

Ernst, Christof

Article

Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung in Europa

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Ernst, Christof (2007) : Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung in Europa, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 10, Iss. 4, pp. 10-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125987>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung in Europa

Forschung und Entwicklung spielt eine wichtige Rolle bei der Steigerung von Produktivität und der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Seit einiger Zeit wird diskutiert, wie eine indirekte Förderung mittels steuerlicher Anreize die bestehenden Fördermaßnahmen ergänzen kann. Hierzu lohnt ein Blick in die Nachbarstaaten, da in den vergangenen Jahren in vielen Ländern verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit über spezifische steuerliche Anreize deutlich an Boden gewonnen haben.

Aktueller Stand

Die Europäische Union soll bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Forschung und Entwicklung (FuE) spielt eine zentrale Rolle bei der Steigerung von Produktivität und Wirtschaftswachstum. Um die Innovationsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, hat der Europäische Rat im Jahr 2002 eine Steigerung der FuE-Ausgaben auf 3 v.H. des EU-weiten Bruttoinlandsproduktes als Ziel gesetzt.

Einerseits kann die Steigerung der Ausgaben für FuE durch höhere Ausgaben von staatlicher Seite unterstützt werden. Andererseits sollen aber vor allem die Unternehmen ihre Ausgaben erhöhen. Neben anderen wirtschafts- und innovationspolitischen Maßnahmen wie der direkten Projektförderung haben viele Industrieländer steuerliche Anreize als Form der indirekten Förderung von Ausgaben für FuE implementiert. Neu eingeführt wurden in den vergangenen sieben Jahren steuerliche Förderungen im Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Belgien, Irland, Norwegen und Polen. Eine deutliche Ausweitung und Modifikation ihrer steuerlichen Fördermodelle nahmen unter anderem Japan, Spanien, Österreich und Frankreich vor. Heute sind in der Mehrzahl der OECD-Staaten Systeme der steuerlichen FuE-Förderung etabliert. Bislang verzichten Deutschland, die Schweiz und Schweden auf eine steuerliche FuE-Förderung.

Was spricht für eine Förderung von FuE? FuE weist Eigenschaften eines öffentlichen Gutes auf, denn nicht nur das Unternehmen, welches die Forschung betreibt, profitiert von mögli-

chen späteren Erträgen aus dieser Tätigkeit. Auch die mit der Forschung betrauten Mitarbeiter und die Geschäftspartner bilden eigenes Know-How. Bei einem späteren Arbeitgeberwechsel, einer eigenen Unternehmensgründung der Mitarbeiter oder bei Lehrtätigkeiten kommt dieses Wissen zumindest Teilen der Gesellschaft zugute und trägt selbst wiederum Früchte („Spill-over-Effekte“). Ein Unternehmer, der seine Investitionen in FuE plant, wird diesen gesellschaftlichen Nutzen dagegen nicht in seine Kalkulation einbeziehen und seine Investitionen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht tendenziell zu niedrig ansetzen.

Argumente für eine Förderung von FuE

Ein Vorzug steuerlicher Anreize wird im hohen Erreichungsgrad bei kleinen und mittleren Unternehmen gesehen, insbesondere bei denjenigen, die sich nicht an der technologischen Grenze befinden. Besonders der administrative Aufwand und die Kosten für die Unternehmen werden als gering angesehen. Zeitlich wirken steuerliche Anreize schnell und unmittelbar, da keine langwierigen Verwaltungsprozesse zu erwarten sind.

Große Unternehmen und die Gruppe der technologisch bereits leistungsstarken kleinen und mittleren Unternehmen besitzen hinreichend Erfahrungen im Umgang beispielsweise mit projektorientierter FuE-Förderung. Sie stellen zudem begehrte Kooperationspartner für wissenschaftliche Einrichtungen dar. Große Unternehmen sind durch das von ihnen beigesteuerte Projektvolumen, sowie kleine und mittlere Unternehmen aus der Hochtechnologie begehrtere

Partner als die breite Masse des FuE-treibenden Mittelstands. Die direkte Projektförderung führt aber zu einer hohen Selektivität und zu einem ordnungspolitisch negativ zu beurteilenden Lenkungseffekt für FuE. Ein Vorteil steuerlicher FuE-Anreize ist deshalb darin zu sehen, dass die Investitionsentscheidung für oder gegen FuE und die Wahl der Mittel und Wege den Unternehmen und damit den Marktakteuren überlassen bleibt.

