

sachen. Ein wichtiger Grund ist sicherlich, dass es in Deutschland – im Gegensatz zu Großbritannien, den USA und Frankreich – auch nach Inkrafttreten des MoRaKG keine effektive steuerliche Privilegierung dieser Investitionen gibt.²¹ Die Expertenkommission empfiehlt, für Business Angels Steuervorteile zu definieren, die deren Investitionen in junge Wachstumsunternehmen fördern.

Wagniskapital und das Drei-Prozent-Ziel

Vor dem Hintergrund des Drei-Prozent-Ziels der Bundesregierung ist es wichtig, den möglichen Beitrag der Wagniskapitalindustrie zu betrachten. Wagniskapital wird wachstumsstarken Unternehmen zur Verfügung gestellt. Diese zeichnen sich häufig durch eine hohe Forschungsintensität aus. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben pro Mitarbeiter in mit Wagniskapital finanzierten Unternehmen liegen weit über dem durchschnittlichen Wert der 500 Unternehmen mit den höchsten Forschungsausgaben in den 25 EU-Mitgliedsstaaten.²² Wagniskapital könnte also einen Beitrag zum Erreichen des Drei-Prozent-Ziels leisten. Dieser Zusammenhang ist in der politischen Diskussion bisher nicht ausreichend gewürdigt worden.

Besonders interessant erscheint ein Szenario, bei dem es gelingt, die deutschen Rahmenbedingungen für Wagniskapital für ausländische Investoren attraktiv zu machen. Vereinfachend gesprochen würde in diesem Fall das Erreichen des Drei-Prozent-Ziels von ausländischen institutionellen Kapitalgebern teilweise finanziert werden. Selbst wenn es aber „nur“ gelingen würde, deutsche institutionelle Investoren zu einer stärkeren Berücksichtigung des Wagniskapitalmarktes in Deutschland anzuregen, würden Mittel für die Finanzierung von Forschung und Entwicklung mobilisiert, die derzeit nicht zur Verfügung stehen.

C3 FUE-FÖRDERUNG IM STEUERSYSTEM

FuE-Förderung im Steuersystem in EU- und OECD-Ländern

Während in Deutschland das Steuerrecht in wichtigen Bereichen Innovationsaktivitäten hemmt, betreibt die Mehrheit der OECD- und der EU-Mitgliedsstaaten eine explizite steuerliche Unterstützung von Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft. Dabei setzen Länder auf Steuergutschriften oder Steuerfreibeträge, deren Bemessung an die Höhe der FuE-Aufwendungen gekoppelt ist. KMU werden durch diese Maßnahmen oft bevorzugt gefördert, in manchen Ländern zielt die Förderung ausschließlich auf KMU.

Deutschland macht von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Steuerliche Förderinstrumente für Forschung und Entwicklung sind in den 1970er und 1980er Jahren erstmals in OECD-Ländern mit gemischtem Erfolg erprobt worden. Inzwischen haben 20 der 30 OECD-Staaten und 15 der 27 EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen implementiert, um Forschung und Entwicklung durch steuerliche Erleichterungen zu fördern. Etliche Evaluationsergebnisse und Bewertungen liegen vor. Die anfänglichen Probleme der verschiedenen Maßnahmen scheinen mittlerweile beherrschbar zu sein.²³ Mit den beschriebenen steuerlichen Förderinstrumenten werden die FuE-Kosten in vielen dieser Länder erheblich gesenkt.²⁴

Varianten der steuerlichen FuE-Förderung

Die von den verschiedenen Staaten eingesetzten Systeme unterscheiden sich stark, sowohl im Hinblick auf die Höhe als auch die Art der Förderung. Bei Steuergutschriften werden Abzüge von der Steuerschuld gestattet; diese Form der Förderung wird u. a. in den USA, Korea, Frankreich, Niederlande und Kanada eingesetzt. Bei Steuerfreibeträgen wird eine

Ermäßigung des zu versteuernden Einkommens vorgenommen; diese Form der FuE-Förderung wird u. a. von Australien, Österreich und Großbritannien eingesetzt.

In vielen Ländern wird die steuerliche FuE-Förderung für KMU und Gründungen attraktiver gestaltet als für Großunternehmen. In einigen Ländern wird die Höhe der steuerlichen Förderung nicht vom Niveau der FuE-Aufwendungen des Unternehmens, sondern von ihrem Zuwachs abhängig gemacht. So lassen sich Steuerausfälle begrenzen. Tab. 01 gibt an, in welchen Ländern im Jahr 2004/2005 Steuergutschriften oder -freibeträge für FuE gewährt wurden.

FuE-Förderung im Steuersystem ausgewählter OECD-Länder 2004/2005

TAB 01

Länder mit Steuergutschriften	Länder mit Steuerfreibeträgen
Frankreich	Australien
Irland	Belgien
Italien	Dänemark
Japan	Großbritannien
Kanada	Österreich
Korea	Ungarn
Mexiko	
Niederlande	
Norwegen	
Portugal	
Spanien	
USA	

Quelle: Warda (2006: 15).

Vor- und Nachteile einer steuerlichen FuE-Förderung

Zu den prinzipiellen Vorzügen einer steuerlichen FuE-Förderung für Unternehmen gehört zunächst, dass die Förderung themenoffen für FuE-Aufwendungen jeder Art verfügbar ist. Weiterhin kann die Förderung ohne separates Antragsverfahren von den Unternehmen in Anspruch genommen werden. Da die steuerliche Förderung einen Rechtsanspruch darstellt, ist sie für die Unternehmen gut planbar. Die Breitenwirkung einer steuerlichen FuE-Förderung dürfte die eines Zuschussprogramms mit Antragsverfahren deshalb weit übertreffen. Zudem könnte eine im Steuersystem verankerte FuE-Förderung auch ein wichtiges Signal für noch nicht in Deutschland tätige Unternehmen darstellen und Deutschland im Standortwettbewerb stärken. Der wichtigste Vorteil ist aber wohl das weitgehende Ausbleiben von Marktverzerrungen: Mit einer steuerlichen FuE-Förderung beeinflusst der Staat nicht die inhaltliche Ausrichtung der Forschung und Entwicklung, sondern reduziert die Kosten der Durchführung jedweder FuE-Aktivitäten.

Ein Nachteil einer FuE-Förderung im Steuersystem liegt darin, dass Gewinne zur Verrechnung mit der steuerlichen Förderung vorhanden sein müssen, um die Steuervorteile zeitnah zu nutzen. Wenn die Steuervorteile vorgetragen werden können, ist eine Nutzung durch die Unternehmen nur mit Zeitverzug möglich. Daher verliert die Förderung dann einen Teil ihres Effekts. In Großbritannien wird den Unternehmen aus diesem Grund ein erstattungsfähiger Steuerfreibetrag (refundable tax credit) eingeräumt.²⁵ Die Unternehmen können damit die steuerliche Förderung in einen sofort fließenden Zuschuss umwandeln.

Vergleich mit Zuschussförderung

Mit einer steuerlichen Förderung am ehesten vergleichbar ist eine Zuschussförderung, die den zu fördernden Unternehmen den der Steuersenkung äquivalenten Betrag zur Verfügung stellt. Im Vergleich zur FuE-Förderung im Steuersystem hat diese Lösung jedoch den Nachteil, ein separates Beantragungssystem zu erfordern, das in Deutschland üblicherweise durch Projektträger bereitgestellt wird. Zudem dürften die Kosten für die Kommunikation und die Überwachung der Zuschussförderung deutlich über denen liegen, die bei der Nutzung einer steuerlichen Maßnahme anfallen. Die genaue Höhe der administrativen Kosten der beiden Systeme ist jedoch nicht bekannt. Von großem Interesse wäre ein Vergleich der Kosten von Projektträgern, die für die Förderprogramme im F&I-Bereich zuständig sind, mit denen der Finanzverwaltung. Zuschusslösungen wie auch FuE-Förderungen im Steuersystem werden Missbrauchsversuchen ausgesetzt sein. Im Fall der steuerlichen FuE-Förderung könnten diese über Betriebsprüfungen kontrolliert werden. Im Fall der Zuschusslösung kann die Kontrolle durch den Projektträger erfolgen.

Ermutigende Ergebnisse aus Evaluationsstudien

Die Effektivität einer FuE-Förderung im Steuersystem ist inzwischen in etlichen Studien belegt worden. Die Mehrzahl der Studien deutet darauf hin, dass ein langfristig angelegtes steuerliches Fördersystem FuE-Mehraufwendungen etwa in Höhe der Steuerausfälle erzeugt.²⁶ Somit haben andere OECD- und EU-Staaten unter Beweis gestellt, dass eine effektive Förderung durch steuerliche Maßnahmen möglich ist und wirtschaftlich sinnvoll gestaltet werden kann. Die Evaluationsergebnisse können auch genutzt werden, um den Umfang einer steuerlichen FuE-Förderung ungefähr abzuschätzen. Um Anreize für FuE-Mehraufwendungen der Unternehmen in Höhe von 0,1 Prozent des BIP zu erzeugen, wäre eine Finanzierungsvolumen in etwa derselben Höhe erforderlich (in 2006: etwa 2,3 Milliarden Euro). Die Kommission betont, dass es sich hierbei um sehr grobe Schätzungen handelt, und dass präzisere quantitative Angaben erst nach Berücksichtigung der zahlreichen Parameter einer solchen Maßnahme ermittelt werden können. Prinzipiell kann eine steuerliche FuE-Förderung aber zum Erreichen des Drei-Prozent-Ziels einen wichtigen Beitrag leisten.

Ausgestaltungsfragen

Bei der Ausgestaltung einer steuerlichen FuE-Förderung sind eine Reihe von ökonomischen und rechtlichen Fragen zu klären. Dazu gehören die Definition der FuE-Aufwendungen, die von der Förderung erfasst werden, die prinzipielle Entscheidung für Steuergutschrift oder -freibetrag, die Ausgestaltung als Zuwachs- oder Bestandsförderung und die Höhe der Förderung (Fördertarife). Hinzu kommen komplexe rechtliche Fragen der Kompatibilität mit dem Europäischen Beihilferecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Hinblick auf Gebietsbeschränkungen. Da die Europäische Kommission einer steuerlichen Förderung positiv gegenübersteht, hält die Expertenkommission die rechtlichen Fragen prinzipiell für lösbar.²⁷

Rückläufige Innovationsbeiträge kleiner und mittlerer Unternehmen

Die Expertenkommission kommt in ihrer Analyse der ihr vorliegenden Berichte zu dem Ergebnis, dass der auf KMU entfallende Anteil der FuE-Aufwendungen rückläufig ist. Zudem geht die Innovatorenquote, der Anteil von Unternehmen, die innerhalb eines Sektors Innovationen durchführen, mittelfristig zurück. Die F&I-Aktivitäten der deutschen Wirtschaft konzentrieren sich zunehmend auf Großunternehmen. Diese mittelfristigen Trends werden

auch durch die derzeit zu beobachtende erfreuliche Zunahme des Umfangs der FuE-Aktivitäten nicht verändert.

Die bisher verfolgte FuE-Förderung des Staates wird nur von einem relativ geringen Teil der KMU in Deutschland genutzt: Befragungsergebnisse zeigen, dass der Anteil innovativer Unternehmen, die eine der verschiedenen Formen der FuE-Förderung in Anspruch nehmen, unter allen betrachteten EU-Mitgliedsländern am niedrigsten ist. Darüber hinaus ist der Unterschied zwischen den Beteiligungsquoten der KMU und der großen Unternehmen in Deutschland stärker ausgeprägt als in den anderen EU-Ländern.²⁸

Eine selektive Förderung ist sinnvoll, wenn sie darauf abzielt, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht besonders wichtige Projekte oder aber Forschung und Innovation in bestimmten Themenbereichen oder Technologien zu fördern. Wenn das Politikziel jedoch darin liegt, die Partizipation deutscher KMU an Forschung und Entwicklung und indirekt damit auch die Innovatorenquote zu erhöhen, dann stellt hohe Selektivität keine Tugend dar.

Neue Forschungsförderung für kleine und mittlere Unternehmen

Der Rückgang der Innovationsbeiträge von KMU ist besorgniserregend. Die Bundesregierung hat deshalb beschlossen, die Innovationsförderung für den Mittelstand in jedem Jahr um zehn Prozent auszubauen. Die bisher von vielen Beobachtern kritisierte Zersplitterung und Vielfalt der Programme soll durch das neue „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) gebündelt werden. Darüber hinaus sollten KMU mit FuE-Aktivitäten in der Spitzentechnologie im Rahmen der Förderinitiative „KMU-innovativ“ vereinfachten und beschleunigten Zugang zu Fördermaßnahmen in zunächst sechs Technologiefeldern erhalten. Dazu gehören auch einige Bereiche mit besonders hoher FuE-Intensität. Diese Förderung ist prinzipiell positiv zu bewerten. Derartige Programme stellen auch keine Substitute für eine breit angelegte steuerliche FuE-Förderung dar, sondern ergänzen sie.

Von Interesse ist auch die im Jahr 2007 im Rahmen der Hightech-Strategie eingeführte „Forschungsprämie“, mit der zusätzliche Anreize für die verstärkte Zusammenarbeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit der Wirtschaft, insbesondere mit KMU geschaffen werden sollen. Die Forschungsprämie wird an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gezahlt, die FuE-Aufträge von KMU durchführen. Sie beläuft sich auf 25 Prozent des Auftragswertes. Gegenwärtig stehen Evaluationen noch aus, die Maßnahme ist bis 2009 befristet. Eine verstärkte Kooperation von Hochschulen und Unternehmen ist positiv zu bewerten (vgl. Kapitel C 6). Es dürfte aber besonders darauf zu achten sein, dass durch die Forschungsprämie keine Verzerrung zu Ungunsten privater Anbieter entsteht, die Forschungsdienstleistungen marktgerecht anbieten können.

Empfehlung

Die Expertenkommission begrüßt die Maßnahmen der Bundesregierung zur Straffung und zum Ausbau der KMU-Förderung. Dennoch bleibt sie skeptisch, ob mit den vorliegenden Maßnahmen allein schon ein abgerundetes Gesamtkonzept zur Unterstützung von Forschung und Innovation im Mittelstand vorliegt. Um für Unternehmen in Deutschland eine einfache und langfristig planbare Form der FuE-Förderung zu etablieren, rät die Expertenkommission, eine steuerliche FuE-Maßnahme zu entwickeln, wie sie inzwischen in vielen OECD-Ländern erfolgreich eingesetzt wird. Aufgrund der rückläufigen Entwicklung der Innovationsbeiträge von KMU in Deutschland empfiehlt es sich, eine bevorzugte Förderung von KMU vorzusehen. Diese Präferenz ist auch aus anderen Gründen berechtigt:

Finanzierungsrestriktionen und die schon beschriebenen Asymmetrien in der Behandlung von Eigen- und Fremdkapital treffen vor allem KMU und Gründungen, weniger aber die Großunternehmen. Eine FuE-Breitenförderung im Steuersystem könnte bei sinnvoller Gestaltung eine wichtige Ergänzung der gezielten FuE-Projektförderung darstellen, die weiterhin bei spezifischen Problemstellungen eingesetzt werden soll. So können beide Instrumente ihre komplementäre Wirkung entfalten. Darüber hinaus könnten von einer steuerlichen FuE-Förderung wichtige Impulse für das Erreichen des Drei-Prozent-Ziels ausgehen.

C 4 BILDUNG, ARBEITSMARKT UND INNOVATION

In der global integrierten Gesellschaft wird Wissen mit immer höherer Geschwindigkeit erzeugt, verbreitet, genutzt und entwertet. Damit einher geht die immer stärkere Notwendigkeit zu laufender technologischer und institutioneller Erneuerung und Innovation. In der heutigen Wissensgesellschaft gewinnen Produkte mit kürzeren Produktlebenszyklen an Bedeutung, wissensintensive Dienstleistungen werden für die Wirtschaft zunehmend wichtiger.

Neben sachkapitalintensiven Innovationen wächst die Bedeutung von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung – also von Humankapital – für Innovationen ständig. Durch den Ausbau der Kommunikations- und Informationstechnologie und der damit verbundenen modernen Organisationsformen in Unternehmen kommt es zu Veränderungen mit einem erheblichen Einfluss auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Die Beschäftigten brauchen ein höheres und breiteres Qualifikationsprofil sowie Schlüsselqualifikationen, wie etwa Team- und Kommunikationsfähigkeit.

Innovation und Qualifikation stehen in einer dynamischen Wechselbeziehung:²⁹ Innovationen haben gravierende Auswirkungen auf das benötigte Qualifikationsniveau, gleichzeitig spielt das Qualifikationsniveau eine entscheidende Rolle für den Innovationsprozess. Ohne Bildung sind Innovation und die effektive Nutzung neuer Technologien nicht möglich.

Die Bedeutung von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung für den Innovationsprozess drückt sich bereits darin aus, dass alle Indikatorenssysteme (Box 08) zur Bestimmung der Innovationsfähigkeit eines Landes entsprechende Maßzahlen stets miteinbeziehen. Zwar ist Deutschland bei einer Reihe von Kriterien, so bei der Umsetzung in der Produktion oder bei der Vernetzung von Unternehmen mit Forschungseinrichtungen, durchaus auch führend. Im Bereich von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung liegt Deutschland dagegen weit von der Spitzengruppe entfernt.

BOX 08 Zusammengesetzte Innovationsindizes

Die Komplexität des Innovationsgeschehens zu erfassen, noch dazu im Länder- oder Zeitvergleich, ist nicht einfach. Eine Möglichkeit der Komplexitätsreduktion besteht in der Bildung aufeinander bezogener Indikatoren. So sind in den letzten Jahren verschiedene „zusammengesetzte“ Innovationsindizes (Composite Indicators) populär geworden, die in Form von Ranglisten publiziert wurden. Beispiele hierfür sind der „European Innovation Indicator“ der Europäischen Kommission³⁰ und der Innovationsindex von BDI, Stiftung Telekom und DIW.³¹

Die Fachdiskussion zeigt, dass Ranglisten aufgrund einer von Interessen geleiteten Auswahl von Indikatoren beträchtlich variieren können. Vorsichtig ausgedrückt kann der Gebrauch von zusammengesetzten Indikatoren irreführend sein, da die Ranglisten häufig für bare Münze genommen werden. Ohne interpretierende Diskussion der zugrunde liegenden komplexen Sachverhalte ist der Raum für Manipulation durch Selektion, Gewichtung und Aggregation groß. Die Expertenkommission sieht daher weitgehend von Bezügen auf zusammengesetzte Innovationsindizes ab.