

STEUERLICHE FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSFÖRDERUNG

Kernforderungen des Mittelstands

- **Einführung einer steuerlichen Förderung für Forschung und Entwicklung (FuE)**
 - Ausschließlich für kleine und mittlere Unternehmen
 - Als Ergänzung zur Projektförderung
 - Als Steuergutschrift für Personalaufwendungen bis zu einem Prozentsatz von mindestens 15 Prozent
 - Für die Förderung der internen Eigenleistungen sowie Auftragsforschung
 - Zur Verrechnung der Forschungsprämie mit der Steuerschuld oder Auszahlung im Verlustfall
 - Mit der Erhaltung der durch FuE-Ausgaben entstandenen Verlustvorträge auch bei Gesellschafterwechseln
 - Spätestens zum 01.01.2020

Vorwort

Die Innovationskraft, die Basis der Stärke unserer Wirtschaft, verliert an Dynamik. Gleichzeitig wird der Druck auf Unternehmen im internationalen Steuer- und Standortwettbewerb immer größer. Die digitale Transformation beschleunigt diese Entwicklung zusätzlich. Die gute wirtschaftliche Entwicklung und eine hohe technologische Dynamik sollten sich eigentlich in einer höheren Produktivität niederschlagen, doch in Deutschland ist sie rückläufig. Ursachen hierfür können unter anderem die abnehmende Forschungsproduktivität und die Zunahme der Produktivitätsunterschiede zwischen großen und kleinen Unternehmen sein (vgl. Andrews et al. 2015, 2016; Bloom et al. 2017). Dies ist problematisch, weil eine positive Produktivitätsentwicklung die Grundlage für ökonomisches Wachstum und Wohlstand einer Volkswirtschaft darstellt und mit der Verbesserung des Lebensstandards einhergeht. Um einen weiteren Rückgang der Produktivität zu verhindern, kann eine steuerliche Forschungsförderung einen wichtigen Impuls für die Innovationsaktivitäten mittelständischer Unternehmen geben.

Ein Blick über die Landesgrenzen ist dabei unbedingt notwendig: In 31 der 36 OECD Staaten gibt es bereits eine steuerliche Förderung für Forschung und Entwicklung. Deutschland muss also dringend nachbessern, um bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Standortes nicht weiter zu verlieren. Denn nicht nur deutsche Mittelständler leiden unter dem jetzigen Zustand, auch Unternehmen aus dem Ausland werden sämtliche Investitionsbedingungen analysieren, bevor sie hierzulande Fuß fassen. In Deutschland sind die Voraussetzungen mit viel innovativem Know-how und einer hohen Dichte von Universitäten und Forschungseinrichtungen gut. Nur gilt es, die Potenziale besser zu heben, Innovationen in die Praxis umzusetzen und Investitionen zu begünstigen. Um dies zu erreichen, müssen zunehmend Hürden für Investitionen in FuE vor allem für kleine und mittlere Unternehmen abgebaut werden. Es wird Zeit, die jahrelangen Versprechen wahrzumachen und die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode zu erfüllen. Dort steht:

„Wir wollen insbesondere für forschende kleine und mittelgroße Unternehmen eine steuerliche Förderung einführen, die bei den Personal- und Auftragskosten für Forschung und Entwicklung ansetzt. Die Projektförderung für die kleinen und mittleren Unternehmen bleibt davon unbenommen.“ (Zeilen 2673 ff.)

Positionen des Mittelstands

Die Bundesregierung sieht im Bereich Innovation zunehmenden Handlungsbedarf und will die Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 2,93 (vgl. Destatis 2016) auf 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigern. Dies kann nur über die Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung gelingen. Studien belegen dabei nicht nur die daraus resultierenden höheren Investitionen in FuE von Unternehmen, sondern auch die positiven gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte. Wir sprechen uns daher für die Einführung dieses Instruments als Ergänzung zur bestehenden Projektförderung aus. Um den Einfluss einer steuerlichen Forschungsförderung für KMU abschätzen zu können, wird zunächst der Status Quo der Innovationstätigkeit im Mittelstand dargestellt.