Steuerliche Anreize für FuE

Die steuerliche FuE-Förderung setzt im Wesentlichen an der Bemessungsgrundlage, dem Tarif oder an der Ertragsteuerschuld von Unternehmen an. Eine weitere Form der FuE-Förderung, die nicht an der Unternehmensteuer direkt anknüpft, ist die Förderung über die Besteuerung des in FuE beschäftigten Personals. Dabei werden indirekt die Beschäftigungskosten für das Unternehmen gesenkt. Eine Reihe von Ländern (Niederlande, Finnland, Dänemark, Schweden, Belgien, Frankreich und Italien) unterstützen die Anwerbung von FuE-Fachpersonal durch zusätzliche Steuerergünstigungen für diese Personengruppe im Rahmen der Einkommensteuer.

Beim Ansatz an der Steuerbemessungsgrundlage ist das Ziel der Förderung, die steuerliche Bemessungsgrundlage von FuE-intensiven Unternehmen relativ über höhere und frühere Abzüge zu senken, um die Gesamtsteuerschuld, die sich aus dem Produkt Bemessungsgrundlage mal Steuersatz ergibt, zu minimieren. Dies geschieht einerseits, indem mehr als 100 v.H. der tatsächlich angefallenen laufenden Aufwendungen zum Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage zugelassen werden, oder andererseits, indem aktivierungspflichtige FuE-Investitionsgüter beschleunigt abgeschrieben werden. Die steuerliche Förderung über einen niedrigeren oder progressiven Steuertarif ist relativ selten und meist auf eine be-

sondere Unternehmensgruppe begrenzt. Bei der steuerlichen FuE-Förderung über eine Steuergutschrift („Tax Credit“) mindert ein bestimmter Betrag in Abhängigkeit der Höhe der FuE-Aufwendungen die Steuerschuld des Unternehmens direkt. Gleichzeitig bleiben die FuE-Aufwendungen weiterhin abzugsfähig von der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Bei der sogenannten volumenbasierten Steuergutschrift wird ein bestimmter Prozentsatz der gesamten FuE-Aufwendungen von der Steuerschuld abgezogen. Die inkrementelle Steuergutschrift zielt dagegen auf den Zuwachs der FuE-Aufwendungen im Zeitablauf ab.

Der Effekt einer Förderung durch eine Steuergutschrift ist im Gegensatz zu Förderungen, die an der Bemessungsgrundlage ansetzen, unabhängig vom Steuertarif. Von der Steuergutschrift profitieren grundsätzlich nur profitable Unternehmen, da nur bei diesen eine positive Steuerschuld entsteht und verrechnet werden kann. Um beispielsweise die Steuergutschrift für Unternehmen mit Verlusten attraktiv zu machen, werden Vor- oder Rücktragsmöglichkeiten der Steuergutschrift gewährt, oder die Steuergutschrift wird ausgezahlt anstatt sie von der Steuerschuld abzuziehen („Payable Tax Credit“). Dabei existieren in der Praxis Beschränkungen der Vor- und Rücktragsmöglichkeiten und teilweise deutliche Abschläge für den Fall der Auszahlung der Steuergutschrift.

Neben der Art der steuerlichen FuE-Förderung ist die Definition der geförderten Aktivitäten für FuE entscheidend. Relevant ist hier die Frage, wo die Grenzziehung zwischen FuE-Aktivitäten und eng verbundenen Aktivitäten (wie Design, Fertigung von Prototypen, Patentierung, Ausbildung) verlaufen soll, die nicht mehr zu FuE gehören. Auch der Umfang der FuE-Aufwendungen ist wichtig. Laufende Aufwendungen für Löhne und Gehälter von FuE-Personal sind vielfältig interpretierbar. Es ist dabei zu entscheiden, welches Personal (beispielsweise Wissenschaftler in Abhängigkeit von der Tätigkeit oder dem akademischen Grad, Techniker, sonstiges Personal wie Hilfskräfte, Verwaltungspersonal, Schreibkräfte) in welchem Umfang (beispielsweise Bruttogehälter, Sozialabgaben (gesetzliche, tarifliche und zusätzliche Personalkosten), Altersvor-

sorge, weitere Lohnkosten, Gemeinkosten der Verwaltung) einbezogen wird. Laufende Aufwendungen für FuE können die Beschaffung von Material und geringwertigen Ausrüstungsgegenständen in Zusammenhang mit FuE, Mieten, Pachten, Unterhaltskosten von Maschinen auf Einzel- oder Gemeinkostenbasis sein. Investitionsaufwendungen für FuE sind im Allgemeinen Aufwendungen für den Erwerb bilanzierungsfähiger Wirtschaftsgüter, beispielsweise also für Gebäude, Grundstücke und Anlagen für FuE.

