

Steuerliche Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der Schweiz wäre besonders für KMU wichtig

Anwendungsorientierte und marktnahe Innovation durch Unternehmen wird in der Schweiz zurzeit nur beschränkt gefördert. Die Schweiz ist gar eines der wenigen OECD-Länder, welche auf steuerliche Fördermassnahmen verzichten. Parallel zu den Arbeiten zur Unternehmenssteuerreform III ist der Bundesrat beauftragt worden, einen Bericht zur steuerlichen Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation auszuarbeiten. Wie könnte eine solche Förderung konkret aussehen?



Grossunternehmen können ihre Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten problemlos global ausrichten. Kleine und mittlere Unternehmen sind dafür auf den Standort Schweiz angewiesen.

Foto: Keystone

Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I) sind zentral für die Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit eines Landes.¹ Sie beeinflussen nicht nur den technologischen Fortschritt und die Produktivität, sondern auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie das Wachstum und die Beschäftigung.

In den letzten Jahren liess sich in allen Wirtschaftsräumen eine Globalisierung der F&E&I-Aktivitäten beobachten. Während früher innovative Tätigkeiten als eher immobil galten und meistens konzentriert am Firmenhauptsitz ausgeübt wurden, hat nun – vor allem auch aufgrund von Kostenreduktionen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie – eine Verlagerung von F&E&I an andere Orte stattgefunden. Dabei ist festzustellen, dass für die Standortwahl – neben geringeren Kosten und dem Zugang zu lokalen Märkten – vor allem das vorhandene Fachwissen eine massgebende Rolle spielt. Dank qualifizierter Arbeitskräfte und F&E&I-Tätigkeit durch Wettbewerber bilden sich technologische Zentren mit besonderem Fachwissen, sogenannte «Knowledge Cluster», die weite-

re, ähnlich spezialisierte F&E&I-Aktivitäten anziehen. Beispiele dafür sind Basel, Boston oder das Silicon Valley.

Innovationsförderung lohnt sich volkswirtschaftlich

Die Schweiz ist gemäss zahlreichen Studien eines der Länder mit der höchsten Innovationskraft. Da sie als Produktionsstandort für Massenprodukte zu klein ist und auch nicht über grössere Rohstoffreserven verfügt, kann sie nur erfolgreich sein, wenn innovative Produkte, Verfahren und Technologien entwickelt werden. Dies ist unbestritten die zentrale Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum, den Erhalt von Arbeitsplätzen und den Wohlstand. Forschung, Entwicklung und Innovation sind daher teilweise öffentliche Güter und sollten im nötigen Umfang dort staatlich gefördert werden, wo die Privatwirtschaft an ihre (Effizienz-)Grenzen stösst. Da innovative Sektoren mit den eingesetzten Ressourcen überdurchschnittlich hohe volkswirtschaftliche Erträge erwirtschaften, kann es nur sinnvoll sein, die Ressourcen durch staatliche Eingriffe dorthin zu lenken,

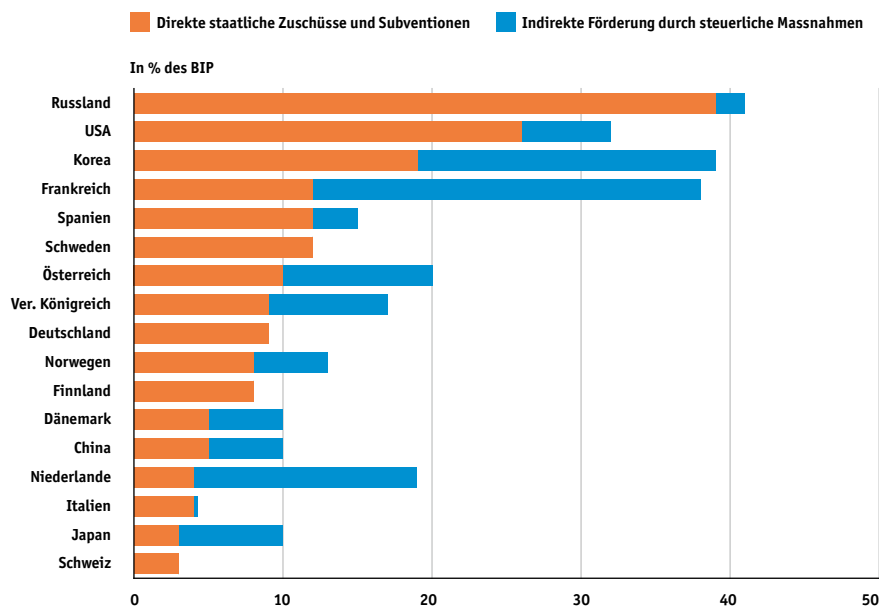


Thomas Linder
Dipl. Steuerexperte,
Director KPMG AG, Zürich

¹ Vgl. Müller, Gramigna, Linder (2008); Müller, Wenger, Linder (2011a); Müller, Wenger, Linder (2011b).

Grafik 1

Staatliche Finanzierung von F&E&I-Aktivitäten der Privatwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern



Quelle: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013 / Die Volkswirtschaft

wo sie für die Gesamtwirtschaft die höchsten Einkommen erzielen. Für die Volkswirtschaft resultiert dabei ein klarer Nettovorteil. Die gezielte Förderung von Innovation macht daher volkswirtschaftlich Sinn.

Ein Blick ins Ausland

Viele entwickelte Wirtschaftsnationen setzen bereits erfolgreich auf eine staatliche Förderung der Innovationstätigkeit. Da direkte staatliche Zuwendungen (d.h. Subventionen) aufgrund ihrer Selektivität mit zunehmender Skepsis beobachtet werden, sind in den letzten Jahren in vielen Ländern Massnahmen zur Förderung der F&E&I-Tätigkeit mit spezifischen steuerlichen Anreizen eingeführt worden. Heute sind in der Mehrzahl der OECD-Staaten Systeme der steuerlichen F&E&I-Förderung etabliert.² Die EU schlägt ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der Strategie Europa 2020 konkret vor, steuerliche und andere finanzielle Anreize für die Privatwirtschaft zu schaffen.³ Bislang verzichten in der EU von den grösseren Industrienationen nur Deutschland, Schweden und Finnland auf solche Anreizsysteme (siehe *Grafik 1*).

KMU unter Druck

Grossunternehmen können ihre F&E&I-Aktivitäten ohne grosse Probleme global ausrichten und dabei die steuerlichen Anrei-

ze im Ausland in Anspruch nehmen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben hier aber einen Wettbewerbsnachteil, da sie für ihre Aktivitäten auf die Schweiz angewiesen sind. Für Schweizer KMU bedeuten die sehr hohen Kosten, die Frankenstärke und existierende Finanzierungsbeschränkungen, dass F&E&I nicht in dem Umfang betrieben werden kann, der unternehmerisch und volkswirtschaftlich optimal wäre. Dabei sind gerade die KMU für die Entwicklung neuer Technologien sehr wichtig und stellen einen relevanten Wachstumsmotor für die hiesige Wirtschaft dar. Wenn diese Unternehmen F&E&I reduzieren, einstellen oder ins Ausland verschieben, hat dies auch einen wesentlichen negativen Einfluss auf den Produktionsstandort Schweiz und somit auf die Anzahl der Arbeitsplätze.

Heutiges System: Direkte Projektförderung

Die Schweiz versucht daher zurecht, mit einer gezielten Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik die Standortqualität weiter auszubauen, um mittel- und langfristig eine Spitzenposition beibehalten zu können. In der Schweiz unterstützt der Staat insbesondere die Grundlagenforschung und den wissenschaftlichen Nachwuchs durch Beiträge in Höhe von rund 3 Mrd. Franken an die Hochschulen und den Schweizerischen Nationalfonds. Der Nationalfonds fördert auch langfristig angelegte Forschungsvorhaben zu Themen, die für die Zukunft der schweizerischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft von strategischer Bedeutung sind. Die anwendungsorientierte, wirtschaftsnahe F&E&I wird dagegen durch die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) gefördert. Dafür hat sie ein Budget von rund 100 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung. Voraussetzung für eine KTI-Finanzierung ist, dass eine Zusammenarbeit zwischen einem Unternehmen und einer Hochschule besteht und dass das Unternehmen mindestens 50% des Gesamtaufwandes trägt.

Die Projektförderung durch die KTI ist nötig, richtig und hat sich bewährt. Im internationalen Vergleich könnte sie betragsmässig gar ausgebaut werden. Die KTI-Projektförderung weist aber auch vielfältige Schwächen auf: So ist die Zutrittshürde durch das ausführliche und selektive Verfahren für viele Unternehmen zu hoch und der Ausgang des Verfahrens ist ungewiss. Zudem entscheidet der Staat als Träger der «Forschungshoheit», welche Technologien gefördert und unterstützt werden und welche nicht. Er hat die schwierige Aufgabe, heute

die zukünftig erfolgreichen Technologien zu identifizieren. Schliesslich fällt die staatliche Förderung von unternehmerischen, markt-nahen Forschungsprojekten verglichen mit den gesamten Investitionen in Grundlagenforschung an Bildungs- und Forschungsinsti-tuten sehr gering aus.

Die heute bestehenden staatlichen För-dermittel sind vor allem bei der Grundlagenforschung weitgehend unbestritten. Anwen-dungsorientierte und markt-nahe Innovation durch Unternehmen wird jedoch nur be-schränkt gefördert. Ein wichtiges Element einer umfassenden Innovationspolitik wur-de bislang gar gänzlich ausser Acht gelassen: die steuerliche Förderung. Dies wurde auf politischer Ebene nun erkannt. So ist der Bundesrat parallel zu den Arbeiten zur Un-ternehmenssteuerreform III beauftragt wor-den, einen Bericht zur steuerlichen Förde-rung von F&E&I auszuarbeiten.⁴ Wie würde ein konkreter Vorschlag für die Einführung einer solchen steuerlichen Input-Förderung in der Schweiz aussehen?

Steuerliche Förderung setzt bei der Gewinnsteuer an

Die traditionelle steuerliche Förderung von F&E&I betrifft deren Aufwandseite (In-put) und hat eine Mehrfachabzugsfähigkeit von F&E&I-Aufwand bei der Gewinnsteuer zum Gegenstand. Dieses Modell zielt neben der Steigerung der technologischen Lei-stungsfähigkeit vor allem darauf ab, Arbeits-plätze in den Bereichen F&E&I zu schaffen – oder zumindest zu erhalten. F&E&I wird direkt gefördert, indem Investitionen unmit-telbar zu Steuervorteilen führen.

Die steuerliche Förderung von F&E&I würde die existierende Projektförderung in idealer Weise ergänzen und wäre für den Forschungsstandort Schweiz sinnvoll. Dafür sprechen vor allem folgende Gründe:

- Die steuerliche Förderung von F&E&I unterstützt jede Art von Investition in In-novation und beschränkt sich somit nicht auf bestimmte Technologien, wodurch der Einfluss des Staates auf den Inhalt der Forschung entfällt.
- Sie ist nicht selektiv und garantiert eine breite Förderung, insbesondere auch bei Klein- und Kleinstbetrieben.
- Dies erhöht auch die sogenannten «Spill-over-Effekte», d.h. die positiven Neben-wirkungen auf andere Unternehmen. Die soziale Ertragsrate von Innovation liegt daher deutlich höher als die private des forschenden Unternehmens.
- Die staatliche Unterstützung stärkt die Fi-nanzierungsmöglichkeiten von jungen in-novativen Unternehmen und KMU, was

die gesamtwirtschaftliche Effizienz er-höh.

- Die finanziellen Auswirkungen der Steu-ermassnahmen sind für die Unternehmen besser abzuschätzen und genauer planbar, da sie für alle Unternehmen in gleicher Weise gelten und nicht von einem selekti-ven Verfahren mit ungewissem Ausgang abhängig sind.
- Die hier vorgeschlagene Art der steuerli-chen Förderung unterstützt nur erfolgrei-che Unternehmen, indem zuerst Gewinne erwirtschaftet werden müssen, bevor steuerliche Vorteile geltend gemacht wer-den können. Der Staat zahlt also nicht im Voraus und der Unternehmer ist somit gehalten, von Anfang an effizient zu ar-beiten, um möglichst rasch in den Genuss des Vorteils zu gelangen.

Steuerliche Fördermassnahmen zur In-tensivierung der F&E&I-Tätigkeit in der Schweiz müssten folgenden Anforderungen genügen, damit sie als wirksames Mittel im internationalen Standortwettbewerb wahr-genommen und akzeptiert würden:

- *Internationale Konkurrenzfähigkeit*: Privi-legierungsgrad, der im internationalen Standortwettbewerb auch langfristig als kompetitiv gilt.
- *EU- und OECD-Konformität*: Vermeidung der Selektivität durch Ausgestaltung als allgemeine Massnahme.⁵
- *Klarheit*: Klare Definitionen und Nach-prüfbarkeit der Voraussetzungen.
- *Praktikabilität*: Einfacher Zugang ohne behördliche Hürden und ohne grossen administrativen Aufwand.

Steuerrechtliche Definition kann sich an OECD orientieren

Im schweizerischen Zivil- wie auch Steu-errecht besteht bis anhin keine Legaldefini-tion des Begriffs F&E&I. Eine steuerrechtliche Definition ist daher zwingend notwendig. Eine Kurzanalyse der Steuerrechtsordnungen einiger Industrienationen zeigt, dass sich die-se bei der Abgrenzung von F&E&I-Aufwand meist am so genannten «Frascati Manual» der OECD orientieren.⁶ Dabei ist zu beach-ten, dass dieses nicht für Steuierzwecke er-stellt wurde, sondern als Grundlage für län-derspezifische statistische Datenerhebungen im Bereich F&E&I dienen soll. Das Bundes-amt für Statistik (BFS) orientiert sich für die Erhebung der statistischen Zahlen betreffend F&E&I-Tätigkeiten von privaten Unterneh-men ebenfalls an dieser Umschreibung. Forschung und experimentelle Entwicklung erstreckt sich grundsätzlich auf Grundlagen-forschung, angewandte Forschung sowie ex-

2 Übersicht über steuerliche Anreize für F&E&I in Europa: KPMG (2012a); in Nord- und Südamerika: KPMG (2012b); in Asien: KPMG (2013).

3 Erhöhung der Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung im Privatsektor auf 3% des EU-BIP bis 2020; für die Periode von 2000–2010 als Lissabon-Strategie bekannt.

4 Vgl. Motion der FDP-Liberalen Fraktion 08.3853 sowie Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats 10.3894.

5 D.h. die Massnahme muss allen Unternehmen offen stehen. Sie darf nicht als rein selektive Massnahme, die nur auf bestimmte Industriezweige, Produkte oder Regionen anwendbar ist, ausgestaltet sein. Neben inlän-dischen Unternehmen sollten die Anreize auch Schwei-zer Betriebsstätten ausländischer Unternehmen offen stehen. Die Beschränkung auf juristische Personen ist in der EU zulässig, vgl. UK.

6 OECD, Frascati Manual, S. 29; www.oecd.org/sti/frascati-manual.

7 Weitere Informationen sind in der Wegleitung zum Ausfüllen des Fragebogens betreffend F&E 2012 in den privaten Unternehmen zu finden www.bfs.admin.ch, Infothek, Erhebungen, Quellen, Forschung und Entwick-lung (F+E) in der Privatwirtschaft, Fragebogen und Erläuterungen.

perimentelle Entwicklung. Die Unternehmen kennen also die entsprechenden Begrifflichkeiten bereits und sollten daher in der Lage sein, die entsprechenden Aufwendungen in der Buchhaltung einfach zu eruieren.⁷

Eine Ausweitung der Definition auf weitere innovative Tätigkeiten gemäss Oslo-Manual⁸ der OECD ist zusätzlich zu prüfen. Auf europäischer Ebene hat die EG-Kommission den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für F&E&I erlassen, um eine Grundlage für die Würdigung der bei ihr angemeldeten Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen zu schaffen.⁹ Darin werden ebenfalls Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung unterschieden.

Welcher Aufwand sollte anrechenbar sein?

Der für steuerliche Vergünstigungen in Frage kommende Aufwand soll neben der eigentlichen F&E&I-Tätigkeit auch den damit verbundenen Aufwand umfassen. Demnach sollte der folgende Aufwand für eine Privilegierung anrechenbar sein:

- Personalaufwand (Löhne, Boni, Gratifikationen, Umsatzbeteiligungen, Provisionen, Sozialversicherungen, Ausbildung, Information, Anwerbung usw.);
- Aufwand für Investitionsgüter, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe bzw. Produktionsmittel;
- Finanzierungsaufwand;
- Indirekter Aufwand (Gemeinkosten);
- Aufwand für F&E&I-Projekte, welche ganz oder teilweise durch Dritte im Auftrag durchgeführt werden (Auftragsforschung oder -entwicklung, Kooperationen).

Das Ziel der Massnahmen ist letzten Endes die Stärkung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz und die Schaffung von F&E&I-Arbeitsplätzen im Inland. Daher sollten nur F&E&I-Tätigkeiten steuerlich begünstigt werden, die in der Schweiz durchgeführt werden.

Oft werden F&E&I-Aufträge an Dritte vergeben. Die Berechtigung für eine Privilegierung sollte beim F&E&I-Initiator bleiben – also bei dem Unternehmen, welches das Risiko eines Misserfolges trägt, über das wirtschaftliche Eigentum eines allfällig erarbeiteten immateriellen Wirtschaftsgutes verfügen wird und die F&E&I in Auftrag gibt. Das beauftragte Unternehmen selbst kann keinen Gebrauch von den Anreizen machen. Damit ist sichergestellt, dass auf derselben F&E&I-Aktivität nicht mehrfach eine steuerliche Privilegierung in Anspruch genommen werden kann.

Steuerfreibetrag oder -gutschrift?

Es kann zwischen Abzügen von der Steuerbemessungsgrundlage (Steuerfreibetrag) oder Abzügen von der Steuerschuld (Steuer-gutschrift) unterschieden werden. Steuerfreibeträge werden angewendet, um Vergünstigungen für mehr als 100% des F&E&I-Aufwandes zu ermöglichen. Damit ist der F&E&I-Aufwand mehrfach abzugsfähig, wobei der erhöhte Satz im internationalen Vergleich zwischen 125% und 300% liegt. Für KMU könnte eine erhöhte Abzugsrate für ein geringes Investitionsvolumen von z.B. höchstens 10 Mio. Franken eingeführt werden, während für darüber hinausgehende Ausgaben die normale Abzugsrate massgeblich ist. Diese Regelung würde die innovativen Bestrebungen von KMU besonders fördern, die bislang ein eher zu geringes Investitionsvolumen auf sich vereinigen.

Der geschilderte Steuerfreibetrag entfaltet grundsätzlich nur dann Wirkung, wenn Unternehmen keine Verluste machen und tatsächlich Steuern zahlen. Bei jungen innovativen Unternehmen und in Forschungsprojekten ist jedoch mit Anfangsverlusten zu rechnen. Ein System, das nur in Gewinnphasen greift, ist bei F&E&I für solche Gesellschaften nicht zu empfehlen. Daher sollte zumindest der Vortrag von nicht mit Gewinn verrechneten Steuerfreibeträgen oder -gutschriften möglich sein. Bei jungen innovativen Unternehmen könnte als Start-Up-Förderung auch eine Barauszahlung – limitiert auf die ersten Gründerjahre – vorgesehen werden.

Die Zusatzanstrengungen zahlen sich aus

Wie es das Ausland zeigt, kann eine steuerliche Förderung verhältnismässig einfach und unbürokratisch umgesetzt werden. Befürchtungen, dass dadurch das schweizerische Steuersystem komplizierter würde, sind unbegründet. Steuerliche Fördermassnahmen können die Innovationskraft der Schweiz – je nach Intensität der Massnahmen – steigern oder mindestens erhalten. Der aus der Einführung resultierende Netto-steuerausfall wird durch zusätzlich zu erwartende Steuereinnahmen mittel- bis längerfristig erheblich reduziert. Unter dem Strich bleibt für die Volkswirtschaft ein klarer Nettovorteil übrig. Hohe Innovationsneigung führt zu mehr Arbeitsplätzen, höheren Produktionsniveaus und höheren Pro-Kopf-Einkommen. ■

Kasten 1

Weiterführende Literatur

- EG-Kommission (2006): Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Abl. C 323, 30. Dezember 2006, S. 1 ff.
- KPMG (2012a): R&D Incentives and Services, Adding value across Europe, Middle East and Africa (EMEA).
- KPMG (2012b): R&D Incentives and Services, Adding value across the Americas.
- KPMG (2013): R&D incentives – adding value across ASPAC.
- Müller, A., Gramigna, R. und Linder, T. (2008): Forschungsstandort Schweiz – mehr Attraktivität durch steuerliche Anreize, Konkreter Vorschlag für die Einführung von steuerlichen Fördermassnahmen, in: Der Schweizer Treuhänder, 2008/10, S. 803 ff.
- Müller, A., Wenger, J.-D. und Linder, T. (2011a): Steuerliche Förderung von F&E in der Schweiz, KPMG-Studie.
- Müller, A., Wenger, J.-D. und Linder, T. (2011b): Steuerliche Förderung von F&E in der Schweiz – Nötige Ergänzung zur bestehenden Innovationsförderung, in: Steuerrevue 11/2011, S. 845 ff.

8 OECD, Oslo Manual; www.oecd.org/sti/oslomanual.

9 Vgl. EG-Kommission (2006).