
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

32. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2019 – Öffentliche Anhörung

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9. Oktober 2018 (Bundestags-Drucksache 19/4827)

Antrag der Fraktion der FDP zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung vom 3. Juli 2018 (Bundestags-Drucksache 19/3175)

Antrag der Fraktion der AfD zur Einführung einer steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung vom 10. Oktober 2018 (Bundestags-Drucksache 19/4844)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Ergänzung zur bewährten Projektförderung ist bei richtiger Ausgestaltung eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Attraktivität des Innovationsstandortes Deutschland. Die stärkste Wirkung erzeugt eine solche Förderung aus unserer Sicht allerdings, wenn sie potenziell allen Unternehmen offen steht, nicht nur kleineren und mittleren. Eine Begrenzung über die Zahl der Mitarbeiter – etwa nach der Definition der EU-Kommission für KMU auf 250 – würde Unternehmen ausschließlich, bei denen die steuerliche Förderung eine große Wirkung erzeugen könnte. Den Kreis der Unternehmen, die die steuerliche Förderung beantragen können, einzuschränken, würde die insgesamt angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig begrenzen. Zudem sollte sich die Förderung auf alle Kosten – Personal- und Sachkosten – beziehen.

B. Allgemeiner Teil

Deutschland ist eines der letzten Länder innerhalb der EU (und sogar der OECD), das Forschung und Entwicklung nicht auch steuerlich begünstigt. Wiederholt hat die Expertenkommission Forschung und Innovation in ihren Jahresgutachten festgestellt, dass zur grundsätzlich positiven Wirkung der steuerlichen FuE-Förderung valide empirische Belege vorliegen.¹ Hinzu kommt, dass sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt hat, bis 2025 den Anteil der Ausgaben für FuE auf über 3,5 Prozent des BIPs zu steigern. Da die Wirtschaft zwei Drittel dieser Aufwendungen schultert, sind steuerliche Anreize ein wirkungsvolles Instrument, um die Investitionen in Innovationen zu erhöhen.

Bei Forschung und Entwicklung müssen Unternehmen zumeist hohe Investitionen tätigen, lange Vorlaufzeiten einplanen und große Risiken eingehen. Dabei können sie nur einen Teil der dadurch geschaffenen Erträge für sich verbuchen. Denn neben den bei einem einzelnen Unternehmen anfallenden Erträgen entstehen sog. positive „Spillover“ bei vielen anderen Unternehmen. Weil dieser gesamtwirtschaftliche Nutzen deutlich höher ist als die Summe der einzelnen Investitionen, wird gesamtwirtschaftlich tendenziell zu wenig in FuE investiert. Diesen „Gap“ an Investitionen in FuE kompensieren die bereits bestehenden Förderprogramme und Schutzrechte für geistiges Eigentum nicht vollständig. Mit einer zusätzlichen steuerlichen Förderung können die gesamtwirtschaftlichen Erträge aus FuE mithin deutlich erhöht werden.² Maßnahmen des Staates für mehr private Investitionen in FuE lassen sich deshalb aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich rechtfertigen. Die vielen Unternehmen, die keine eigenen FuE-Investitionen tätigen, werden mittelbar von den geschaffenen positiven Spill-over-Effekte profitieren.

Forschungsfreundliche Rahmenbedingungen und eine staatliche Unterstützung sollten somit auf eine größtmögliche Hebelwirkung zusätzlicher privater FuE-Ausgaben und damit hohe positive gesamtwirtschaftliche Effekte abzielen. Eine steuerliche Forschungsförderung darf deshalb keinesfalls zu Lasten der themenoffenen Förderung gehen, wie z. B. des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM). Denn dieses hat seine hohe Hebelwirkung für den Mittelstand bereits unter Beweis gestellt. Idealerweise fügt sich die steuerliche FuE-Förderung in ein steuerliches Gesamtkonzept ein, das weitere Innovationsbremsen löst, wie zum Beispiel die Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer oder eingeschränkte Möglichkeiten der Verlustverrechnung (wie bei der sog. Mantelkaufregelung).

¹ Expertenkommission Forschung und Innovation (2017): „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands – Gutachten 2017“, S. 108 ff.

² Für eine umfangreiche Studienübersicht zum Thema privater versus sozialer Nutzen siehe: Bilobrk, Andrija (2016): „Steuerliche Förderung unternehmerischer Forschung und Entwicklung“.

Eine wachstumsfreundliche steuerliche Forschungsförderung sollte aus Sicht der IHK-Organisation:

- am Volumen des gesamten FuE-Budgets eines Unternehmens orientiert sein,
- allen Unternehmen offenstehen,
- als „Tax-Credit“ in Form einer Zulage ausgestaltet sein,
- die förderfähigen FuE-Ausgaben klar definieren und zu nicht-förderfähigen Ausgaben abgrenzen und
- die Auftragsforschung mit beinhalten.