Innovation im Mittelstand

Innovationsfinanzierung beruht, wie die gesamte Finanzierung des Mittelstands, im Wesentlichen auf drei Komponenten: Eigenkapital, Bankkredite und Fördermittel. Die Eigenkapitalquoten von deutschen KMU sind im internationalen Vergleich recht niedrig, steigen aber dennoch seit 2005 auf derzeit circa 30 Prozent leicht an. Durch eine geringe Eigenkapitalquote sind Unternehmen abhängiger und erhalten schwerer Zugang zu Fremdkapital. Dieser Mangel an internen Finanzierungsquellen stellt für 30 Prozent der KMU ein Innovationshemmnis dar (vgl. EFI 2017). Zusätzlich ziehen sich Banken aufgrund von Regelungen wie Basel II und III immer mehr aus der Innovationsfinanzierung zurück. Ein Ergebnis ist der Bedeutungsgewinn von öffentlichen Zuschüssen. Dieses Angebot wurde zwar im Jahr 2010 und 2011 durch das Konjunkturpaket der Bundesregierung ausgeweitet (ZIM, KMU innovativ), jedoch erreichen diese Fördertöpfe längst nicht alle innovativen kleinen und mittleren Unternehmen. (vgl. Dimler et al. 2018) Große forschende Unternehmen profitieren im Verhältnis zu kleinen Unternehmen stärker von einer öffentlichen Förderung (28% vs. 15,9%, vgl. ZEW 2017). Aus diesem Grund ist neben der direkten Forschungsförderung (Projektförderung) auch die indirekte Forschungsförderung (steuerliche FuE-Förderung) notwendig.

Um den Innovationsstandort Deutschland ist es zunehmend schlechter bestellt, da vor allem die Innovationsaktivität von KMU zurückgeht. Die Innovatorenquote, also der Anteil der innovativen Unternehmen, war von 2005 bis 2015 branchenübergreifend rückläufig. Dies betraf insbesondere Betriebe mit bis zu 999 Beschäftigten. Die Innovatorenquote

im Mittelstand heute (22%) liegt um 21 Prozentpunkten unter jener im Jahr 2005 (43%) (vgl. KfW 2017). In den vergangenen zehn Jahren ist die Innovationsbeteiligung vor allem bei mittleren Unternehmen deutlich zurückgegangen. Der Anteil der Unternehmen, die in Forschung und Entwicklung investieren, ist ebenfalls geschrumpft. Grundsätzlich steigt die Innovatorenquote mit der Größe des Unternehmens. Unternehmen mit mehr als 999 Mitarbeitern hatten zwischen 2005 und 2015 konstant eine Innovatorenquote von deutlich mehr als 80 Prozent. Die Entwicklung der Innovationsausgaben von Großunternehmen und KMU mit weniger als 500 Beschäftigten driftet seit 1995 auseinander. Setzt man den Umsatz in Relation wird die Innovationslücke noch deutlicher. Es ist außerdem eine zunehmende Konzentration der Innovationstätigkeit auf eine schrumpfende Anzahl innovativer Unternehmen zu beobachten. Dabei sorgen auch kleine Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten für Innovationen, jedoch fast ausschließlich im Dienstleistungssektor. (vgl. ZEW 2018)

Um die beschriebene Innovationslücke zwischen KMU und Großunternehmen zu schließen, muss eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung für KMU schnellstmöglich erfolgen. Die bestehende direkte Forschungsförderung ist hierfür nicht ausreichend. Die Projektförderung ist sehr bürokratisch, da Anträge im Hinblick auf den Zeitaufwand, die Anzahl der Auflagen und die Kosten vor allem für kleine Unternehmen kaum realisierbar sind. So sind administrative Kosten für KMU schwerer zu tragen als für Großunternehmen. Die direkte Förderung ist zudem auf spezielle Technologiefelder begrenzt. KMU können mit der bestehenden Regelung nur wenige FuE-Projekte zur selben Zeit realisieren, weshalb sich Fehlinvestitionen stärker auswirken.

Im Folgenden nimmt der BVMW zum Antrag der Bundestagsfraktion der FDP (Drucksache 19/3175) Stellung:

- Einführung einer technologieoffenen, rechtssicheren und bürokratiearmen steuerlichen FuE-Förderung für alle Unternehmen mit dem Fokus auf KMU

Bewertung: Der BVMW unterstützt die Ansätze der Technologieoffenheit, Rechtssicherheit und des Bürokratieabbaus im Rahmen der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung.

