

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Kerstin Andreae, Anja Hajduk, Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/4827 –

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU-Forschungsförderungsgesetz)

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Hessel, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/3175 –

Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung

A. Problem

Die Innovationsaktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) seien seit etwa eineinhalb Jahrzehnten rückläufig. Bestehende Förderinstrumente wie die Projektförderung mit direkten Mitteln reichten hier nicht aus. Sie seien für viele KMU wegen der Fülle an Auflagen, der Bearbeitungsdauer und übermäßiger Bürokratie zu unattraktiv.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Um die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu verbessern, sieht der Gesetzentwurf einen Forschungsbonus in Form einer Steuerermäßigung von 15 Prozent aller Forschung und Entwicklung (FuE)-Ausgaben für alle Unternehmen bis 249 Mitarbeiter vor. Die Steuergutschrift soll zusätzlich zur bestehenden Projektförderung eingeführt werden. Dieser Forschungsbonus führt zu einer Verbesserung der internen Finanzierungsmöglichkeiten und entfaltet eine erhebliche mobilisierende Wirkung für zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4827 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf einzubringen, der unter anderem eine zielgerichtete steuerliche Forschungsförderung in Deutschland ermöglicht.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/3175 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Alternativ käme die steuerliche Forschungsförderung aller Unternehmen bzw. eines deutlich ausgeweiteten Kreises von Unternehmen in Betracht. Das hätte allerdings höhere Kosten zur Folge. Im Falle einer Anhebung der KMU-Größengrenze wäre eine entsprechende Anpassung der steuerlichen Forschungsförderung zu prüfen, insbesondere auch im Fall sich neu eröffnender Haushaltsspielräume. Außerdem profitieren vor allem große Unternehmen derzeit von der in Deutschland bestehenden Projektförderung, kleine und mittlere Unternehmen hingegen weit weniger. Der Gesetzentwurf stellt daher gezielt auf die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen ab.

Zu Buchstabe b

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

D. Kosten

Beide Vorlagen diskutieren keine Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4827 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/3175 abzulehnen.

Berlin, den 20. Februar 2019

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Katja Hessel
Berichterstatterin

Dr. Danyal Bayaz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Lothar Binding (Heidelberg), Katja Hessel und Dr. Danyal Bayaz

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/4827** in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/3175** in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie, dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung sowie dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, um den Anreiz für Forschungs- und Entwicklung zu steigern und kleine und mittlere Unternehmen bei diesen Ausgaben zu entlasten, kleineren und mittleren Unternehmen eine Steuerermäßigung bei Aufwendungen zur Forschung und Entwicklung zusätzlich zur Geltendmachung als Betriebsausgabe („Forschungsbonus“) zu gewähren. Von dieser Regelung profitieren alle, die über gewerbliche Einkünfte verfügen, wie z. B. offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften. Über einen Verweis im Körperschaftsteuergesetz gilt dies auch für juristische Personen wie Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften und dergleichen.

Den Forschungsbonus können sowohl unbeschränkt Steuerpflichtige als auch beschränkt Steuerpflichtige, bei denen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in wirtschaftlichem Zusammenhang mit ihren inländischen Einkünften stehen, in Anspruch nehmen.

Kleinere und mittlere Unternehmen sind solche, die über einen Mitarbeiteranteil von nicht mehr als 249 verfügen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft. Die Steuerermäßigung beträgt 15 Prozent aller abzugsfähigen Aufwendungen. Bei den Aufwendungen muss es sich um Betriebsausgaben nach § 4 Absatz 4 EStG handeln. Insgesamt kann ein Unternehmen eine Steuerermäßigung von 15 Millionen Euro pro Unternehmen und Vorhaben in Anspruch nehmen. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Forschungsbonus richten sich nach den Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, Verordnung Nr. 651/2014 der Europäischen Kommission (AGVO). Beihilferegelungen sind gemäß Art. 3 Absatz 1 AGVO mit dem Binnenmarkt vereinbar im Sinne des Art. 107 Abs. 2 oder 3 AEUV und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt, sofern diese Beihilfen die entsprechenden Voraussetzungen und Höchstgrenzen der Verordnung erfüllen.

Um Missbrauch zu vermeiden, kann der Forschungsbonus nur von Unternehmen in Anspruch genommen werden, deren Betrieb oder Betriebsstätte in der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum liegt.

Förderfähige Aufwendungen sind die durch ein konkretes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben unmittelbar verursachten angemessenen und nachgewiesenen Aufwendungen, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung angefallen sind. Dabei handelt es sich um Personalkosten, Kosten für Instrumente und Ausrüstung, für Gebäude und Grundstücke, für die Auftragsforschung, für Patente, für Durchführbarkeitsstudien und Beratungstätigkeiten, der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zertifizierung und sonstige Betriebskosten, die unmittelbar mit dem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in Verbindung stehen. Gemeinkosten können nicht steuermindernd geltend gemacht werden.

Für Vorhaben, die bereits öffentliche Förderungen für den gleichen Zweck erhalten, kann keine Steuerermäßigung geltend gemacht werden.

Die Steuerermäßigung kann sowohl für eigene Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen, als auch für Auftragsforschung und -entwicklung in Anspruch genommen werden. Da sich viele KMU aufgrund ihrer geringen Größe und Finanzausstattung keine eigene Forschungsabteilung leisten können, stellt die Auftragsforschung gerade für KMU eine attraktive Möglichkeit dar, ohne großen Investitionsaufwand Forschung zu betreiben. Bei der beauftragten Stelle muss es sich um eine Einrichtung für Forschung und Wissensverbreitung oder ein anderes KMU handeln. Auch hier gilt, dass der Auftraggeber seinen Sitz in der EU oder dem Europäischen Wirtschaftsraum haben muss, um den Forschungsbonus in Anspruch nehmen zu können. Verzichtet der Auftraggeber auf die Geltendmachung der Förderung, kann der Auftragnehmer diese in Anspruch nehmen, wenn er die Voraussetzungen erfüllt.

Für die Inanspruchnahme des Forschungsbonus muss eine zertifizierende Stelle die Förderfähigkeit des Forschungsvorhabens bescheinigt haben. Das Zertifikat bindet die Finanzverwaltung bei der späteren steuerlichen Veranlagung. Durch Verordnung werden die Anforderungen an die zertifizierende Stelle und das Zertifizierungsverfahren geregelt. Die Kosten der Zertifizierung können von dem Steuerpflichtigen als förderfähige Aufwendungen geltend gemacht werden.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf einzubringen, der

- in Deutschland eine zielgerichtete steuerliche Forschungsförderung ermöglicht,
- nicht zu Lasten der direkten Forschungsförderung (Projektförderung) geht, die parallel beibehalten werden soll,
- unbürokratisch für die Unternehmen und die Verwaltung ist,
- planungs- und rechtssicher für die Unternehmen ausgestaltet und administrierbar ist,
- sich an eine klare und eindeutige Bemessungsgrundlage (in- und externe Personalaufwendungen) orientiert,
- eine Doppelförderung in einzelnen Projekten ausschließt,
- nicht zur Wahrnehmung einer Option zwingt (Optionsmodell),
- für Schlüsseltechnologien sowie zukunfts-kritische Technologien und Branchen, zum Ausgleich eines Standortnachteils bzw. der Förderung, einen höheren Fördersatz vorsehen kann,
- eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit vorsieht und
- die mögliche steuerliche Forschungsförderung pro Unternehmen begrenzt.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 18. Februar 2019 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/4827** und dem Antrag auf **Drucksache 19/3175** durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Balke, Dr. Michael
2. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
3. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)
4. DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
5. Dreher, Prof. Dr. Carsten, Freie Universität Berlin (FU Berlin)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6. Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
7. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
8. Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
9. Rammer, Dr. Christian, ZEW – Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
10. Schnitzer, Prof. Dr. Monika, Ludwig-Maximilians-Universität München, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)
11. Siemens AG
12. Tech, Dr. Robin P. G., AtomLeap GmbH / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
13. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
14. Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 32. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 30. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf in seiner 20. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 32. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 30. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf in seiner 20. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf in seiner 26. Sitzung am 20. Februar 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4827 und den Antrag auf Drucksache 19/3175 in seiner 28. Sitzung am 30. Januar 2019 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 18. Februar 2019 hat der Finanzausschuss die Beratung in seiner 33. Sitzung am 20. Februar 2019 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4827.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/3175.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass von der Mehrheit der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung bestätigt worden sei, wie wichtig eine steuerliche Forschungsförderung sei. Man freue sich daher auf den Gesetzentwurf, den die Bundesregierung in den nächsten Wochen vorlegen werde.

Die Forderung im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer steuerlichen Forschungsförderung für Unternehmen von bis zu 249 Mitarbeitern sei von der Mehrheit der Sachverständigen abgelehnt worden. Die größten Effekte seien eher bei größeren Unternehmen zu erwarten. Darüber hinaus sei der Gesetzentwurf an einigen Stellen zu unbestimmt.

Der Antrag der Fraktion der FDP sei sehr allgemein gehalten. Die im Antrag genannten Zielkriterien für ein Gesetz zur steuerlichen Forschungsförderung teile man aber und sei optimistisch, dass diese durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung erfüllt würden.

Die **Koalitionsfraktion der CDU/CSU und SPD** gingen davon aus, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung auch die Detailfragen klären werde, insbesondere wie das Verfahren der steuerlichen Forschungsförderung aussehen werde. In der Diskussion seien eine eigens zu diesem Zweck eingerichtete Agentur wie in Österreich oder eine steuerliche Betriebsprüfung im Nachgang. Hierzu habe man neue Erkenntnisse in der Anhörung erlangt, die auch Niederschlag im Gesetzentwurf der Bundesregierung finden würden.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, dass man ebenfalls auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung warte. Allerdings wünsche man sich eine große Steuerreform, und nicht nur Nachbesserungen des bestehenden Steuerrechts, wie sie die beiden Vorlagen erkennen ließen.

Von der öffentlichen Anhörung sei man enttäuscht gewesen, da überwiegend Lobbyverbände und Wirtschaftsvertreter eingeladen worden seien. Steuerlicher Sachverstand habe gefehlt.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, dass Bundesminister Peter Altmaier (BMWi) bei einer Abendveranstaltung des Bundesverbands mittelständische Wirtschaft (BVMW) angekündigt habe, dass in Absprache mit Bundesminister Olaf Scholz (BMF) der Gesetzentwurf der Bundesregierung noch vor der Sommerpause vom Bundeskabinett verabschiedet werde. Daher warte man gespannt auf diesen Gesetzentwurf.

Mit dem vorgelegten Antrag habe die Fraktion der FDP beabsichtigt, als „Service-Opposition“ eine öffentliche Anhörung zur steuerlichen Forschungsförderung durchführen zu können, damit die Erkenntnisse aus der Anhörung in ein gutes steuerliches Förderungsgesetz einfließen könnten. Man würde es begrüßen, wenn sich auch viele Punkte aus dem vorgelegten Antrag im Gesetzentwurf der Bundesregierung wiederfänden. Wichtig sei, dass es ein unbürokratisches Verfahren gebe. Mitnahmeeffekte müssten vermieden werden. Auch sei auf eine Abgrenzung zur Projektförderung zu achten. Eine Begrenzung auf Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern, wie es im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen sei, sei hingegen nicht sinnvoll. Das sei auch in der Anhörung deutlich geworden.

Die **Fraktion DIE LINKE**. wünschte sich ebenfalls mehr an FuE-Ausgaben. Man verweise aber auf die Ausführungen des Sachverständigen Prof. Dr. Dreher (FU Berlin), dass eine steuerliche FuE-Förderung für KMU weder zielgenau noch Erfolgsgarant oder ein zeitgemäßes Element einer zukunftsorientierten Innovationspolitik sei. Für

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die Fraktion DIE LINKE. sei der Nachweis nicht gelungen, dass eine steuerliche Forschungsförderung zusätzliche FuE-Ausgaben auslösen könnte. Das Instrument sei nicht zielgenau. KMU benötigten einen hohen Sockel an FuE-Ausgaben, damit die steuerliche Förderung überhaupt wirksam sei. Zu befürchten sei auch, dass die direkte Projektförderung durch die steuerliche Forschungsförderung und die entstehenden steuerlichen Einnahmeverluste verdrängt werde. Darüber hinaus sehe man Gefahren durch ein zusätzliches Anheizen des Steuerwettbewerbs.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, sie fühle sich wie die Koalitionsfraktionen durch die Anhörung bestätigt. Eine kleine steuerliche Forschungsförderung für Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern sei besser als gar keine. Sie habe den Gesetzentwurf schon in der letzten Legislaturperiode eingebracht. Demgegenüber sei die steuerliche Forschungsförderung zum dritten Mal in Folge in einen Koalitionsvertrag geschrieben worden, aber bis heute sei nichts geschehen.

Vor dem Hintergrund, dass 60 Prozent der KMU von der öffentlichen Innovations- und FuE-Förderung nicht erreicht würden und der Anteil von kleineren und mittleren Unternehmen an den gesamten Innovationsausgaben der Unternehmen zurückgehe, sei der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine zielgerichtete Antwort auf das Problem.

Es gebe Überschneidungen mit dem Antrag der Fraktion der FDP. Man wolle ebenfalls eine Doppelförderung vermeiden. Auch spreche man sich für eine bürokratiearme Vorabprüfung aus, über deren technische Ausgestaltung noch einmal zu sprechen sei.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstrich, dass der Ball nun bei der Bundesregierung liege. Vor dem Hintergrund der aktuell angespannten Haushaltsslage sei man gespannt, ob bis zum Sommer 2019 tatsächlich noch ein Gesetzentwurf vorgelegt werde.

Berlin, den 20. Februar 2019

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Katja Hessel
Berichterstatlerin

Dr. Danyal Bayaz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.