

Antrag

der Abgeordneten Priska Hinz (Herborn), Kerstin Andreae, Christine Scheel, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Krista Sager, Grietje Staffelt, Alexander Bonde, Dr. Thea Dückert, Anna Lührmann, Brigitte Pothmer, Elisabeth Scharfenberg, Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Innovationskraft von kleinen und mittleren Unternehmen durch steuerliche Förderung gezielt stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise muss als Chance zur ökologischen Modernisierung der Wirtschaft in Deutschland genutzt werden. Dafür müssen heute die Weichen richtig gestellt werden. Grundlage hierfür sind ambitionierte und verbindliche Umweltziele, funktionierende Märkte durch fairen Wettbewerb und verstärkte Investitionen in Forschung und Entwicklung. Nur dieser Dreiklang schafft nachhaltigen Wohlstand, schont die Umwelt und sichert den Menschen Lebensqualität, Arbeit und Einkommen. Die Märkte von morgen sind grün. Hier liegen die Chancen für Deutschland, für Europa und für die Weltwirtschaft. Ohne eine gesunde ökologische Entwicklung gibt es keine gesunde ökonomische Entwicklung. Das gilt in Zeiten von Klima- und Wirtschaftskrise mehr denn je. Die Verknüpfung dieser Herausforderungen macht innovative Lösungen noch notwendiger. Innovationen brauchen die richtigen Rahmenbedingungen. In der Wirtschaft kommt es dabei zum einen auf gut ausgebildete Fachkräfte an. Zentral für das Stimulieren von Innovation sind aber auch effiziente Anreize für Forschung und Entwicklung in den Unternehmen selbst.

Noch produzieren die deutschen Unternehmen auf der Basis überdurchschnittlicher Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, doch schmilzt der Vorsprung gegenüber anderen Ländern seit 2003 kontinuierlich. Die Ausgaben von Staat und Wirtschaft für Forschung und Entwicklung stagnieren seit Jahren bei rund 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Damit sind wir weit vom 3-Prozent-Ziel der Lissabonstrategie entfernt. Andere Länder sind deutlich besser aufgestellt: Schweden investiert 3,7 Prozent des BIP in Forschung und Entwicklung, auch Japan und Finnland liegen deutlich vor Deutschland. Gleichzeitig holen wichtige Schwellenländer rasant auf: So hat China seine Investitionen in Forschung und Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre mehr als versiebenfacht, die dortigen Unternehmen haben ihre Investitionen sogar mehr als verzehnfacht. Insgesamt hat China dadurch inzwischen Deutschland in der Summe der absoluten Ausgaben für Forschung und Entwicklung überholt.

Die direkte Förderung von Forschung und Entwicklung in Unternehmen spielt in Deutschland bisher eine untergeordnete Rolle. So gab im Jahr 2006 der Bund 9,3 Mrd. Euro für Forschung und Entwicklung aus. 4,3 Mrd. Euro flossen davon in die institutionelle Förderung an staatlichen Forschungseinrichtungen, 3,8 Mrd. Euro in die Projektförderung, von der sowohl Forschungseinrichtungen als auch

Unternehmen profitieren. Zwischen 1981 und 2006 ist der staatliche Finanzierungsanteil an Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Wirtschaft in Deutschland von 16,9 auf 4,5 Prozent gefallen. In anderen Ländern ist dieser Anteil konstant und wesentlich höher. Hinzu kommt, dass in Krisenzeiten viele Unternehmen ihre Forschungs- und Entwicklungsausgaben zurückfahren. Um so fataler wirken sich nun die innovationsfeindlichen Neuregelungen in der Unternehmenssteuerreform der großen Koalition von 2008 aus wie z. B. die steuerlichen Verschärfungen bei Funktionsverlagerungen. Denn gerade jetzt sind mehr Investitionen in Forschung und Entwicklung nötig, um die ökologische Modernisierung voranzutreiben, die die Wirtschaft gestärkt aus der Krise hervorgehen lässt. Denn Forschungs- und Innovationspolitik ist auch ein zentrales Element der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zukunftsvorsorge.

Im Gegensatz zu den meisten OECD-Staaten (OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) fördert Deutschland Forschung und Entwicklung (FuE) in Unternehmen bisher nicht steuerlich, sondern beschränkt sich auf die Projektförderung. Sie hat den Vorteil, dass der Staat gezielt in Zukunftsbereiche, wie beispielsweise die Erforschung von Energieeffizienztechnologien, investiert. Allerdings weist die Projektförderung auch einige Nachteile auf: Es besteht zum einen ein unübersichtlicher Dschungel aus Programmen unterschiedlicher Bundesministerien und staatlicher Ebenen und zum anderen ein relativ hoher bürokratischer und zeitlicher Aufwand durch die notwendigen Antrags- und Bewilligungsverfahren. Weiterhin fallen bestimmte innovative Ideen von vornherein durch das Förderraster, weil es kein entsprechendes Programm gibt, da nicht jede sinnvolle Neuerfindung vorhersehbar ist. Deswegen setzen die meisten Staaten auf eine Kombination von Projektförderung und steuerlicher Förderung und nutzen so die Stärken beider Instrumente für ihren Innovationsstandort.