C. Besonderer Teil

I. Entwurf eines Forschungsförderungsgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zum Gesetzentwurf nehmen wir im Detail wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 – Änderung des Einkommensteuergesetzes (EStG)

Zu § 35c Abs. 1 EStG-E – Fördersatz

Der Fördersatz in Höhe von 15 Prozent erscheint in Verbindung mit den förderfähigen Aufwendungen (Personal- und Sachkosten sowie Auftragsforschung) aus unserer Sicht angemessen, einen Anreiz für mehr FuE-Ausgaben zu setzen.

Zu § 35c Abs. 5 EStG-E – Ausschluss bei gleichzeitiger Projektförderung

Nach § 35c Abs. 5 EStG-E soll der Forschungsbonus nicht gewährt werden, wenn für den denselben Zweck öffentlich geförderte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse gewährt werden. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll somit die steuerliche Förderung ausgeschlossen sein, wenn für dasselbe Vorhaben z. B. eine Projektförderung gewährt wird.

Diese Einschränkung sollte entfallen. Richtig ist, dass eine Doppelförderung im Sinne der zielgenauen Verwendung staatlicher Hilfen vermieden werden soll. Die vorgeschlagene Regelung würde jedoch die Unternehmen bei jedem FuE-Vorhaben vor die Frage stellen, ob eine Projektförderung oder die steuerliche Förderung betriebswirtschaftlich die bessere Wahl wäre. Dieses „entweder oder“ macht aufwändige Vergleichsrechnungen nötig. Besser wäre es, beide Förderungen mittels einer Verrechnungslösung miteinander zu verzahnen. So könnte der Forschungsbonus um entsprechende Fördermittel, die der Steuerpflichtige für die steuerlich geförderten FuE-Vorhaben erhalten hat, verringert werden.

Petition: § 35c Abs. 5 EStG-E sollte statt des Ausschlusses der steuerlichen Förderung bei anderweitiger Förderung eine Anrechnung beinhalten.

Zu § 35c Abs. 8 EStG-E – Wegfall der Eigenständigkeit

In § 35c Abs. 8 EStG-E ist vorgesehen, dass bei Wegfall der Eigenständigkeit des Unternehmens der ihm gewährte Forschungsbonus rückwirkend für fünf Jahre verloren geht.

Auf diese Einschränkung sollte verzichtet werden. Der spätere Inhaber- bzw. Gesellschafterwechsel des Unternehmens hat keinen negativen Einfluss auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der FuE-Vorhaben der Vergangenheit. Eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. Viele Innovationen bedürfen bis zu ihrer Marktfähigkeit umfangreicher Finanzierungen. Diese können die Unternehmen oft nicht allein stemmen, weshalb unter anderem auf Wagniskapitalgeber zurückgegriffen wird. Diese wichtige Form der Finanzierung würde durch den vorgeschlagene Wegfall des Forschungsbonus an Attraktivität einbüßen.

Petition: Auf § 35c Abs. 8 EStG-E sollte verzichtet werden.

Zu § 35d Abs. 9 EStG-E – Definition kleinerer und mittlerer Unternehmen

Nach § 35d Abs. 9 in Verbindung mit § 35c Abs. 3 EStG-E soll der Forschungsbonus nur Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern und entweder einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro zugute kommen.

Eine steuerliche Forschungsförderung sollte jedoch allen Unternehmen gleich welcher Größenordnung offen stehen. Eine starre Begrenzung der Förderung würde die angestrebte Hebung des FuE-Potenzials unnötig klein halten. Die positiven Effekte der starken Vernetzung der deutschen Wirtschaft würden nicht in vollem Umfang genutzt. Viele kleine Betriebe profitieren von FuE-Aufwendungen der größeren Unternehmen und umgekehrt. Darüber hinaus hat eine Beschränkung der Förderung auf eine bestimmte maximale Mitarbeiterzahl einen negativen Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze über diese Grenze hinaus.

Petition: Die Einschränkung der Förderung auf kleinere und mittlere Unternehmen – § 35d Abs. 9 in Verbindung mit § 35c Abs. 3 EStG-E – sollte entfallen.

Zu § 35g Abs. 5 EStG-E – Kosten der Zertifizierung

Nach § 35g Abs. 5 EStG-E soll das Unternehmen, das die steuerliche Förderung beantragt, die Kosten der Zertifizierung tragen.

Wie bei jeder staatlichen Förderung mindern Kosten, die mit der Inanspruchnahme der steuerlichen FuE-Förderung verbunden sind, die Effektivität und die Akzeptanz der Förderung. Hierbei gilt es zu beachten, dass bei den Unternehmen im Vorfeld Kosten für die Identifizierung und Dokumentation der förderfähigen Aufwendungen anfallen dürften – oft auch durch die vielfach notwendige Unterstützung durch einen Angehörigen der steuerbratenden Berufe. Würden diese Kosten noch durch die angedachten Gebühren erhöht, so verringert sich dadurch der Anreiz für die Inanspruchnahme des Förderinstruments. Gerade bei kleineren Unternehmen mit geringen FuE-Aufwendungen dürften die anfallenden Kosten im Verhältnis zum möglichen Forschungsbonus dann so hoch sein, dass auf den Forschungsbonus verzichtet würde.

