



AG 2: Investitionsstarke Industrie: Stärkung der Innovationskraft durch eine steuerliche FuE-Förderung



Investitionen sind ein wesentlicher Schlüssel für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen. Darauf hat die High Level Group (HLG) des Bündnisses „Zukunft der Industrie“ in dem Beschluss vom 13.10.2015 deutlich hingewiesen und eine verstärkte Förderung von Innovationen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen empfohlen. Trotz günstiger allgemeiner Finanzierungsbedingungen haben gerade kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) häufig Probleme, die avisierten Innovationen zu finanzieren. Deshalb schlägt das Bündnis vor, „durch eine gezielte und wirksame steuerliche FuE-Förderung für KMU die Innovationsfähigkeit und Innovationskraft zu erhöhen, um damit Wachstum, Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen am Standort Deutschland zu stärken.“ Die Mitglieder der AG 2 Investitionsstarke Industrie tragen dem Beschluss Rechnung, indem in dem vorliegenden Papier Konturen der Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung für KMU präsentiert und zur Diskussion gestellt werden.

Innovationskraft stärken – ambitioniertes Innovationsziel setzen

Um das Ziel des Bündnisses, die Stärkung der Innovationskraft der deutschen Industrie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit, zu erreichen, müssen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung kräftig ausgeweitet werden. Denn je mehr in FuE investiert wird, desto höher ist die Produktivität – und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Durch Innovationen können Arbeitsplätze und Wertschöpfung gesichert werden. Sowohl die Wirtschaft als auch die öffentliche Hand müssen ihre Forschungsetats jedoch deutlich aufstocken, damit die vorgeschlagene Erhöhung des Ausgabenziels für FuE-Investitionen auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts gelingt.

Innovationspolitisches Gesamtkonzept erforderlich

Einzelne Maßnahmen zur Steigerung der Innovationskraft werden nicht ausreichen, um das ambitionierte Innovationsziel zu erreichen. Die steuerliche FuE-Förderung ist ein wichtiger Baustein in einem innovationspolitischen Gesamtkonzept, das aber erst in seiner Vielfalt seine volle Wirkung zur Steigerung der Innovationstätigkeit zeigen wird. Weitere Maßnahmen sind zwingend notwendig. Wichtige Säulen einer Innovationspolitik aus Sicht der AG2 können sein:

- eine Weiterentwicklung der Grundlagenforschung
(u. a. durch einen Ausbau der industriellen Gemeinschaftsforschung)
- eine Weiterentwicklung der anwendungsorientierten Forschungsförderung
(u. a. durch die Stärkung der Hightech-Strategie der Bundesregierung, durch den Ausbau der Projektförderung und der sozialen Innovationsförderung)
- eine Weiterentwicklung der Qualifizierungs- und Fachkräftestrategie
- die Einführung eines Beratungsfonds für KMU und Betriebsräte
- eine Weiterentwicklung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen
(u. a. durch den technischen Rechtsrahmen und Urheberrecht, Einführung des Innovationsprinzips und bessere Finanzierungsmöglichkeiten für Start-Ups)
- eine Förderung von „Open Innovations“, um dadurch neues Wissen verfügbar zu machen
- das Setzen von Anreizen durch innovative öffentliche Beschaffung
- die Initiierung eines ergebnisoffenen, sozialpartnerschaftlichen Dialogs über eine innovationsfreundliche Unternehmenskultur

