

ZDH • Postfach 110472 • 10834 Berlin

Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21
10117 Berlin
www.zdh.de

Abteilung: Steuer- und Finanzpolitik
Ansprechpartner: Fabian Bertram
Tel.: +49 30 206 19-295
Fax: +49 30 206 19-59295
E-Mail: bertram@zdh.de

Berlin, 14. Februar 2019

Stellungnahme zur Anhörung am 18. Februar 2019 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der für den 18. Februar 2019 angesetzten Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages senden wir Ihnen anbei unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (BT-Drucksache 19/4827), sowie zum Antrag zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung (BT-Drucksache 19/3175) und des Antrages für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen (BT-Drucksache 19/4844).

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und wären Ihnen dankbar, wenn unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Carsten Rothbart
Leiter Abteilung Steuer-und Finanzpolitik

gez. Fabian Bertram
Referatsleiter

Anlage

Vereinsregisternummer:
VR 19916 Nz, Amtsgericht
Berlin Charlottenburg
Steuernummer:
27/622/50987

Bankverbindungen:
Landesbank Berlin Girozentrale
13 327 810 (BLZ 100 500 00)
IBAN DE24 1005 0000 0013 3278 10
BIC/SWIFT BELADEVXXX

Berliner Volksbank
830 183 2002 (BLZ 100 900 00)
IBAN DE94 1009 0000 8301 8320 02
BIC/SWIFT BEVODEBB



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz),
Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung
BT-Drucksache 19/3175 sowie Antrag für ein innovationsfreundliches Steuersystem – Steuerliche Forschungs- und Entwicklungsförderung einführen
BT-Drucksache 19/4844**

Berlin, den 14. Februar 2019
Abteilung Steuer- und Finanzpolitik

Grundsätzliche Anmerkungen

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) stimmt mit dem zum Ausdruck gebrachten Ansatz überein, dass Wohlstand und Wachstum im Wesentlichen auch von Forschung, Entwicklung und Innovation gesichert werden. Deutschland als rohstoffarmes Land ist in besonderem Maße auf Kreativität angewiesen, damit Unternehmen neue Produkte und Verfahren zur Marktreife bringen und damit ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik sichern. Daher ist es richtig, dass in Deutschland sowohl Bund als auch Länder Unternehmen finanziell unterstützen, um so die großen wirtschaftlichen Risiken für die Unternehmen abzufedern und wirksame Anreize für eine Intensivierung der Forschungsarbeit zu geben.

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern besteht in der Bundesrepublik derzeit keine steuerliche Förderung von F+E-Aufwand, sondern es existiert eine Vielzahl von Zuschussprogrammen, im Rahmen derer direkte Zuschüsse an Unternehmen in Höhe von 35 bis 50 Prozent der Aufwendungen gewährt werden. Aus Sicht des Handwerks hat sich insbesondere das Zentrale Innovationsprogramm für den Mittelstand des Bundes (ZIM) bewährt.

Nach den Erfahrungen der Handwerkskammern, die potentiellen Antragstellern durch entsprechende Beratungsleistungen zur Seite stehen, haben diese direkten Förderprogramme auch im mittelständisch geprägten Handwerk eine gute Akzeptanz gefunden. Die gemachte Aussage, dass die existierenden Förderprogramme gerade kleine und mittlere Betriebe nicht ausreichend erreichen, kann der ZDH daher in dieser Allgemeinheit nicht bestätigen. Diese Einschätzung wird im Übrigen durch das Bundeswirtschaftsministerium bestätigt, das im Rahmen einer Wirksamkeitskontrolle des ZIM ermittelte, dass über

die Hälfte aller Projekte von kleinen Unternehmen umgesetzt wird.

Insoweit ist es aus Sicht des ZDH von **zentraler Bedeutung, dass eine steuerliche F+E-Förderung ausschließlich neben die existierenden Programme treten darf und diese keinesfalls eingeschränkt werden.** In keinem Falle darf es auch langfristig zu Kürzungen im Bereich der direkten F+E-Förderung kommen.

Eine Studie aus Österreich ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die dortige Forschungsprämie keine Ausweitung von F+E bei Unternehmen mit bislang geringer bzw. keiner F+E mit sich bringt. Dies betrifft typischerweise insbesondere KMU. Vielmehr werden diese Unternehmen durch die direkte Forschungsförderung angesprochen (Evaluierung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Österreich), März 2017).