Petition: Auf § 35g Abs. 5 EStG-E sollte verzichtet werden.

Zu Artikel 3 – Änderung des Solidaritätszuschlaggesetzes (SolZG)

Mit einem neu einzufügenden Abs. 2b in § 3 SolZG wird vorgeschlagen, dass der Forschungsbonus, der als Ermäßigung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ausgestaltet werden soll, die Höhe des Solidaritätszuschlages unberührt lassen soll.

Diese Einschränkung würde die Attraktivität des Förderinstrumentes einschränken – allein aus bürokratischer Sicht. Denn die Unternehmen müssten zur Berechnung ihrer Steuerlast eine zweite Berechnung ohne den Forschungsbonus zur Ermittlung des Solidaritätszuschlages anstellen.

Petition: Auf Artikel 3 des Gesetzentwurfes sollte verzichtet werden.

II. Antrag zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung der Fraktion der FDP

In dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf einzubringen,

- der in Deutschland eine zielgerichtete steuerliche Forschungsförderung ermöglicht,
- der nicht zu Lasten der direkten Forschungsförderung (Projektförderung) geht, die parallel beibehalten werden soll,
- der unbürokratisch für die Unternehmen und die Verwaltung ist,
- der planungs- und rechtssicher für die Unternehmen ausgestaltet und administrierbar ist,
- der sich an eine klare und eindeutige Bemessungsgrundlage (in- und externe Personalaufwendungen) orientiert,
- der eine Doppelförderung in einzelnen Projekten ausschließt,
- der nicht zur Wahrnehmung einer Option zwingt (Optionsmodell),

- der für Schlüsseltechnologien sowie zukunftskritische Technologien und Branchen, zum Ausgleich eines Standortnachteils bzw. der Förderung, einen höheren Fördersatz vorsehen kann,
- der eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit vorsieht und
- der die mögliche steuerliche Forschungsförderung pro Unternehmen begrenzt.

Zu den Punkten nehmen wir im Detail wie folgt Stellung:

Die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung wäre ein wichtiger Baustein zur Verbesserung der Aktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Richtig ist auch, dass diese nicht zu Lasten der bewährten Projektförderung gehen darf. Für die Akzeptanz und den Erfolg der Förderung ist eine unbürokratische Ausgestaltung mit hoher Rechts- und Planungssicherheit unerlässlich.

Die Förderung sollte alle FuE-Ausgaben der Unternehmen berücksichtigen, nicht nur die Personalaufwendungen. Ansonsten würden unerwünschte Lenkungswirkungen erzeugt und vor allem investitionsintensive FuE-Aktivitäten benachteiligt werden.

Der Ausschluss der Doppelförderung ist im Sinne einer zielgenauen und effizienten Verwendung staatlicher Gelder geboten. Dabei sollten richtigerweise die Unternehmen nicht vor die Wahl gestellt werden, entweder die Projektförderung oder die steuerliche Forschungsförderung in Anspruch zu nehmen. Besser wäre es, wenn ein Verzahnung beider Instrumente durch ein Verrechnungsmodell erfolgen würde.

Ein höherer Fördersatz für Schlüsseltechnologien sowie zukunftskritische Technologien und Branchen würde eine Definition und in der Praxis ggf. schwierige Abgrenzung solcher Technologien und Branchen erfordern. Hierbei sollte sicher gestellt werden, dass eine Identifikation dieser Technologien und Branchen durch bestenfalls unabhängige Experten erfolgt und regelmäßig angepasst wird.

Eine regelmäßige Überprüfung des Förderinstrumentes auf seine Wirksamkeit hin ist richtig, um den effizienten Einsatz von Steuergeldern sicher zu stellen.

Eine Begrenzung der Förderung pro Unternehmen würde ihre Attraktivität für größere Unternehmen einschränken. Die positiven Effekte der starken Vernetzung der deutschen Wirtschaft würden dann jedoch nicht in vollem Umfang genutzt. Viele kleine Betriebe profitieren von FuE-Aufwendungen der größeren Unternehmen und umgekehrt. Allenfalls aus haushaltspolitischen Gründen wäre eine solche Begrenzung nachvollziehbar.

III. Antrag der Fraktion der AFD zur Einführung einer steuerlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung

Aufgrund der kurzfristigen Aufnahme in die Tagesordnung der Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages kann zu diesem Antrag leider nicht Stellung genommen werden.

Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Rainer Kambeck, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Leiter Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand, kambeck.rainer@dihk.de,
Tel.: 030 – 203082600.

D. Beschreibung DIHK

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.