Staatliche Forschungsförderung, weil unverzichtbar, ausweiten

Die gesamtwirtschaftliche Rendite von FuE-Tätigkeit liegt erheblich über der privaten Ertragsrate mit der Folge, dass ohne staatliche Unterstützung zu wenig in FuE investiert wird. Durch eine Subventionierung von FuE-Aktivitäten lassen sich gesamtwirtschaftliche Einkommensgewinne erzielen. Dies gilt nicht nur für die Grundlagenforschung, sondern auch für anwendungsbezogene FuE. Wegen dieser positiven externen Effekte ist eine staatliche Förderung zur Ausweitung der unternehmerischen FuE-Ausgaben sinnvoll. Alle OECD-Länder und auch viele Schwellenländer ziehen daraus die Konsequenz, FuE in den Unternehmen staatlich zu fördern, ohne die Grundlagenforschung an Universitäten oder Forschungsinstituten zu vernachlässigen. Die Bündnispartner sind sich in der Bewertung einig, dass die öffentliche Hand in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern mehr privatwirtschaftliche Innovationsanreize setzen sollte. Die hierfür vorgesehenen Mittel sollten daher deutlich aufgestockt werden. Bestehende Programme, die derzeit mit großem Erfolg laufen, sollten ausgebaut und weiterentwickelt werden.

Innovationspolitik für Erhalt und Ausbau guter Industriearbeitsplätze nutzen

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ hat einen sozialpartnerschaftlichen Charakter. Die Gründungserklärung formuliert als gemeinsames Ziel unter anderem: „Wir werden alles dafür tun, um wieder mehr und bessere Industriearbeitsplätze in Deutschland zu schaffen.“ Wir verfolgen das Ziel, mit der F&E-Förderung innovative Unternehmen zu unterstützen und damit Wachstum, Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen zu stärken.

Innovationen in der gesamten Breite fördern

Um die Innovationskraft voranzutreiben, muss eine möglichst große Vielfalt an technologischen Kompetenzen am Standort Deutschland erhalten werden. Dies gilt zum einen für jene Spitzentechnologiefelder, in denen Deutschland international bereits deutlich an Boden verloren hat wie die Biotechnologie, die Mikroelektronik, Batterietechnik und Telekommunikationstechnik. Es geht aber nicht nur um die Förderung von Spitzentechnologie. Auch die Branchen der «mittleren Technologieintensität» sind für das deutsche Innovationssystem unabdingbar, um in Kooperation mit anderen Wirtschaftszweigen komplexe Innovationen zu realisieren. Deshalb braucht es zum anderen eine verstärkte Innovationsförderung in den Branchen, deren Technologieeinsatz unter dem der Spitzentechnologien liegt.

Benachteiligung von Branchen mittlerer FuE-Intensität abbauen

Im Gegensatz zu vielen anderen Industrieländern setzt Deutschland bisher ausschließlich auf eine Projektförderung. Das führt dazu, dass – mit Ausnahme der technologie- und branchenoffenen Innovationsförderung – nicht alle für das deutsche Innovationssystem relevanten Branchen, Unternehmen und Technologien gleichermaßen gefördert werden. Beispielsweise werden Branchen mit mittlerer FuE-Intensität (Anteil der Innovationen am Umsatz zwischen 3 % und 9 %) wie der Maschinenbau oder die chemische Industrie von der derzeitigen technologiespezifischen Förderung benachteiligt. Eine ergänzende steuerliche Forschungsförderung kann diese Lücke tendenziell schließen und Innovationen in der Breite der Anwendungen wirkungsvoll unterstützen.

Besonderheiten des Mittelstands besser berücksichtigen

Die technologiespezifische sowie die Hightech-Projektförderung erreicht erwiesenermaßen kaum Mittelständler. Hierunter sind auch viele innovative „Hidden Champions“, welche die Stärke der deutschen Industrie ausmachen. Die hohen Kosten, die mit dem Antrag verbunden sind, die hohe Unsicherheit, ob das Projekt gefördert wird, und die langen Zeiten zwischen Projektantrag und Entscheidung schrecken viele mittelständische Unternehmen ab. Die bisherige Förderpraxis führt so dazu, dass der industrielle Mittelstand in Deutschland weniger forschungsintensiv ist als in anderen Ländern. Die staatliche Forschungsförderung muss – wie dies beispielsweise beim technologieoffenen Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) der Fall ist – den Besonderheiten des deutschen Mittelstands gerecht werden und so dessen Innovationspotential noch besser nutzen.