Eine zielgerichtete steuerliche Forschungsförderung ist jedoch nur über die Einschränkung der Begünstigung auf kleine und mittlere Unternehmen gewährleistet. Die vorher beschriebene Innovationslücke kann nicht durch eine Förderung für alle Unternehmen abgeschafft werden. Zudem würde die Beschränkung der Förderung auf KMU die Effizienz des Instruments erhöhen, da der Mittelstand auf FuE-Steueranreize stärker reagiert. Um nicht mit dem EU-Beihilferecht zu kollidieren, empfiehlt das ZEW, sich an der EU-Definition für KMU zu orientieren (bis 249 Beschäftigte, 50 Millionen Euro Umsatz pro Jahr, 43 Millionen Euro Bilanzsumme pro Jahr). Diese Grenze wird derzeit von der Europäischen Kommission überarbeitet und soll nach oben korrigiert werden. Der BVMW begrüßt dies im Hinblick auf die Struktur des deutschen Mittelstands. Der forschungsintensive größere Mittelstand (bis 999 Beschäftigte) sollte bei der steuerlichen Forschungsförderung berücksichtigt werden, da dieser den Standort Deutschland bereits heute und in Zukunft prägen wird und auch hier die Innovationslücke greift. Aus diesem Grund muss eine Möglichkeit gefunden werden, dass auch dies mit dem EU-Beihilferecht einhergeht. Als Vorbild kann hier die Regelung mit Großbritannien seit 2008 dienen. Um den bürokratischen Aufwand so gering wie möglich zu halten, sollten standardisierte Verfahren gewählt werden, bei denen Anträge online eingereicht werden können.

- Einführung einer Forschungsprämie, bei der die Unternehmen für die Personalaufwendungen für FuE eine Steuergutschrift bis zu einem bestimmten Prozentsatz erhalten

Bewertung: Der BVMW spricht sich für eine Einführung einer Forschungsprämie als Steuergutschrift aus und schlägt einen Prozentsatz von mindestens 15 Prozent vor. Für eine Forschungsprämie auf Personalausgaben spricht die Begrenzung der Mitnahmeeffekte. Für dieses Modell spricht außerdem die Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht. (vgl. EU 2014) Zusätzlich wird der Aufbau von FuE-Fachkräften in Deutschland gestärkt. Außerdem ist die Steuergutschrift an sich in ihrer Höhe unabhängig von der Progression. Schlussendlich fällt bei diesem Modell die Fördersumme geringer aus, als bei einer steuerlichen Förderung auf alle FuE-Ausgaben.

- Steuerliche Förderung der internen Eigenleistungen sowie Auftragsforschung

Bewertung: Der BVMW spricht sich für die zusätzliche Förderung von externer Forschung aus. Vor allem KMU generieren ihre Forschungsergebnisse über Auftragsforschung, da sie nur selten über eine eigene Forschungsabteilung verfügen. Aus diesem Grund ist die Begünstigung der Auftragsforschung (Kooperationen mit Hochschulen, anderen Unternehmen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen) als besonders positiv hervorzuheben.

- Differenzierte Abrechnung nach internen Personalaufwendungen (Abrechnung mit monatlichem Lohnsteuerabzug) und externen Forschungsausgaben (Abrechnung mit vierteljährlicher Vorauszahlung der Körperschaftsteuer)

Bewertung: Der BVMW hält diese Differenzierung bei der Bemessungsgrundlage für eine gute Möglichkeit, um zwischen internen und externen Aufwendungen für FuE zu trennen und diese möglichst effizient und bürokratiearm abzurechnen.

- Verbindliche Anerkennung der Forschungsprämie im Vorfeld

Bewertung: Der BVMW befürwortet diesen Ansatz. Der Mittelstand ist auf die steuerliche Förderung als zusätzliche Innovationsfinanzierung angewiesen. Investitionsentscheidungen für FuE werden aufgrund der vorhandenen Mittel getätigt. Die vorherige Anerkennung kann somit ausschlaggebend für oder gegen ein Projekt sein.

- Verrechnung der Forschungsprämie mit der Steuerschuld oder Auszahlung im Verlustfall als negative Steuererstattung

Bewertung: Der BVMW schließt sich dieser Forderung an. Mit einer Auszahlung im Verlustfall als negative Steuererstattung werden Start-ups und junge Unternehmen, die oft erst nach Jahren Gewinne erzielen, oder Betriebe in Krisensituationen unterstützt. Weiterhin müssen durch FuE-Ausgaben entstandene Verlustvorträge auch bei Gesellschafterwechseln erhalten bleiben.

- Deckelung der Förderung zur fiskalischen Begrenzung der Kosten

Bewertung: Eine Deckelung der Förderung ist aus Sicht des BVMW sinnvoll, da sie den Konflikt mit dem EU-Beihilferecht vermeidet.

Grundsätzlich rechnet sich die steuerliche Forschungsförderung jedoch für den Staat: Für jeden Förder-Euro wird bei den Betrieben zusätzlicher FuE-Aufwand von 1,33 Euro mobilisiert. Die reinen Aufkommensausfälle bei einer Steuergutschrift in Höhe der von uns geforderten 15 Prozent für Personalaufwendungen mit Erstattungsoption belaufen sich für eine ausschließliche Förderung von KMU mit weniger als 1.000 Beschäftigten auf circa 1 Milliarde Euro. Der derzeitige Haushalt bietet dafür genug Investitions-spielraum, da das Bundesfinanzministerium Steuermehreinnahmen von rund 300 Milliarden Euro in der 19. Legislaturperiode prognostiziert. Allein der Bund rechnet hier mit 95 Milliarden Euro Mehreinnahmen.

- Beibehaltung der direkten Forschungsförderung als Projektförderung

Bewertung: Der BVMW befürwortet dies ausnahmslos. Die Projektförderung ist ein wichtiges Mittel, um Innovation in

Fazit

Der BVMW befürwortet eine schnellstmögliche Einführung der steuerlichen FuE-Förderung für kleine und mittlere Unternehmen, spätestens zum 01. Januar 2020. Die negative Entwicklung der Innovationstätigkeit in Deutschland insbesondere bei mittelständischen Unternehmen sowie die volkswirtschaftlichen Effekte rechtfertigen eine Einführung. Die steuerliche Forschungsförderung ist dabei ein flexibles Instrument, das auf die Problemlagen zugeschnitten werden kann und muss. Die Orientierung und Beachtung der positiven Erfahrungen im Ausland sollte für die Ausgestaltung der Förderung eine übergeordnete Rolle spielen.

Der BVMW repräsentiert im Rahmen seiner Mittelstandsallianz mehr als 900.000 Stimmen für den Mittelstand aller Branchen. Der BVMW organisiert mehr als 2.000 Veranstaltungen pro Jahr.

Deutschland zu unterstützen und wird vor allem von größeren Mittelständlern gern und oft verwendet. Eine Doppelförderung muss jedoch ausgeschlossen werden. Den Zwang, eine Option auszuwählen, halten auch wir für falsch. Nur durch eine breite und effektive Forschungsförderung kann die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland erhalten werden.

- Möglichkeit der Bereitstellung eines höheren Fördersatzes für Schlüsseltechnologien oder als Ausgleich von Standortnachteilen

Bewertung: Der BVMW sieht dies als eine Option an, um eine steuerliche FuE-Förderung gerechter zu machen. Jedoch sollte stets auf übermäßige Bürokratie des Instruments verzichtet werden. Dies gilt auch, sofern eine Evaluierung der Forschungsförderung sowie eine Begrenzung pro Unternehmen vorgesehen werden soll.

Literaturverzeichnis

- Andrews, D., Criscuolo, C. und Gal, P. N. (2015). Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy, OECD Productivity Working Papers No. 2.
- Andrews, D., Criscuolo, C. und Gal, P. N. (2016). The Best versus the Rest, OECD Productivity Working Papers No. 5.
- Bloom, N., Jones, C.J., Van Reenen, J. und Webb, M. (2017). Are Ideas Getting Harder to Find, NBER Working Paper 23782.
- Destatis (2016). Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, [online](#).
- Dimler, N., Peter, J., Karcher, B. (2018). Unternehmensfinanzierung im Mittelstand, S. 14f.
- EFI (2017). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands.
- EU (2014). European Union, A Study on R&D Tax Incentives, Working Paper Nr. 52-2014.
- KfW (2017). KfW Research Nr. 185. Fokus Volkswirtschaft. Innovationen im Mittelstand.
- ZEW (2017). Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Innovationserhebung.
- ZEW (2018). Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheimer Innovationspanel.

Kontakt

Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) e. V.
Bereich Politik und Volkswirtschaft
Potsdamer Straße 7, 10785 Berlin
Telefon: + 49 30 533206-0
E-Mail: politik@bvmw.de
Social Media: @BVMWeV