auch für FuE-Projekte mit überwiegendem Personalaufwand ein merklicher Fördereffekt eintritt. Deshalb müsste ein erhöhter Betriebsausgabenabzug sowohl für Sach- als auch für Personalaufwendungen gelten. In das bestehende deutsche Steuersystem müssten die Anerkennung eines Betriebsausgabenabzugs und die Abzugsfähigkeit von Personalaufwand von mehr als 100 Prozent jedoch ganz neu eingeführt werden. Dies könnte zu Verwerfungen in der steuerrechtlichen Systematik führen und die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Steuerrechts weiter erhöhen.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass sich Abzüge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage nur für solche Unternehmen unmittelbar Steuer mindernd auswirken, die trotz der angefallenen FuE-Investitionskosten Gewinne ausweisen. Unternehmen in Verlustsituationen können dagegen die gewährten Abzüge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage nur zusammen mit den sonstigen steuerlichen Verlusten in spätere Wirtschaftsjahre übertragen. Aber selbst wenn ein Unternehmen in späteren Wirtschaftsjahren wieder Gewinne erzielt und Abzüge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage aus Vorjahren geltend machen könnte, wäre der Entlastungseffekt wegen der

Mindestgewinnbesteuerung begrenzt. Dauert die Verlustphase über mehrere Wirtschaftsjahre an, könnte die steuerliche Geltendmachung von FuE-Aufwendungen im Extremfall komplett entfallen. Deshalb müsste der erhöhte Betriebsausgabenabzug durch eine Regelung ergänzt werden, wonach an Unternehmen in Verlustsituationen der Steuervorteil bar erstattet wird.

3.4.4 Gewährung von Steuer- gutschriften (Tax Credits)

Ein steuerlicher Begünstigungseffekt würde sofort sichtbar, wenn innovative Unternehmen einen bestimmten Anteil (zum Beispiel 10 Prozent) aller im Laufe eines Jahres angefallenen Aufwendungen für FuE von der Steuerschuld dieses Jahres abziehen könnten. Da die Unternehmen lediglich die förderfähigen Kosten erfassen, aber nicht weiter differenzieren müssten (zum Beispiel nach Anschaffungskosten, Herstellungskosten, Personalaufwand, Aufwand für Auftragsforschung), wäre der Verwaltungsaufwand dieser Art der Förderung vergleichsweise gering.

Die Möglichkeit, einen Anteil an bestimmten Ausgaben als Steuergutschrift zu gewähren, kennt das EStG bereits in Form der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen (§ 35a EStG). Eine solche Anrechnung von Aufwendungen auf die Steuerschuld hätte also bereits ein Vorbild im Gesetz und würde keinen zusätzlichen systemwidrigen Fremdkörper in das Steuerrecht einführen.

Die Erfahrungen in Frankreich legen nahe, dass vor allem kleinere und mittlere Unternehmen von dieser Art der Förderung besonders profitieren würden (vgl. oben Kapitel 3.1). Hierdurch könnte also der Reichweitennachteil der direkten FuE-Förderung (vgl. oben Kapitel 2.2.2) gut kompensiert werden.

Damit die Förderung effektiv wirken und allen innovativen Unternehmen zugute kommen kann, müsste die

¹⁹ Vgl. BMBF (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Hier Kap. 4.5 bis 4.8. Der Bericht gibt einen Überblick über bereits in den EU-Mitgliedstaaten vorhandene steuerliche Anreize für FuE und enthält erste Überlegungen zur möglichen Ausgestaltung der steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland.

Möglichkeit bestehen, dass die Steuergutschrift ausbezahlt wird, falls sich das begünstigte Unternehmen in einer Verlustsituation befindet und deshalb von einer aktuellen Steuerpflicht befreit wäre.

■ 3.5 Empfehlungen des BITKOM

■ Keine Verschlechterung des Status Quo

Zusätzliche Anreize für FuE werden sich nur einstellen, wenn die bestehende direkte Zuschussförderung durch steuerliche Maßnahmen ergänzt und nicht verdrängt wird. Bestehende Programme der direkten Forschungsförderung dürfen keinesfalls zugunsten einer steuerlichen Förderung abgeschmolzen werden. Des Weiteren dürfen sich die geltenden steuerlichen Rahmenbedingungen nicht zum Nachteil für FuE weiter verschlechtern. So muss es im Steuerrecht insbesondere beim Aktivierungsverbot für selbst erstellte immaterielle Wirtschaftsgüter bleiben.

■ Rückführung bestehender FuE-schädlicher Steuervorschriften

Neben der Einführung zusätzlicher steuerlicher Anreizinstrumente für FuE sollten die Steuervorschriften revidiert werden, die eindeutige Hindernisse für die Innovationstätigkeit in den Unternehmen darstellen. Struktur, Systematik und Fördervorschriften des Steuerrechts müssen zusammenpassen und aufeinander abgestimmt sein, um optimale Wirkungen zu erzielen.

■ Einführung eines zusätzlichen steuerlichen FuE-Anreizes

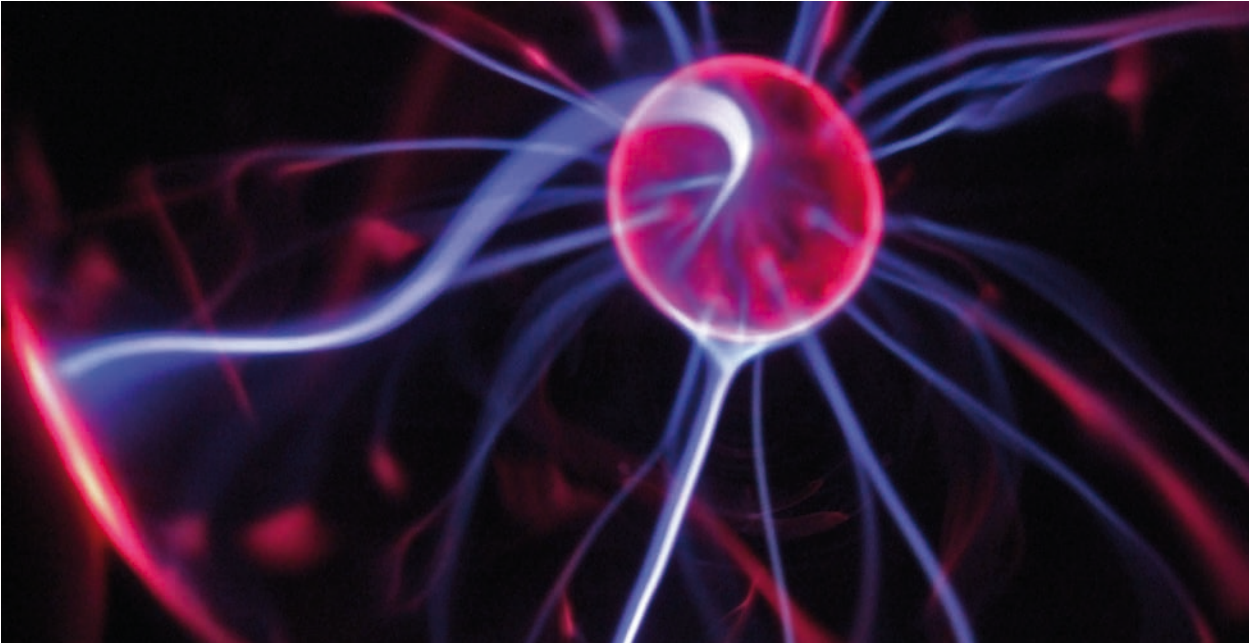
Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland – anders als in den meisten anderen großen EU-Mitgliedstaaten – keine steuerliche Förderung von FuE stattfindet und Deutschland auch nach der Unternehmensteuerreform 2008 nicht über ein umfassend attraktives System für die Unternehmensbesteuerung verfügt, ist die Einführung steuerlicher Anreize zur Stärkung von Forschungs-

und Entwicklungsaktivitäten in den Unternehmen unbedingt erforderlich. Als hierfür zielführende Fördermethoden hält der BITKOM sowohl eine Steuergutschrift über einen Anteil des jährlichen FuE-Aufwands als auch einen erhöhten Betriebsausgabenabzug für gut geeignet. Allerdings ließe sich eine Steuergutschrift bruchloser in das bestehende Steuersystem integrieren, wäre wohl etwas leichter in den Unternehmen zu administrieren und hätte besonders positive Wirkungen für KMU. Wichtig ist, dass die entlastenden Effekte einer steuerlichen FuE-Förderung sowohl bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer als auch bei der Gewerbesteuer eintreten.

Soll eine FuE-Förderung echte Anreize setzen und Breitenwirkung entfalten, muss sie für alle FuE-Aufwendungen und für alle Unternehmen gleichermaßen gelten. Sie muss außerdem als Volumenförderung ausgestaltet sein, d.h. zu fördern sind sämtliche FuE-Aufwendungen, die ein Unternehmen während eines Geschäftsjahres zu tragen hat. Geht man davon aus, dass eine gewährte Steuererleichterung mindestens in gleicher Höhe zu einer Ausweitung von FuE-Aktivitäten führt,²⁰ müsste die Förderung bis 2010 auch bei nachlassendem Wirtschaftswachstum in einer Größenordnung von mehreren Mrd. Euro erfolgen, damit das Drei-Prozent-Kriterium der Lissabon-Strategie erreicht werden kann. Nur mit einem dezidierten Schritt lässt sich der Vorsprung aufholen, den andere Länder durch bereits vorhandene Steuerförderung erlangt haben.

20 Vgl. BMBF (2007): Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. S. 157 f.

4 Ausblick



FuE ist ein Schlüsselfaktor für die Erzielung von Produktivitätsgewinnen sowie zur Erhöhung von Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum. Ihre Förderung sichert die Zukunftsfähigkeit eines Landes. Auf die unschätzbaren volkswirtschaftlichen Vorteile von FuE sowie auf die Förderbedürftigkeit und die Förderwürdigkeit dieses Zukunftsfaktors kann nicht oft genug hingewiesen werden. Der BITKOM wirbt deswegen für einen breiten Konsens unter den politischen Parteien, um die notwendige Förderung von FuE in Deutschland durch eine steuerliche Komponente zu ergänzen. Seitens der Wirtschaft und der Wissenschaft können die Befürworter einer steuerlichen FuE-Förderung mit breiter Unterstützung rechnen.

Hinsichtlich der zeitlichen Umsetzung des Konzepts unterstützt der BITKOM den Zeitplan der Lissabon-Agenda: Das Drei-Prozent-Ziel soll bis 2010 erreicht werden! Das ist ein sehr ehrgeiziges Ziel. Deswegen muss die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung sofort in die tagespolitische Diskussion, in sämtliche politischen Programme und in eine Zukunftsagenda für Deutschland aufgenommen werden! Der BITKOM steht mit seiner Expertise für den Dialog bereit.

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.



Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org