

Einführung steuerlicher Forschungsförderung

Referentenentwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung vom 12.04.2019 (Forschungszulagengesetz FZulG)

DIE FAMILIENUNTERNEHMER setzen sich steuerpolitisch einerseits für die Abwehr und den Abbau von Substanzsteuern ein. Andererseits muss die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit durch Reformen gestärkt werden. Anstatt allein neue Subventionen zu schaffen, sollten die wirtschaftliche Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit Priorität haben. Wichtige Ansatzpunkte sind hier die steuerrechtliche Stärkung von Eigenkapitalaufbau und die Modernisierung des Unternehmenssteuerrechts um international langfristig mithalten zu können.

I. Problem, Ziel und zusätzliche Maßnahmen

Unternehmensstandort Deutschland stärken

Deutschland verharrt seit Jahren in einem steuerpolitischen Dornröschenschlaf oder belässt es bei marginalen Korrekturen im Rahmen von Reaktionen auf Urteile und Umsetzungen von EU-Vorhaben. Vielmehr noch werden unter dem Deckmantel der Missbrauchsbekämpfung sogar Verschärfungen und fragwürdige Transparenzpflichten eingeführt. Andere Staaten, auch in der EU, senken hingegen die Unternehmenssteuersätze oder schaffen andere steuerliche Anreize für die Wirtschaft. Dadurch können auch Investitionen in Innovationen, Digitalisierung oder Energiewende forciert werden.

Insofern stellt der Gesetzentwurf zur Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung vom 12.04.2019 zutreffend fest, dass international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für Unternehmen weiterhin sichergestellt werden müssen um den Unternehmensstandort Deutschland zu stärken. Dabei sollte jedoch nicht die (nur) die Attraktivität für Neuansiedlungen und Investitionsentscheidungen im Vordergrund stehen, sondern die Wettbewerbsfähigkeit der bereits bestehenden Unternehmenslandschaft durch entsprechende steuerliche Rahmenbedingungen gestärkt werden.

Der Blick über den Tellerrand bzw. über die nationalen Grenzen hinaus ist durchaus sachgerecht um neue Anreize für die Wirtschaft zu finden. Zum Beispiel wird im internationalen Vergleich deutlich, dass die Unternehmenssteuerbelastung in Deutschland mittlerweile zu eine der höchsten gehört.

Steuerliche Forschungsförderung allein nicht ausreichend

Die Einführung staatlicher Förderung von Forschung und Entwicklung kann für Unternehmen insofern ein erster Impulsgeber sein. Jedoch sollte ihr auch keine Allheilwirkung zugestanden werden. Denn der Zusammenhang von privater FuE-Intensität mit der Höhe der steuerlichen Forschungsförderung ist bis heute nicht hinreichend belegt. Es gibt Länder mit hoher FuE-

Intensität in der Wirtschaft, wie Deutschland, die bisher keine steuerliche Förderung einsetzen, und andere, die trotz hoher steuerlicher Förderung private FuE-Tätigkeiten nicht stimulieren können (wie Frankreich, Belgien, und Großbritannien).¹ Auch das Ausmaß an positiven Spill-Over-Effekten, die in der Gesetzesbegründung angesprochen werden, sind sehr verschieden, etwa zwischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten, Industriezweigen und zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen. Eine lenkungsfreie Steuersubvention ohne Mitnahmeeffekte gibt es nicht.

Zeit für ein Gesamtkonzept

Vor diesem Hintergrund sei nochmal darauf hingewiesen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Unternehmensstandorts im internationalen Vergleich das Ergebnis des gesamten Steuersystems ist. Sie wird nicht allein durch eine einfache Übertragung einzelner Entlastungselemente anderer Länder, wie der steuerlichen Forschungsförderung, die Gesamtbelastung entsprechend reduzieren.

Vielmehr noch, das Steuersystem an sich stellt eine wichtige Rahmenbedingung für die Wirksamkeit der steuerlichen FuE-Förderung dar. Sie kann durch ein hohes allgemeines Besteuerungsniveau eingeschränkt werden. So verdeutlicht eine Analyse für mehrere OECD-Länder, dass das Steuersystem ebenso wichtig für die Erhöhung der privaten FuE-Aufwendungen sein kann wie spezielle FuE-Steuermaßnahmen.²

DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern deshalb auch verbesserte steuerliche Anreize zu mehr Eigenkapitalbildung. Denn familiengeführte Betriebe nutzen priorisiert Eigenkapital bzw. interne Mittel für FuE-Projekte. Die Innenfinanzierungskraft bestimmt den Umfang der FuE-Ausgaben maßgeblich.³ Als geeignete Maßnahmen gelten dafür eine Reform der Thesaurierungsbegünstigungen, wie z.B. § 34a EStG, bis hin zu einer vollständigen Zinsbereinigung. Dies erhöht die Finanzierungsneutralität, stärkt Investitions- und Forschungsbereitschaft und reduziert Steuergestaltungen.

Bereits 2015 haben die Wirtschaftsweisen in ihrem Jahresgutachten umfangreich den langfristig stabilisierenden Mehrwert für die Wirtschaft hervorgehoben gepaart mit dem Hinweis, dass der Zeitpunkt aufgrund der Niedrigzinsphase für die Umsetzung des Ansatzes haushaltspolitisch sehr günstig wäre. Auch die EU Kommission greift den Vorschlag einer Zinsbereinigung in ihrem neuen Aufschlag einer GKKB auf.

Unabhängig von den einzelnen Maßnahmen, ist eine allumfassende Modernisierung des deutschen Unternehmenssteuerrechts unumgänglich, um international langfristig mithalten zu können. Dazu zählen unter anderem die Unternehmenssteuerbelastung mindestens durch Abschaffung der gesamten gewerbsteuerlichen Hinzurechnungen zu senken, eine Anhebung des pauschalen Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der

¹ <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm>

² https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.558834.de

³ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-190-Dezember-2017-FuE-im-Mittelstand.pdf>

Einkommensteuer, eine Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Körperschaftsteuer, eine Anpassung der Hinzurechnungsbesteuerung an globale Entwicklungen, sowie erheblicher Bürokratieabbau.⁴

II. Zielgenauere steuerliche Forschungsförderung

§ 1 FZulG - Anspruchsberechtigte

Nicht nur um den Unternehmensstandort Deutschland zu stärken, sondern auch um mit den steigenden Anforderungen der Digitalisierung oder Energiewende mithalten zu können, bedarf es eines verbesserten Steuerrechtsrahmens für Forschung und Entwicklung. Ein solcher sollte sich, wie im Gesetzentwurf zu recht vorgesehen, nicht nur auf eine bestimmte Unternehmensgröße beschränkt werden.

§ 2 FZulG Begünstigte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben - Auftragsforschung

Kritisch sehen DIE FAMILIENUNTERNEHMER, dass Forschungsvorhaben zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und gemeinnützigen Forschungsorganisationen nicht förderfähig sind. Dabei sind oft kleine und mittlere Familienunternehmen auf externe Innovations-Partnerschaften angewiesen. Eine Beauftragung von Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen wäre jedoch nicht im Sinne des Gesetzentwurfs förderfähig, da diese ihre Aufwendungen als gemeinnützigen Auftragnehmer nicht geltend machen können. Kosten für Auftragsforschung auf Ebene des Auftraggebers sollten nach Auffassung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER deshalb anrechenbar gemacht werden. Ansonsten droht das Gesetz seinem eigentlichen Zweck zuwider zu laufen, die Zahl der forschenden Unternehmen in Deutschland zu erhöhen.

§ 3 FZulG Förderfähige Aufwendungen und Bemessungsgrundlage

Obwohl die Förderung grundsätzlich einen großen Kreis an Anspruchsberechtigten ermöglicht, werden praktisch wichtige Fälle ausgeschlossen. Im Fall von § 3 Abs. 6 FZulG kann zum Beispiel ein Familienunternehmen, welches in forschungsintensive Start-ups investiert hat und Mehrheitsbeteiligungen hält, nicht für das Start-up an sich, sondern nur für den gesamten Unternehmensverbund Förderungsanträge stellen und erreicht somit weitaus schneller die gesetzliche Subventionsobergrenze.

