

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

7 Ermäßigter Steuersatz – Wettbewerbsnachteile bei der Auftragsforschung endlich beseitigen

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

7.0

Auftragsforschung wird nach wie vor unterschiedlich besteuert. Während privatrechtliche Forschungseinrichtungen ihre Forschungsumsätze mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % versteuern können, gilt für öffentlich-rechtliche Einrichtungen, zum Beispiel staatliche Hochschulen, der allgemeine Steuersatz von 19 %. Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahr 2009 auf die sich dadurch ergebenden Wettbewerbsverzerrungen hin und empfahl eine einheitliche Besteuerung mit dem allgemeinen Steuersatz. Das BMF sollte endlich die hierfür erforderliche Rechtsänderung in die Wege leiten.

7.1

Forschungseinrichtungen stehen bei der Auftragsforschung im Wettbewerb

Die Strukturen der deutschen Forschungslandschaft sind vielfältig. Neben den staatlichen Hochschulen gibt es mehr als 800 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durchführen und überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden. Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind größtenteils privatrechtlich in der Rechtsform des eingetragenen Vereins oder der GmbH organisiert. Einige Einrichtungen treten als öffentlich-rechtliche Anstalt oder Stiftung auf. Ergänzend zur staatlichen Förderung werben die Forschungseinrichtungen – ebenso wie die staatlichen Hochschulen – Drittmittel aus externen Forschungsaufträgen ein (Auf-

tragsforschung). Die Einrichtungen stehen hierbei im Wettbewerb zueinander.

Forschungsleistungen werden unterschiedlich besteuert

Umsätze aus der Auftragsforschung unterliegen der Umsatzsteuer. Privatrechtliche Forschungseinrichtungen können hierauf den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % anwenden. Öffentlich-rechtliche außeruniversitäre Einrichtungen müssen solche Forschungsleistungen – ebenso wie die staatlichen Hochschulen – mit dem allgemeinen Steuersatz von 19 % versteuern.

Steuerliche Ungleichbehandlung ist seit Jahren bekannt

Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahr 2009 auf die steuerliche Ungleichbehandlung bei der Auftragsforschung und die damit verbundenen Nachteile für staatliche Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsaufträge hin (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 38). Soweit die Auftraggeber nicht oder nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt waren, stellten die von den staatlichen Hochschulen berechneten höheren Steuern für sie Mehrkosten dar. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, auf eine einheitliche Besteuerung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz hinzuwirken. Das BMF lehnte dies jedoch ab. Dadurch nahm es in Kauf, dass privatrechtliche Forschungseinrichtungen und staatliche Hochschulen unterschiedlichen Umsatzsteuersätzen unterlagen.

Wettbewerbsnachteile bestehen fort

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 erneut die umsatzsteuerliche Behandlung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen. Dabei stellte er fest, dass die unterschiedliche Besteuerung die öffentlich-rechtlich organisierten außeruniversitären Einrichtungen ebenso im Wettbewerb benachteiligte wie die staatlichen Hochschulen. Während 69 von 100 in der Prüfung betrachteten Forschungseinrichtungen die Umsätze aus der Auftragsforschung mit dem ermäßigten Steuersatz versteuern konnten, galt für 31

Einrichtungen der allgemeine Steuersatz. Selbst Einrichtungen innerhalb eines Forschungsverbundes wurden unterschiedlich besteuert.

Steuerliche Begünstigung ist unionsrechtswidrig

Die Steuerermäßigung für die Auftragsforschung verstößt zudem gegen Europäisches Recht. Danach ist auf solche Forschungsleistungen der allgemeine Steuersatz von 19 % anzuwenden. Auch hierauf wies der Bundesrechnungshof wiederholt hin und empfahl dem BMF, das nationale Recht an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Die erforderliche Rechtsänderung blieb jedoch aus. Das BMF lehnte es ab, einzelne Tatbestände des ermäßigten Umsatzsteuersatzes abzuschaffen. Auch die obersten Finanzbehörden der Länder sprachen sich mehrheitlich dafür aus, die bestehende Regelung beizubehalten.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF bislang keine Maßnahmen ergriffen hat, um eine einheitliche und unionsrechtskonforme Umsatzbesteuerung der Auftragsforschung zu erreichen. Er hat darauf hingewiesen, dass die von ihm im Jahr 2009 aufgezeigte steuerliche Begünstigung von privatrechtlichen Forschungseinrichtungen gegenüber staatlichen Hochschulen und anderen öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen noch immer besteht. Er hat deshalb empfohlen, den unionsrechtswidrigen Zustand endlich zu beenden und die steuerliche Gleichbehandlung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz sicherzustellen.

7.3

Das BMF hat sich nach wie vor gegen eine punktuelle Änderung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung ausgesprochen. Es hat die Auffassung vertreten, dass dies nur im Zu-

sammenhang mit einer umfassenden Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes vorgenommen werden sollte.

7.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Das BMF sollte die erforderliche Rechtsänderung nicht unter Verweis auf die angestrebte umfassende Reform weiter zurückstellen. Bereits im Jahr 2010 hat der Bundesrechnungshof eine Reformdebatte zum Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes angestoßen (vgl. Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 28. Juni 2010, Bundestagsdrucksache 17/2290). Dabei hat er empfohlen, den gesamten Katalog der Steuerermäßigungen zu überarbeiten. Wesentliche Fortschritte sind hier bis heute nicht zu erkennen.

In den vergangenen Jahren hat das BMF lediglich einzelne punktuelle Korrekturen eingeleitet. So wurden z. B. im Jahr 2012 die europarechtswidrige Begünstigung für Reit- und Rennpferde nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes abgeschafft und im Jahr 2014 die Begünstigung für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke auf das europarechtlich zulässige Maß beschränkt. Andererseits wurde der Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes im Jahr 2010 um Übernachtungsleistungen und im Jahr 2015 um Hörbücher erweitert.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass mit einer umfassenden Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Steuersatzes auch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Abschaffung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung nicht länger aufgeschoben werden. Nur so können die steuerliche Benachteiligung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen und ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vermieden werden. Das BMF sollte die erforderliche Rechtsänderung baldmöglichst einleiten.