Beispiele

Einige Beispiele für steuerliche Anreize in den Nachbarländern Deutschlands zeigen bereits, wie verschieden die Ansätze für eine Förderung sein können. Das Vereinigte Königreich beispielsweise bietet für kleine und mittelgroße Unternehmen einen erhöhten Abzug von 150 v.H. anstatt von 100 v.H. der laufenden Aufwendungen und eine Sofortabschreibung von Anschaffungsinvestitionen für bilanzierungspflichtige Wirtschaftsgüter für FuE. Große Unternehmen können 125 v.H. der laufenden Aufwendungen abziehen. In der Diskussion ist sogar, die Abzüge für kleine Unternehmen auf 175 v.H. und für große auf 130 v.H. zu erhöhen.

Österreich bietet einen erhöhten Abzug von 125 v.H. der laufenden Aufwendungen und 135 v.H. für den Zuwachs, Unternehmen können alternativ eine Steuergutschrift in Höhe von 8 v.H. der laufenden Aufwendungen in Anspruch nehmen. Frankreich bietet verschiedene Anreize, unter anderem speziell für besonders innovative, neu gegründete Unternehmen. Anderen Unternehmen steht eine Steuergutschrift in Höhe von 10 v.H. der laufenden Aufwendungen und 40 v.H. auf den Zuwachs der Ausgaben zu, begrenzt auf 10 Mio. EUR (2006). Die Steuergutschrift in den Niederlanden bemisst sich folgendermaßen: 42 Prozent Gutschrift auf die ersten 110.000 EUR der Lohnsumme und 14 Prozent auf den übersteigenden Teil, dazu kommt eine Sofortabschreibung für bestimmte Wirtschaftsgüter für FuE.

In Polen können bis zu 50 v.H. der Anschaffungskosten für technologisch neuwertige immaterielle Wirtschaftsgüter

abgezogen werden. Die steuerliche Abschreibung bleibt im Jahr der Anschaffung unberührt.

Empirische Erkenntnisse zur Wirksamkeit

Von einiger Bedeutung für die Beurteilung der Geeignetheit einer steuerlichen FuE-Förderung zur Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie zur Kosteneffizienz ist die Frage, wie die Unternehmen auf eine Senkung der Kosten für FuE, beispielsweise durch die steuerliche Förderung, reagieren.

Zu dieser Frage gibt es eine Reihe von Studien, die verschiedene untersuchte Zeiträume, geographische Räume und Arten von Unternehmen und Branchen abdecken. Diese Studien vermitteln kein einheitliches Bild. Unterschiedliche Datenbasen, verschiedene Erhebungszeiträume, Erhebungs- und Untersuchungsmethoden sowie die unterschiedlichen Zielsetzungen der Studien erklären aber die Unterschiede. Versucht man diese Studien auf einen Nenner zu bringen, lautet das Ergebnis, dass es hinreichende empirische Evidenz für die Wirksamkeit der steuerlichen FuE-Förderung gibt. Im Mittel bewegen sich dabei die aufgezeigten Multiplikatoren in einer Größenordnung zwischen 0,8 und 1,2 (siehe dazu die ZEW-Übersicht in BMBF, 2007). Im Großen und Ganzen weiten die Unternehmen ihr FuE-Engagement also um diejenige Größenordnung aus, die Ihnen als Steuerersparnis bleibt und die der Staat zunächst an Kosten aus entgangenen Steuereinnahmen hat.

Fazit

Von einer steuerlichen Förderung der FuE-Aktivitäten der Unternehmen gehen also merkbare Impulse für die Ausweitung der FuE-Aktivitäten aus. Viele Evaluationen kommen daher zu dem Ergebnis, dass aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der Nutzen einer steuerlichen FuE-Förderung größer ist als die damit verbundenen fiskalischen Kosten.

Christof Ernst, ernst@zew.de

Literatur:

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin.