

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung
und Entwicklung“

03.05.2019

1. Allgemeine Betrachtung

Innovative Wertschöpfung ist eine wesentliche Grundlage für zukünftigen Wohlstand und die Lösung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen. Die Innovationstätigkeit der Volkswirtschaft und insbesondere des privaten Sektors zu fördern, ist eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand.

Allgemein sollte sich die Förderung von Forschung und Entwicklung am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung orientieren, und dabei gezielt gesamtgesellschaftliche Herausforderungen adressieren. Dabei besteht in der Forschungspolitik insbesondere die Notwendigkeit, Antworten auf Fragen des Klimawandels, der Digitalisierung und Globalisierung zu finden. Die Herausforderungen im Transformationsprozess der deutschen Wirtschaft werden nur mit einer neuen Qualität in der Entwicklung von Innovation und im Technologieeinsatz zu bewältigen sein. Die Dimension der Herausforderung muss ihre Entsprechung in einer angemessenen Dimension der Antwort finden. Neue Impulse für die unternehmerische Forschungstätigkeit in Deutschland sind begrüßenswert, müssen aber zu einer umfassenden Industriestrategie passen, welche bisherige wirtschaftspolitische Instrumente bündelt und zusätzliche entwickelt sowie in den Kontext einer europäischen Struktur- und Industriepolitik einordnet.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Raoul Didier

Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308

Telefax: 030 / 240 60-218

Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Maria Beihof

Referentin für Industrie- und

Dienstleistungspolitik

Maria.beihof@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-395

Telefax: 030 / 240 60-677

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin



Dazu gehören die Initiierung von Innovationen in der europäischen Wirtschaft, ein Wettbewerbsrecht, das europäischen Unternehmen Überleben und Zukunft ermöglicht, neue und angemessene Programme zur Forschungsförderung und eine neue Verantwortung des Staates für die Wirtschaft – dafür, dass Neues entsteht, bevor das Alte ausläuft.

Grundsätzlich sind direkte Forschungsaktivitäten in öffentlichen Einrichtungen sowie finanzielle Zuschüsse für die Forschung und Entwicklung in privaten Unternehmen aus Sicht der Gewerkschaften am besten geeignet, um die Innovationstätigkeit der Volkswirtschaft und insbesondere des privaten Sektors zu fördern. Eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung kann – sofern sie ziel- und bedarfsorientiert ausgestaltet wird – Investitionen in private Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten steigern, Innovationen fördern und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung unterstützen. Insbesondere dann, wenn es sich um Grundlagenforschung handelt, sollten Ergebnisse aus Forschungsprojekten, die mit öffentlichen Geldern gefördert werden, wo immer es möglich und sinnvoll ist, auch der Allgemeinheit zugänglich sein.

Aus Sicht des DGB ist es wichtig, dass die steuerliche Forschungsförderung an Kriterien für Gute Arbeit geknüpft wird. Nur Unternehmen, die tarifgebunden sind oder in denen die Beschäftigten durch einen Betriebs- oder Personalrat mitbestimmen, sollten gefördert werden. Zudem sollten nur tariftreue Entgelte in die Bemessungsgrundlage einfließen.

Der DGB befürwortet weiterhin keine allgemeine Steuererleichterung nach dem Gießkannenprinzip, sondern eine gezielte Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen unter weitgehender Vermeidung von Mitnahmeeffekten. In dem Referentenentwurf wird zwar das Ziel formuliert, vorrangig kleine und mittelständische Unternehmen in ihren Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten zu fördern, allerdings soll das Gesetz auf alle steuerpflichtigen Unternehmen – unabhängig ihrer Größe – Anwendung finden. Dabei ist in Anbetracht der geplanten Deckelung der förderfähigen Aufwendungen nicht zu erwarten, dass größere Unternehmen tatsächlich einen Anreiz haben, ihren Forschungsaufwand auszubauen.¹ Um hier Mitnahmeeffekte zu verhindern und zu erreichen, dass KMU von der steuerlichen Förderung profitieren, fordert der DGB bei der Anspruchsberechtigung eine Begrenzung der Unternehmensgröße auf maximal 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die bisherige Innovationsförderung erreicht KMU nur unzureichend, gleichzeitig ist in diesen Unternehmen der Bedarf an Innovationsförderung besonders hoch – wie Studien belegen.² Der geringen Teilhabe kleiner und mittelständischer Unternehmen an öffentlicher Forschungsförderung sollte durch gezielte Beratungsangebote zusätzlich entgegengewirkt werden.

¹ Die Begrenzung der Bemessungsgrundlage auf 2.000.000 Euro entspricht gemäß §3 Absatz (3) - unter Berücksichtigung des zulässigen Multiplikators maximal einem anrechenbaren FuE-Personalaufwand von 1.666.666 Euro pro Jahr. -

² Siehe z. B. die ZEW Innovationserhebung 2018. -



2. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

Zur Abgrenzung von förderungsfähigen von nicht förderungsfähigen Aufwendungen

Sah der vorhergehende Diskussionsentwurf noch eine unterschiedliche Förderintensität je nach dem vor, ob es sich bei der zu fördernden F+E-Tätigkeit um Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder um experimentelle Entwicklung handelt, so sollen nun diese drei Arten von F+E gleichermaßen gefördert werden. Nach § 4 ist nunmehr eine einheitliche Förderung in Höhe von 25 Prozent der Bemessungsgrundlage vorgesehen, nachdem der vorangegangene Diskussionsentwurf für die Grundlagenforschung noch eine Förderung im Umfang von 100 und für die industrielle Forschung von 50 Prozent der Bemessungsgrundlage vorsah. Diese Vereinheitlichung stellt zwar eine Vereinfachung dar, weil die bescheinigende Stelle dadurch insoweit damit einhergehenden Abgrenzungsproblemen enthoben ist. Um die Förderfähigkeit zu attestieren, verbleibt aber für die bescheinigende Stelle die Herausforderung, dass sie die zur Förderung beantragten F+E-Vorhaben hinreichend rechtssicher von nicht förderungsfähigen Projekten abgrenzen muss. Da zum anderen zumindest für Projekte der Grundlagenforschung eine Veröffentlichungspflicht erwogen werden sollte, hält der DGB zu diesem Zweck weiterhin eine insoweit abgrenzende Definition für erforderlich.

Unabhängig davon, bestehen Zweifel, ob die in vier Zeilen abgehandelte Negativdefinition nach § 2 Abs. 2 und ihr gegenüber stehend die Definition der experimentellen Entwicklung in Anlage 1 eine ausreichende Sicherheit bieten, um augenscheinlich nicht zur Förderung bestimmte Projekte, wie etwa Produkt- oder Vorserienentwicklungen rechtssicher auszuschließen. Dabei sei auch auf das in der Gesetzesbegründung erwähnte Frascati-Handbuch der OECD verwiesen, das über viele Seiten und Beispielsfälle - allerdings zum Zwecke volkswirtschaftlicher Rechnungslegung - um eine Abgrenzung bemüht ist, ohne letztlich Zweifelsfälle vollständig ausschließen zu können. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich deshalb nachdrücklich für eine trennschärfere Abgrenzung der förderungswürdigen von den nicht förderungswürdigen Tatbeständen im Gesetzeswortlaut aus, um ungewollte Mitnahmeeffekte auf ein Mindestmaß zu reduzieren und um mehr Rechtssicherheit für alle Beteiligten sicherzustellen.



Zur ertragsteuerlichen Behandlung der Forschungszulage

§ 12 Satz 2 soll klarstellen, dass die gewährte Forschungszulage nicht die als Betriebsausgaben abzugsfähigen Aufwendungen mindert. Damit würden Ausgaben, die letztlich tatsächlich nicht entstanden sind, dennoch die Bemessungsgrundlage, mithin die vom Anspruchsberechtigten zu zahlende Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer selbst schmälern.

Zur Rechtfertigung dieses Bruchs mit einer weitgehend unbeanstandeten und selbstverständlichen Steuersystematik führt die Begründung des Gesetzentwurfs aus: „...der Anspruch auf Forschungszulage wird durch ein begünstigtes FuE-Vorhaben ausgelöst. Die Berechnung der Forschungszulage auf der Basis der gezahlten Arbeitsentgelte ist lediglich Hilfsmittel für die Ermittlung der zu gewährenden Forschungszulage. Das bedeutet, dass die Zahlung des Arbeitsentgeltes nicht als wirtschaftliches Ereignis für die Gewährung der Forschungszulage zu werten ist.“

Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen: Nach § 7 Abs. 1 darf die Forschungszulage zwar neben anderen Förderungen oder staatlichen Beihilfen bezogen werden, dies nach § 7 Abs. 2 aber nur dann, wenn die Aufwendungen für Löhne und Gehälter der forschenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht bereits Gegenstand der Bemessungsgrundlage dieser anderen Förderungen und Beihilfen sind. Das Anliegen des Gesetzentwurfes ist es also, auch Projekte zu fördern, für die auf anderem Wege bereits beispielsweise Aufwendungen für Sachmittel oder Reisekosten, nicht aber die mit dem Projekt verbundenen Personalaufwendungen gefördert werden.

Folgt man nun aber der Gesetzesbegründung, dass das begünstigte F+E-Vorhaben als Ganzes den Anspruch auf die Forschungszulage auslöst und die Arbeitsentgelte dabei lediglich eine Hilfsgröße zur Berechnung darstellen, dann folgt daraus logisch, dass es sich dann um eine Doppelförderung insoweit handeln kann, wenn Teile eines Projektes bereits durch andere Förderungen oder Beihilfen unterstützt werden. Eine solche Doppelförderung lehnen wir ab. Unabhängig davon: Wenn es tatsächlich nur um eine geeignete Rechengröße ginge, so würde es vollständig genügen, die dem Forschungsprojekt geschuldete Anzahl von Arbeitsstunden heranzuziehen und die Höhe der Forschungszulage ggf. entsprechend anzupassen. Stattdessen wurde gegenüber dem Diskussionsentwurf nun sogar mit § 3 Abs. 3 noch eine weitere Regelung eingefügt, um nun auch die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Da diese sich aber weitgehend proportional zu dem übrigen berücksichtigungsfähigen Personalaufwand verhalten, wäre dies schlicht überflüssig, wenn es tatsächlich nur darum ginge eine rechnerische Hilfsgröße zu ermitteln.

Vor diesem Hintergrund sprechen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften für eine Streichung von § 12 Satz 2 aus.



Zur Evaluierung und Geltungsdauer des Gesetzes

Welche tatsächlichen Effekte für eine zusätzliche F+E-Tätigkeit in Deutschland von der geplanten Forschungszulage zu erwarten sein werden, wird sich erst nach einer eingehenden und gründlichen Evaluierung ermitteln lassen. Deshalb und weil mit der Forschungszulage erhebliche Mindereinnahmen für die öffentliche Hand zu erwarten sind, sollte die Zulage, so wie im Diskussionsentwurf ursprünglich vorgesehen, zunächst nur befristet bis zum 31.12.2023 gewährt werden. Eine darüber hinaus reichende Gewährung sollte erst dann in Kraft treten, wenn hinreichende Klarheit über den Umfang zusätzlicher F+E-Aktivitäten besteht und übermäßige Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden können.

Redaktionelles Versehen?

§ 5 Abs. 3 S. 1 des Referentenentwurfes lautet wörtlich: „Der Antrag ist nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, in dem die förderfähigen Aufwendungen im Sinne des § 3 vom Arbeitnehmer im Sinne des § 38a des Einkommensteuergesetzes *bezogen worden* sind, zu stellen.“
Mutmaßlich müssten die Worte „bezogen worden“ durch das Wort „angefallen“ ersetzt werden.