§ 4 FZulG Höhe der Forschungszulage

Obwohl aufgrund der Fördermenge de facto hauptsächlich KMU gefördert werden sollen, ist fraglich, ob hierdurch wirklich Impulse für zusätzliche Forschung entstehen. Denn selbst Innovatoren in kleinen, bisher wenig oder nur gelegentlich forschenden Unternehmen würden aufgrund der geringen Bemessungsgrundlage nicht ausreichend Fördermittel erhalten. Gleichzeitig ist aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER nicht ersichtlich, warum genau

⁴ siehe DIE FAMILIENUNTERNEHMER Positionspapier: Entlasten, Entbürokratisieren, Erneuern: Den Steuerstandort Deutschland zukunftsfest stärken Ansätze für eine Unternehmenssteuerreform 2019

KMU stärker begünstigt werden sollen, da sich dies wettbewerbsverzerrend auswirken könnte. So sollte nicht unterschiedlich gewertet werden, ob nun ein Unternehmen mehr oder weniger als 500 Mitarbeiter hat oder das Unternehmen nur ein bewilligungsfähiges Forschungsprojekt betreibt oder gar 50 förderungsfähigen Vorhaben.

§ 6 FZulG Bescheinigung

Bis auf die Feststellung, dass das Finanzamt fachlich nicht geeignet ist die Prüfung der Förderungsbewilligung zu übernehmen, lässt der Gesetzentwurf viele Fragen offen: wer die „geeignete Stelle außerhalb der Finanzverwaltung“ darstellen soll, wie viele Stellen und Mitarbeiter hierfür nötig wären, wie hoch die Kosten wären und wer diese trägt. Auch dies hat entscheidenden Einfluss auf den Erfüllungsaufwand für Verwaltung und Wirtschaft sowie dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Förderung.

§ 10 FZulG Evaluierung

Genauso viele Fragen, wie der Nutzen der steuerlichen Forschungsförderung aufwirft, entstehen bei deren Erfolgsbegutachtung. Obwohl die Gesetzesbegründung eine Evaluierung nach vier Jahren vorschreibt, fehlt es an Beurteilungskriterien. Fraglich ist, ab wann die steuerliche Forschungsförderung als Erfolg gewertet und entsprechend fortgeführt oder gar ausgebaut werden sollte. Gerade, weil Mitnahmeeffekte zu erwarten sind, lässt sich nicht ohne Weiteres erkennen, welchen Anteil der FuE-Quote sachgerechte Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung ausmachen. Es könnten sich auch einige Unternehmen erst durch die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung systematisch mit der Frage auseinandersetzen, ob ihre Aktivitäten unter den FuE-Begriff fallen. Es käme statistisch also zu einem Anstieg der FuE-Aktivitäten, ohne dass sich in den realen Aktivitäten der Unternehmen etwas verändert hätte.⁵

Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf geht von ca. 9.000 Fällen und einem Erfüllungsaufwand von 1,93 Mio. Euro aus. Das wären pro Antrag nicht mehr als 214 Euro an Erfüllungsaufwand für ein Unternehmen, welches schon allein aufgrund des notwendigen Zeitaufwandes für die Prüfung des Forschungsvorhabens, dessen Förderfähigkeit und deren Beantragung in keinem realistischen Verhältnis steht. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Relation zum beschriebenen „umfangreichen unmittelbar quantifizierten Entlastungswirkungen bzw. Vorteilen für die Wirtschaft“. Denn je höher die Bürokratiekosten und Aufwand der Bewilligung der Förderung, umso fraglicher sind die Vorteile – gerade im Hinblick auf das begrenzte Fördervolumen. Hier sollte der Erfüllungsaufwand auch in Zusammenarbeit mit dem Normenkontrollrat nochmals auf den Prüfstand gestellt werden.

⁵ https://www.e-fi.de/fileadmin/Innovationsstudien_2017/StuDIS_15_2017.pdf