Damit die ökologische Modernisierung flächendeckend erfolgt, sind Innovationen in allen Branchen nötig. Gerade in der derzeitigen, wirtschaftlich schwierigen Phase kommt der Forschungs- und Innovationspolitik eine zentrale Rolle zu. Die Krise der Automobilindustrie trifft auch die Innovationskultur in Deutschland an einem zentralen Punkt, denn in den letzten Jahren war gerade der Kapazitätswachstum im deutschen Automobilbau herausragend hoch: Über die Hälfte des Zuwachses an FuE-Kapazitäten in Deutschland ist seit 1995 im Automobilbau geschaffen worden. Seit 2005 hat sich diese Entwicklung sogar noch verstärkt. Dementsprechend gefährlich wird die Krise im Automobilbau nun für die Innovationsleistung in Deutschland. Auch die beiden anderen zentralen Innovationsbereiche, Chemieindustrie und Maschinenbau, haben derzeit mit starkem Nachfragerückgang zu kämpfen.

Um neben diesen etablierten Erfolgsbranchen, die unter starkem Druck stehen, neue Quellen von Wertschöpfung und Wohlstand konsequenter als bisher zu erschließen, müssen vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stärker als bisher in Forschung und Entwicklung investieren. Gerade bei KMU liegt bisher in Deutschland ein enormes Innovationspotenzial brach. So stellt das „Gutachten zu Forschung Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit 2009“ der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) aktuell fest: Nur 14 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Wirtschaft in Deutschland entfallen auf KMU, obwohl sie das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden. Gerade KMU sind für die ökologische Modernisierung der Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Da ressourceneffiziente Produktionsmittel, nachhaltige Produkte und Umwelttechnologien die Märkte der Zukunft bestimmen, investieren forschende Unternehmen in diesem Bereich bereits. Doch angesichts der drängenden Probleme des Klimawandels und der schrumpfenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeit von Unternehmen in der Wirtschaftskrise muss die Politik eine umfassende ökologische Neuausrichtung der Wirtschaft aktiv beschleunigen. Denn die Forschungs- und Entwicklungsbudgets der KMU drohen den Sparzwängen in der Wirtschaftskrise zum Opfer zu fallen.

Durch die bisher übliche Projektförderung allein können wir das Innovationspotenzial der KMU nicht halten, geschweige denn zusätzlich aktivieren. Ein großes Potenzial, die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der deutschen Wirtschaft insgesamt deutlich zu erhöhen, liegt vor allem bei den Unternehmen, die bislang nur gelegentlich Forschung und Entwicklung betreiben. Dies ist für rund ein Drittel der KMU anzunehmen. Aber auch KMU, die bisher nicht innovativ tätig waren, können durch diesen Anreiz für mehr Forschungstätigkeit gewonnen werden. Damit könnten die etwa 60 Prozent der KMU, die im Dienstleistungsbe- reich angesiedelt sind, für die Forschung gewonnen werden. Ein Bereich, in dem die Forschungsleistung in Deutschland bisher generell unterdurchschnittlich ist und dringend der Stärkung bedarf.

Um die Innovationsfähigkeit Deutschlands systematisch zu stärken, bedarf es deswegen der Einführung einer Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung, die gezielt kleinen und mittleren Unternehmen zu Gute kommt. Diese führt zu einer Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten und würde eine erhebliche mobilisierende Wirkung für zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung entfalten. Denn eine intelligent ausgestaltete steuerliche Forschungsförderung stimuliert ergebnisoffene Forschungs- und Entwicklungsprozesse. Sie ist ein einfaches Mittel, um auf unbürokratische Weise Forschung und Entwicklung auch in kleinen und mittleren Unternehmen attraktiver zu machen, und soll neben der Projektförderung als ein weiterer Baustein der Innovationspolitik etabliert werden. Internationale empirische Studien haben gezeigt, dass Unternehmen langfristig die Steuerersparnis zumindest in etwa gleicher Höhe in zusätzliche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben investieren, teilweise ermitteln Studien auch eine deutlich größere Hebelwirkung.