Steuerliche Forschungsförderung einführen

Die Mitglieder des Bündnisses „Zukunft der Industrie“ sind sich einig in der Beurteilung, dass die bisherige deutsche Forschungsförderung dem Anspruch einer zu intensivierenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeit nicht gerecht wird. Die Mitglieder der AG2 schlagen daher vor, ergänzend zur Projektförderung die Innovationsfähigkeit und Innovationskraft durch eine gezielte und wirksame steuerliche FuE-Förderung für KMU zu erhöhen und so Wachstum, Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen am Standort Deutschland zu stärken.

Keine zu enge Definition des Kreises der Begünstigten

Eine wesentliche Determinante für die Kosten einer Steuerlichen Forschungsförderung, aber auch den zu erwartenden Nutzen und damit „Impact“ für Innovation und Investition ist die Definition des Kreises der Begünstigten. Die Mitglieder der AG 2 im Bündnis „Zukunft der Industrie“ empfehlen, den Kreis der zu fördernden Unternehmen nicht zu eng zu ziehen und sich am ZIM für KMU zu orientieren, konkret: FuE in Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern steuerlich zu fördern. Damit trägt das Programm der hohen Bedeutung größerer Mittelständler für die Innovationskraft der Industrie Rechnung.

Bemessungsgrundlage an FuE-Personalausgaben ausrichten

Die Mitglieder der AG 2 im Bündnis „Zukunft der Industrie“ empfehlen darüber hinaus, die Bemessungsgrundlage für die steuerliche Forschungsförderung auf die FuE-Personalaufwendungen zu beschränken. Dadurch wird eine sichere Abgrenzung der zu fördernden FuE-Aufwendungen von anderen Betriebsausgaben gewährleistet. Forschungsprojekte, die bereits anderweitig gefördert werden, sind von der steuerlichen FuE-Förderung auszuschließen. Gefördert werden sollten entsprechend der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung Artikel 25 Nummer 3a VO (EU) 651/2014 Kosten für Forscher, Techniker und sonstiges Personal, soweit diese für FuE-Vorhaben eingesetzt werden. In Anlehnung an das ZIM des BMWi müssen die Vorhaben auf neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen abzielen, die mit ihren Funktionen, Parametern oder Merkmalen die bisherigen Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen deutlich übertreffen.

Mit Förderquote wirkungsvoll Anreize setzen

Die Förderquote ist gemeinsam mit der Abgrenzung des Förderkreises und der Bemessungsgrundlage das dritte wesentliche Element einer attraktiven, wirkungsvollen Steuerlichen Forschungsförderung. Die Mitglieder der AG 2 sind sich darüber einig, dass die Förderquote hoch genug sein muss, um substanzielle Innovationsanreize auf Seiten der Unternehmen zu entfalten, und schlagen eine Förderquote von mindestens 10% der FuE-Personalaufwendungen vor.

Auszahlung der Förderung mittels Steuergutschrift

Die Mitglieder der AG 2 empfehlen, die Förderung als Forschungsprämie bzw. Steuergutschrift auszugestalten, die mit der Jahresveranlagung des Unternehmens / des Unternehmers (Einkommen- oder Körperschaftsteuer) ausgezahlt wird. Für den Fall, dass die Forschungsprämie höher ist als die Steuerschuld, sollte eine Erstattung vorgesehen werden, damit auch Start-ups und ertragsschwächere Unternehmen profitieren.

Effiziente Kontrolle notwendig

Unstrittig ist, dass bei einer steuerlichen Forschungsförderung überprüft werden muss, ob es sich um FuE-Kosten im Sinne des Gesetzes handelt, ob die Berechnungen korrekt sind und ob die Projekte nicht bereits anderweitig gefördert werden. Die Kontrolle sollte einerseits den Missbrauch (wie z.B. durch die Umdeklaration von sonstigen

Kosten zu F+E-Aufwand) verhindern. Andererseits sollte die Kontrolle mit möglichst niedrigem Verwaltungsaufwand verbunden sein. In der AG wurden hierzu unterschiedliche Ansätze diskutiert, ohne sich abschließend auf eine Kontrollinstanz festzulegen.

Steuerliche Forschungsförderung evaluieren

Die steuerliche Forschungsförderung kann in ihrer Wirkung durch Mitnahmeeffekte beeinträchtigt werden, beispielsweise wenn die geförderten Forschungsprojekte auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die AG 2, das Instrument der steuerlichen FuE-Förderung nach 3–5 Jahren zu evaluieren. Insbesondere ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang durch die Maßnahme zusätzliche Innovationen in KMU ausgelöst wurden. Erst dann sollte das Instrument dauerhaft implementiert und der Kreis der Begünstigten erweitert werden.

Die steuerliche Forschungsförderung für den Mittelstand kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Innovationskraft der deutschen Industrie leisten, wenn das Instrument entsprechend den in diesem Papier genannten Eckpunkten ausgestaltet wird. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen notwendig, um das ambitionierte Innovationsziel zu erreichen. Es sollte das Ziel des Bündnisses sein, weitere innovationspolitische Instrumente zu konkretisieren.

Unbeschadet dieser gemeinsamen Positionen haben die Bündnisteilnehmer weitergehende und z.T. kontroverse Positionen.

Die Wirtschaftsverbände halten die Beschränkung auf Betriebe bis zu max. 500 Beschäftigten für zu restriktiv. Insbesondere die genannten Probleme der Förderung bei mittlerer Technologieintensität lassen sich aus ihrer Sicht gerade nicht sachgerecht lösen, wenn eine Betriebsgröße von max. 500 Beschäftigten festgeschrieben wird. Gerade in Branchen wie dem Maschinenbau, der Elektrotechnik oder bei speziellen pharmazeutischen Verfahren finden sich eine Reihe von Betrieben zwischen 500 und 2.000 Beschäftigten, auf welche die Kriterien im Übrigen zutreffen. Zumindest sollte deshalb die Evaluierung (Ziff. 15) möglichst zeitnah erfolgen und zielgerichtet auch diesen Aspekt untersuchen. Zudem haben sie trotz aller diskutierten Ansätze die Sorge, dass die Verfahrensregelungen im Bemühen, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, zu bürokratisch ausfallen und daher das Gesamtinstrument verpuffen könnte. Daher halten sie eine Überprüfung durch die Finanzbehörden – ggf. unterstützt durch Gutachten von Wirtschaftsprüfern in Einzelfällen – für hinreichend.

Für die Gewerkschaften ist das gemeinsame Ziel, mit der Forschungsförderung auch gute Arbeitsbedingungen zu stärken (Ziff. 5), in den oben beschriebenen Ausführungsüberlegungen noch nicht ausreichend umgesetzt. Da die Förderung nur für FuE-Vorhaben mit echtem Innovationscharakter (an Anlehnung an ZIM, vgl. Ziff. 11) gelten soll, bedarf es sowohl einer sachlichen Prüfung wie auch einer Beratung der Unternehmen. Da beides allein durch die Finanzämter nicht zu leisten ist, schlagen sie – wie in Österreich ähnlich realisiert – die Gründung einer öffentlichen Beratungsagentur unter Beteiligung der Sozialpartner vor. Zudem halten die Gewerkschaften es für erforderlich, die Auszahlung der Förderung daran zu knüpfen, dass die geförderten Betriebe auch als förderfähig im Sinne von „Guter Arbeit“ bewertet sind. Dies ist bei tarifgebundenen Unternehmen, bei denen ein Betriebsrat besteht, regelmäßig anzunehmen. Bei Bedarf sind entsprechende weitere Kriterien festzulegen. Skeptisch sehen die Gewerkschaften die beliebige Ausweitung der Fördergrenze, da dann Unternehmen begünstigt werden, die regelmäßig keine Probleme bei der Finanzierung ihrer FuE-Aufwendungen haben; damit würde dieses Instrument anstelle einer zielgerichteten Förderung eher den Charakter einer allgemeinen Steuersenkung für Unternehmen bekommen.

Wir werden diese strittigen Fragen innerhalb des Bündnisses weiter bearbeiten in der Überzeugung, dass wir so gemeinsame, gute und tragfähige Ideen und Lösungen für die Stärkung von Wachstum, Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen vorantreiben und „auf die Straße“ bringen können.