Soweit man eine steuerliche F+E-Förderung als eine Ergänzung der bestehenden direkten Förderprogramme betrachtet, muss die Ausgestaltung dieser steuerlichen Förderung insoweit zwingend die Besonderheiten typischer Strukturen von kleineren und mittleren Unternehmen berücksichtigen. Denn nur bei einer zielgruppenorientierten Ausgestaltung rechtfertigen sich aus Sicht des ZDH der erhebliche finanzielle Aufwand sowie die zusätzliche Belastung der Steuerverwaltung durch die Abwicklung dieser Förderung. Vorsichtige Schätzungen des DIW haben ergeben, dass ein Steuernachlass von 10 Prozent der jährlichen F+E-Ausgaben für KMU mit ca. 500 Mio. EUR Steuermindereinnahmen verbunden wäre. Die im vorliegenden Entwurf geplante Einführung einer Förderung von 15 Prozent würde diese Mindereinnahmen nochmals erhöhen.

Entscheidend ist ferner, dass die Ausgestaltung einer steuerlichen F+E-Förderung weitestgehend

Mitnahmeeffekte verhindert und dennoch so unbürokratisch wie möglich ist. Denn als zentrales Argument für eine steuerliche Förderung wird gerade angeführt, dass die direkte Projektförderung durch die immensen bürokratischen Aufwendungen für Unternehmen unattraktiv sei. Inwieweit hier eine steuerliche Förderung nachhaltige Impulse setzen kann, erscheint mit Blick auf europäische Nachbarn wie Frankreich, Österreich und Großbritannien jedenfalls fraglich, da diese in den letzten Jahren z.T. erhebliche finanzielle Mittel für eine steuerliche Förderung eingesetzt haben, ohne im Vergleich zu Deutschland nennenswerte positive Resultate erreicht zu haben. Ganz im Gegenteil: In Deutschland sind seit 2014 die Ausgaben für Forschung und Entwicklung kräftig gestiegen und Deutschland liegt im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe – maßgeblich getrieben von Großunternehmen.

Wie das ZEW Mannheim in seinen Trends zur Innovationstätigkeit der deutschen Wirtschaft festgestellt hat, hat sich jedoch das Innovationsverhalten von KMU in den letzten 12 Jahren verändert. Während die Innovationsausgaben bei Großunternehmen in diesem Zeitraum stark gestiegen sind, stagnierten sie im Bereich der KMU insgesamt. Bei KMU ohne eigene Forschungsabteilungen war sogar ein starker Einbruch festzustellen. Hieraus wird deutlich, dass eine steuerliche F+E Förderung gezielt für KMU einzuführen ist, um diesen Trend umzukehren. Gerade hier setzt auch der Koalitionsvertrag an, nach dem eine steuerliche Forschungsförderung insbesondere für forschende kleine und mittlere Unternehmen eingeführt werden soll.

Im Ergebnis kann nach Einschätzung des ZDH eine steuerliche F+E-Förderung als weiterer Baustein zu einer Ausweitung der F+E-Bemühungen im Mittelstand beitragen, sofern die hier dargelegten und nachfolgend erläuterten

Eckpunkte bei der Ausgestaltung noch stärker berücksichtigt werden.

Gerade auch durch die Beratung der Betriebe über steuerliche Förderungen durch die steuerberatenden Berufe können diese als Multiplikatoren fungieren und damit zu einer deutlich verbesserten Akzeptanz beitragen.

Aus Sicht des ZDH ist abschließend darauf hinzuweisen, dass eine steuerliche Förderung für den Fiskus nur schwer zu kalkulieren ist. Die Höhe der F+E-Förderung hängt vom Umfang der Inanspruchnahme durch die Betriebe ab. Dies lässt sich im Vorfeld nur schätzen, da endgültige Zahlen erst nach Bearbeitung sämtlicher Veranlagungen der jeweiligen Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen der betreffenden Jahre vorliegen. Hierin liegt aus Sicht des ZDH für die öffentlichen Kassen ein besonderes Risiko des hier ins Auge gefassten Programms und es muss zwingend sichergestellt werden, dass es keinesfalls zu einer Reduzierung der bestehenden direkten Zuschussprogramme durch eine steuerliche Förderung kommt.

A. Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll eine steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (F+E-Förderung) für kleinere und mittlere Betriebe eingeführt werden. Diese soll ausweislich des § 35c Abs. 1 EStG-E 15 Prozent der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (Forschungsbonus) betragen und auf 15 Mio. EUR pro Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben beschränkt sein (§ 35c Abs. 4 EStG-E).

Nach § 35c Abs. 3 i. V. m. § 35d Abs. 9 EStG-E soll die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt werden, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen

Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich höchstens auf 43 Mio. Euro beläuft.

Anmerkungen zur geplanten Ausgestaltung im Einzelnen

Durch den vorgelegten Entwurf sollen – wie ausgeführt – kleine und mittlere Betriebe im Sinne des Artikels 2 Nr. 1 des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 gefördert werden. Weiterhin sollen nur eigenständige Unternehmen von der Förderung umfasst sein. Damit ist sichergestellt, dass eine mehrfache Förderung innerhalb von Konzernstrukturen ausgeschlossen ist.

Vor dem Hintergrund einer Förderung von KMU erscheinen die in § 35c Abs. 4 geplanten Begrenzungen des Forschungsbonus auf insgesamt 15 Mio. Euro pro Jahr und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben jedoch zu hoch. Denn derart hohe Aufwendungen können von diesem Unternehmenskreis nach unserer Einschätzung nicht erbracht werden. Vielmehr bestehen insgesamt Zweifel, ob bei der derzeit geplanten Ausgestaltung die Mehrzahl der auch im Handwerk zahlreich vertretenen innovativen kleinen und mittleren Betriebe überhaupt von einer steuerlichen Förderung profitieren würden, denn diese haben keine eigenständige Forschungsabteilung und führen nur gelegentlich Forschungs- und Innovationsprojekt durch. Insoweit ist der Nachweis entsprechender Aktivitäten für sie nur schwer zu erbringen.

Das Handwerk leistet für den Innovationsstandort Deutschland einen wesentlichen Beitrag. Seine Nähe zum Kunden ermöglicht es, Problemstellungen von Industrie und Endkundinnen und Endkunden durch handwerkliches Können und Servicequalität in Verbindung mit modernen Technologien zu lösen und wichtige Impulse für

die Fortentwicklung von Produkten und Produktionsprozessen zu geben. Die Bedeutung des Handwerks resultiert einerseits aus seiner Rolle als Technologiemitteiler, der für die breite und rasche Diffusion neuer Technologien in die verschiedensten Branchen und Anwendungsfelder verantwortlich ist. Andererseits ist es selbst an neuen Entwicklungen maßgeblich beteiligt und hat in seinen Reihen hervorragende Innovatorinnen bzw. Innovatoren und Erfinderinnen bzw. Erfinder, die mit eigenen Produkten und Serviceleistungen neue Märkte erobern.

Daher muss der Kreis der förderungswürdigen Aktivitäten unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten zielgenau definiert werden, um so den wichtigen Transfer von Erkenntnissen aus Wissenschaft und angewandter Forschung auf die Unternehmensebene in den Kreis der begünstigten Aktivitäten zu gewährleisten.

Allerdings dürfte bei einem geplanten Fördersatz von 15 Prozent der steuerliche Anreiz für zahlreiche Unternehmen so gering sein, dass nachhaltige Impulse nur bedingt zu erwarten sind, wie gerade ein Vergleich mit den Zuschussquoten bei den direkten Förderprogrammen deutlich macht.

§ 35g EStG-E

Der geplante § 35g sieht als eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung die Vorlage eines Zertifikates vor, in dem die Förderungswürdigkeit des konkreten Vorhabens bescheinigt werden soll. Bei der steuerlichen Veranlagung ist die Finanzverwaltung an diese Zertifizierung gebunden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da eine solche Zertifizierung durch unabhängige Stellen erfolgen sollte und eine Abgrenzung, ob tatsächlich F+E Aufwendungen vorliegen, auf Ebene der Veranlagungsfinanzämter zumindest Schwierigkeiten bereiten dürfte. Zudem ist eine Begrenzung des

Zeitraums auf drei Monate, innerhalb dessen eine Zertifizierungsentscheidung zu treffen ist, vor dem Hintergrund einer raschen Planungs- und Rechtssicherheit zu begrüßen. Denn gerade KMU verfügen häufig nicht über eine ausreichende Bonität um F+E Aufwendungen auf längere Zeit vorzufinanzieren.

§ 35e EStG-E

Hinzu tritt der Umstand, dass durch die zunächst notwendige Prüfung der Förderungswürdigkeit des Vorhabens durch eine entsprechende Stelle erst in einem zweiten Schritt im Rahmen der steuerlichen Veranlagung die Aufteilung und Zuordnung der Aufwendungen für Zwecke der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Steuerbonus zu erstellen ist. Durch diese Zweiteilung des Antragsverfahrens tritt für den Antragsteller das Risiko hinzu, dass es neben der ablehnenden Einstufung seiner Forschungsidee im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens darüber hinaus im Rahmen der Veranlagung und ggf. einer späteren Betriebsprüfung zu Meinungsverschiedenheiten über die Berücksichtigungsfähigkeit von einzelnen Aufwendungen mit der Finanzverwaltung kommen kann. Da eine abschließende Prüfung häufig erst Jahre nach dem Veranlagungsjahr erfolgen wird, können (anteilige) Rückforderungen des gewährten Steuervorteils zu erheblichen finanziellen Schwierigkeiten führen. Insoweit ist eine sichere Kalkulation für die Unternehmen schwerer als im Rahmen direkter Förderprogramme.

Insoweit vermag auch der immer wieder genannte zentrale Einwand, dass die direkten Förderprogramme in der Beantragung zu aufwendig seien, aus Sicht der kleinen und mittleren Betriebe nicht zu überzeugen. Zum einen muss auch bei der Inanspruchnahme einer steuerlichen Förderung durch die Unternehmen zunächst ein Prüfverfahren durchlaufen werden, so dass die Vorteilhaftigkeit gegenüber direkten Förderpro-

grammen nur eingeschränkt gegeben ist. Zum anderen überwiegt hier aus unserer Sicht eindeutig der Vorteil der Planungs- und Rechtssicherheit der direkten Förderprogramme.

Bei der Akkreditierung der Zertifikatsstellen sollte zudem ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass diese mit den Besonderheiten auch des Handwerks vertraut sind.

Des Weiteren muss gerade auch im Handwerk berücksichtigt werden, dass die Betriebe regelmäßig keine eigenständigen Forschungsabteilungen besitzen und damit die Ermittlung des anteiligen F+E-Aufwandes (Räume, Maschinen, Werkzeuge und Personaleinsatz) erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten bereiten wird, zumal nach § 35e Abs. 1 EStG-E nur unmittelbar verursachte und nachgewiesene Aufwendungen zu berücksichtigen sein sollen und nach Abs. 2 Gemeinkosten ausgeschlossen sind.

Aus Sicht des ZDH könnten diese Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden werden, wenn die förderfähigen Aufwendungen sich auf Personalaufwendungen beschränken würden. Hierbei könnte den Unternehmen ein bestimmter Prozentsatz ihrer Personalaufwendungen für F+E als Steuergutschrift gewährt werden. Diese kann mit der monatlichen Lohnsteueranmeldung verrechnet werden. Eine Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld bietet nicht nur eine möglichst unbürokratische Umsetzung, sondern führt zu unmittelbaren (monatlichen) Liquiditätseffekten bei den Unternehmen.

Bei Personengesellschaften wäre darüber hinaus der Liquiditätseffekt zudem auf Gesamthandsebene sichergestellt. Weitere Vorteile dieses Modells liegen in der Investition „in Köpfe“ sowie im Beschäftigungsaufbau am Innovationsstandort Deutschland.

Der ZDH gibt in diesem Zusammenhang jedoch zu bedenken, dass gerade im Handwerk die Betriebe zu etwa 80% in der Rechtsform des Einzelunternehmens oder der Personengesellschaft betrieben werden. Dabei werden innovative Projekte häufig durch den Betriebsinhaber (Meister) entwickelt. Steuerrechtlich wird in diesen Fällen allerdings kein Personalaufwand anerkannt. Insoweit wäre es für eine mittelstandsorientierte Ausgestaltung zwingend, dass durch eine auch pauschalierte Berücksichtigung des Unternehmereinsatzes diese Arbeitszeiten berücksichtigungsfähig sind.

Sollten neben den Personalaufwendungen auch weitere Aufwendungen für F+E förderfähig sein, könnten aus Sicht des ZDH für Kleinbetriebe durch Pauschalierungsmöglichkeiten, die einen konkreten Nachweis der Aufwendungen entbehrllich machen, deutliche Vereinfachungswirkungen erzielt werden, die die Akzeptanz weiter steigern würden und die Risiken abmildern.

Nur durch die Anerkennung pauschaliert ermittelter Kosten für den Einsatz beispielsweise vorhandener Maschinen, die auch der "normalen" Produktion dienen, können gerade kleine Betriebe überhaupt in den Kreis der Begünstigten einbezogen werden. Anderenfalls würde die steuerliche Förderung bei diesen Betrieben, die lt. Gesetzesbegründung Zielgruppe der Maßnahme sind, ins Leere laufen.

Sollte entgegen unserer Ausführungen keine Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld erfolgen und der F+E-Aufwand, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf Antrag die tarifliche Einkommensteuer des Unternehmers bzw. Mitunternehmers mindern, führt dies insbesondere nach § 35c Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs dazu, dass bei Mitunternehmerschaften (Gesellschaften) der Forschungsbonus in der privaten Steuererklärung des Mitunternehmers berücksichtigt wird und so der Gesellschaft nicht unmittelbar zu-

fließt. Dies ist einerseits konsequent, da Personengesellschaften für Zwecke der Einkommensbesteuerung nach dem deutschen Konzept nicht Steuersubjekt sind. Allerdings erscheint eine Auszahlung des Bonus an die Gesellschaft selbst als eine zweckadäquatere Lösung. Im weiteren Gesetzgebungsprozess sollte daher auch diese Möglichkeit geprüft werden.

B. Antrag der FDP-Fraktion

Die Fraktion der Freien Demokraten will eine steuerliche Forschungsförderung für alle Unternehmen mit dem Fokus auf KMU einführen.

Der Vorschlag sieht vor, den Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz ihrer Personalaufwendungen für F+E als Steuergutschrift zu gewähren. Diese soll bei internen Personalaufwendungen mit dem monatlichen Lohnsteuerabzug und bei externen Forschungsausgaben mit der vierteljährlichen Vorauszahlung der Körperschaftsteuer verrechnet werden. Im Verlustfall soll außerdem eine negative Steuererstattung möglich sein, um auch Start-Ups oder Unternehmen in Krisensituationen zu erreichen. Um Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten, soll eine verbindliche Anerkennung im Vorwege der Maßnahme möglich sein.

Zur Begründung für eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung wird ausgeführt, dass die Innovationsaktivitäten von KMU seit etwa 15 Jahren rückläufig sind. Zudem sei die bestehende direkte Projektförderung wegen der Fülle an Auflagen, der Bearbeitungsdauer und übermäßiger Bürokratie zu unattraktiv. Schließlich seien auch die hohen Finanzierungskosten für F+E Aktivitäten für KMU oftmals ein Hemmnis.

Anmerkungen zur geplanten Ausgestaltung im Einzelnen

Schon im Hinblick auf die oben genannten festgestellten Trends des ZEW, wonach die F+E Tätigkeit von KMU in den vergangenen Jahren stagniert oder sogar rückläufig ist, ist eine Fokussierung der steuerlichen F+E Förderung auf KMU sachgerecht. Dies steht auch im Einklang mit dem Koalitionsvertrag, nach dem eine steuerliche Forschungsförderung insbesondere für forschende kleine und mittlere Unternehmen eingeführt werden soll. Um Mitnahmeeffekte auszuschließen und die fiskalischen Belastungen im Blick zu behalten, ist darüber hinaus eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit unabdingbar. Eine Doppelförderung in einzelnen Projekten darf es aus unserer Sicht schon aus fiskalischen Gesichtspunkten nicht geben.

Die vorgeschlagene Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld bzw. mit der vierteljährlichen Vorauszahlung der Körperschaftsteuer gewährleistet – wie oben bereits näher ausgeführt - nicht nur eine unbürokratische Umsetzung, sondern führt zu monatlichen Liquiditätseffekten, die gerade für KMU von besonderer Bedeutung sind. Insoweit unterstützt der ZDH die Forderung unter den oben bereits erläuterten Prämissen. Insbesondere ist der Ansatz einer klaren und eindeutigen Bemessungsgrundlage (Personalaufwendungen) – vor allem im Zusammenhang mit den bereits skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten in der betrieblichen Praxis – zu begrüßen.

Auch der Vorschlag einer verbindlichen Anerkennung der Förderung im Vorwege der Maßnahme wäre insbesondere vor dem Hintergrund einer soliden finanziellen Planung sinnvoll. Denn die Unternehmen müssen bereits vor Beginn der F+E Tätigkeiten kalkulieren können, ob sie den Steuerabzug erhalten.

Aus Sicht des ZDH hat sich jedoch der branchen- und technologieoffene Ansatz der Förderung von F+E Aufwendungen bewährt, so dass es hier aus unserer Sicht nicht zu Privilegierungen einzelner Branchen und Technologien kommen darf.