Die bisherige Innovationsförderung in Deutschland erreicht KMU nur unzureichend und benachteiligt sie im Vergleich zu großen Unternehmen. Auch die Konzentration der Projektförderung auf bestimmte Technologiefelder schließt viele KMU von vornherein von einer Förderung aus. Der hohe bürokratische Aufwand wirkt abschreckend, Informationen und Beratung kommen nicht an. Zwei Drittel der kleinen und mittleren Unternehmen glauben, dass es keine Förderung gäbe, ein Drittel erwartet einen zu hohen Bewerbungsaufwand. Lediglich ein Drittel der KMU haben sich in den letzten fünf Jahren mit den Möglichkeiten zur staatlichen Förderung von Forschung und Entwicklung beschäftigt und nur knapp die Hälfte hiervon stellte schließlich einen Antrag. Im Ergebnis bedeutet das: Die Wahrscheinlichkeit gefördert zu werden, ist für Großunternehmen zweieinhalb Mal größer als für KMU. Die Bundesregierung versucht dieser Benachteiligung durch den Ausbau der themenoffenen Förderung von Forschung und Entwicklung im Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) entgegenzuwirken. Doch dieser halbherzige Schritt reicht nicht aus, um das Innovationspotenzial von KMU nachhaltig zu aktivieren.

Hinzu kommt, dass die Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Forschung und Entwicklung für KMU in Deutschland schlecht sind und in der Krise noch schlechter werden. Viele innovative Betriebe und Start-Ups haben keinen ausreichenden Zugang zu Wagniskapital als Finanzierungsquelle. Deswegen hat die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits konkrete Forderungen eingebracht, mit denen die steuerlichen Rahmenbedingungen für innovationsstarke KMU in Bezug auf Wagniskapital deutlich verbessert würden (Bundestagsdrucksache 16/4758). Allerdings hat die Große Koalition den Antrag schon im Sommer 2008 abgelehnt.

Bisher müssen Forschung und Entwicklung in der Regel aus Eigenkapital bestritten werden. Die traditionell niedrige Eigenkapitalquote deutscher KMU wird dadurch zu einem starken Innovationshemmnis. Die im Steuerrecht schon lange angelegte steuerliche Benachteiligung von Eigenkapital ist durch die konkrete Ausgestaltung der Abgeltungsteuer durch die Große Koalition noch einmal verschärft worden.

Die Mittel für die steuerliche Forschungsförderung müssen zusätzlich zur Projektförderung aufgebracht werden. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen von jährlich ca. 600 Mio. Euro könnten auf der Bundesseite u. a. durch eine Umwidmung von Mitteln innerhalb des Haushalts des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gedeckt werden. So werden die jährlich rund 230 Mio. Euro für die Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen in Zukunft aus der Kernbrennstoffsteuer aufgebracht werden können, die Bundesminister Sigmar Gabriel einführen will. Auch die Mittel der Forschungsprämie sollten zukünftig für die steuerliche Forschungsförderung eingesetzt werden. Diese Fördermittel sind gut eingesetzt, denn vergleichende internationale Studien zeigen, dass sie im Durchschnitt einen gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsgewinn von rund einem Drittel des Gesamtvolumens der Fördermaßnahmen bewirken.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zünftig einen mit den Ländern abgestimmten Gesetzentwurf vorzulegen, der die steuerlichen Bedingungen für Forschung und Entwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zielgenau verbessert.

Dieser sollte folgende Kernpunkte umsetzen:

- Anspruchsberechtigt sind alle Unternehmen, die nicht von einem oder mehreren zusammenwirkenden Großunternehmen beherrscht werden, bis zu einer Größe von 250 Mitarbeitern, unabhängig von der Rechtsform.
- Die Steuergutschrift beträgt 15 Prozent der nachgewiesenen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen.
- Übersteigt die Steuergutschrift die Steuerschuld, wird der entsprechende Betrag an das Unternehmen ausgezahlt.
- Als Bemessungsgrundlage wird der Gesamtbetrag der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung zugrunde gelegt.
- Sowohl Personalkosten als auch Sachausgaben und Investitionen für Forschung und Entwicklung werden berücksichtigt.
- Eine praxistaugliche Abgrenzung der förderfähigen Aufwendungen soll in Anlehnung an das „Frascati-Manual“ der OECD gemeinsam von Wirtschaft und Finanzverwaltung erarbeitet werden.
- Auftragsforschung wird beim Auftraggeber berücksichtigt.
- Um die Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt der Europäischen Union zu garantieren, sind von vorneherein die Vorgaben der EU-Kommission mit einzubeziehen.
- Die Wirkung der Steuergutschrift wird erstmalig zwei Jahre nach der Einführung und dann regelmäßig im Rahmen des EFI-Gutachtens überprüft.

Außerdem müssen Bund und Länder sich angesichts der ökonomischen Krise dringend auf eine Straffung und Vereinfachung der Projektfördersysteme einigen und die Transparenz in den jeweiligen Vergabeverfahren erhöhen.

Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, unverzüglich die steuerlichen Rahmenbedingungen für innovationsstarke KMU in Bezug auf Wagniskapital deutlich zu verbessern. Entsprechende Vorschläge liegen schon vor (siehe Bundestagsdrucksache 16/4758).

Berlin, den 6. Mai 2009

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion