

Stellungnahme der AiF zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG) Drucksache 19/10940 vom 17.06.2019

Die vorliegende Stellungnahme adressiert drei Themenfelder:

- A) Allgemeine Informationen über die AiF und die in ihr organisierten forschungsaktiven mittelständischen Unternehmen**
- B) Bewertung der im Gesetzentwurf des Forschungszulagengesetzes vorgeschlagenen Regelungen und Forderungen der AiF**
- C) Vorschlag zur Umsetzung des Forschungszulagengesetzes**

A) Allgemeine Informationen über die AiF und die in ihr organisierten forschungsaktiven mittelständischen Unternehmen

Im **Netzwerk der AiF** ist der Großteil des deutschen forschungsaktiven Mittelstandes organisiert, d.h. **mehr als 50.000 mittelständische Unternehmen**, unter ihnen zahlreiche „**hidden champions**“. Gerade diese forschungsaktiven mittelständischen Unternehmen sind für **die Leistungsfähigkeit des hiesigen Innovationssystems und damit für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft** von herausragender Bedeutung.

Trotz ihrer hohen Forschungsaffinität ist es jedoch typisches **Kennzeichen dieser mittelständischen Unternehmen** (die schon auf Seite 1, Absatz A des Gesetzesentwurfs als Fokus der Gesetzesintention genannt werden), dass sie häufig nur über **geringe oder gar keine dezidierten Kapazitäten für Forschungs- und Entwicklung (F&E)** verfügen. Um ihre Produkte, Verfahren und Dienstleistungen dennoch wettbewerbsfähig zu halten, sind sie auf die **Kooperation mit anderen Akteuren des Innovationssystems** angewiesen, insbesondere mit öffentlich oder privat finanzierten Forschungseinrichtungen, also mit Hochschulen, außeruniversitären und/oder industriefinanzierten Forschungseinrichtungen. **Für die betreffenden Unternehmen sind externe F&E-Kapazitäten zur Aufrechterhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit unverzichtbar.** Klassisches Instrument zur Gestaltung der Kooperation zwischen den **auftraggebenden Unternehmen** und ihren **auftragnehmenden externen F&E-Kooperationspartnern** ist dabei die **Auftragsforschung**.

B) Bewertung der im Gesetzentwurf des Forschungszulagengesetzes vorgeschlagenen Regelungen und Forderungen der AiF

In Anbetracht der typischen Kennzeichen forschungsaffiner mittelständischer Unternehmen (s. Ausführungen unter A)) ist der **Ansatz** im vorliegenden Gesetzentwurf, **die Gewährung der Forschungszulage auf Forschung in Eigenleistung und auf auftragnehmende einkommen- und/oder körperschaftssteuerpflichtige Organisationen zu beschränken** (s. § 1 Anspruchsberechtigte), **gerade für den Mittelstand nicht zielführend, da die oben genannten bevorzugten Kooperationspartner hiervon ausgenommen sind, weil diese nicht steuerpflichtig sind.** Und selbst bei der **Beauftragung von privatwirtschaftlichen (also steuerpflichtigen) Forschungsdienstleistern** würden diese **in der Summe über alle Aufträge** schnell an die **2 Mio. Euro-Grenze stoßen.**

Im **Fokus einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung** sollte vielmehr stehen, **mehr Unternehmen zu mehr Innovationsaktivitäten**, d.h. zu mehr Aktivitäten in Forschung und Entwicklung anzuregen. Nur über diesen Weg lassen sich perspektivisch **Wohlstand, Wachstum, Beschäftigung, Steueraufkommen und gesellschaftliche Entwicklung** sichern! Diese Intention kann jedoch gerade bei mittelständischen Unternehmen mit den im Gesetzentwurf bislang vorgesehenen Regelungen **nicht oder nur in einem ungenügenden Umfang** erreicht werden.

Erste Forderung der AiF:

Die AiF fordert daher, die Regelungen im Gesetzentwurf des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung so anzupassen, dass Unternehmen eine Forschungszulage für ihre F&E-Aufwendungen gewährt wird, gleichgültig, ob sie mit den betreffenden Aufwendungen

- **eigene F&E-Tätigkeiten**
- oder
- **F&E-Tätigkeiten bei externen Kooperationspartnern in Wirtschaft und/oder Wissenschaft finanzieren.**

Anmerkungen:

- *Selbstverständlich ist bei einer entsprechenden Anpassung der Regelungen sicherzustellen, dass der Auftraggeber nur diejenigen F&E-Aufwendungen geltend machen kann, die zur Weiterentwicklung oder Neugestaltung des eigenen Produktportfolios dienen; F&E-Aufträge im Auftrag von Dritten sind von der Förderung auszunehmen.*
- *Um dem haushaltstechnisch erwünschten Ziel zu entsprechen, nur die Personalaufwendungen zu fördern, müsste der Auftragnehmer in seiner Rechnung an den Auftraggeber die Personalkosten im Sinne des Gesetzes getrennt ausweisen, die dann vom Auftraggeber geltend gemacht werden. Falls dies z.B. aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich oder erwünscht ist (aus der Rechnung könnte man auf das Gehalt des mit den Arbeiten betrauten Mitarbeiters rückschließen), muss ein sinnvoller Pauschalbetrag angesetzt werden dürfen. Hier sind die in §3 Abs. 4 (für Einzelpersonen) vorgeschlagenen 30 Euro/h nicht realistisch. In diversen Förderrichtlinien wird als Ansatz für forschendes Personal von monatlich 9.000 Euro ausgegangen, was einem Stundensatz von ca. 55 Euro/h entsprechen würde.*

Neben dem Vorteil, dass erst durch die geforderte Anpassung der intendierte „Fokus“-Unternehmenskreis wirklich erreicht wird, würde das Gesetz so auch folgende erwünschte Nebenwirkungen entfalten:

- es würde nachhaltig die **Netzwerkbildung, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen**, fördern;

- es würde im Rahmen der verstärkten Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen den **Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis** unterstützen;
- es würde im Rahmen der verstärkten Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen auch zur **Beschäftigung zusätzlichen F&E-Personals** insbesondere an Forschungseinrichtungen führen; diese würden sich im Rahmen der betreffenden F&E-Vorhaben wiederum für spätere berufliche Tätigkeiten in Wissenschaft und Wirtschaft **qualifizieren**, wodurch ein bedeutender Beitrag zur **Fachkräftesicherung** geleistet würde; handelt es sich bei der auftragnehmenden Forschungseinrichtung um eine Hochschule, kommt ein weiterer positiver Effekt hinzu, der dem Leitbild der europäischen Studienreform entspricht: Die Stärkung der forschungsbasierten Lehre. Denn auch **Ergebnisse der Auftragsforschung fließen in die Hochschullehre** ein und **erhöhen somit die „employability“** der betreffenden Hochschulabsolventinnen und -absolventen.
- es würde das **zusätzliche finanzielle Engagement** derjenigen Unternehmen stimulieren, die die **Initiatoren der notwendigen und erwünschten zusätzlichen Innovationsaktivitäten** sind und das wirtschaftliche Risiko tragen, und durch die Hebelwirkung Deutschland der Erreichung des Ziels einer 3,5%-F&E-Quote für 2025 näherbringen.

Begründung:

Die **weitgehende Wirkungslosigkeit** der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen im Hinblick auf die **Anregung zusätzlicher Innovationsaktivitäten** bei kleineren Unternehmen des Mittelstands lässt sich mit wenigen Überlegungen aufzeigen: Die betreffenden Unternehmen verfügen oftmals über kein gesondertes F&E-Personal. Folglich könnten sie nach den bislang vorgeschlagenen Regelungen im Gesetzentwurf die Forschungszulage nur dann erhalten, wenn sie gesondertes F&E-Personal im eigenen Unternehmen mit der Bearbeitung von F&E-Vorhaben im Sinne des § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs betrauen würden. Der **Einstellung von zusätzlichem und gesondertem F&E-Personal von außen** steht in den betreffenden mittelständischen Unternehmen jedoch grundsätzlich entgegen, dass die Unternehmen teilweise gar nicht das Risiko einer dauerhaften Beschäftigung zusätzlichen eigenen Personals auf sich nehmen können und dass sich ihr **Forschungsbedarf im Laufe der Zeit in thematischer Hinsicht immer wieder ändert** und sie deswegen **zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich qualifiziertes F&E-Personal benötigen**. Die betreffenden Unternehmen begegnen daher dem thematisch wechselnden Forschungsbedarf in der Regel mit folgenden Vorgehensweisen:

- Entweder betrauen sie vorhandenes **hinreichend qualifiziertes Personal im eigenen Unternehmen** befristet mit der **zusätzlichen Bearbeitung der jeweiligen F&E-Aufgabe**, d.h. dass beispielsweise Personal in der Produktion befristet und in einem begrenzten Stundenumfang zusätzlich als F&E-Personal beschäftigt wird;
- oder, falls kein hinreichend qualifiziertes Personal im eigenen Unternehmen verfügbar ist, suchen sie die **Zusammenarbeit mit externen Kooperationspartnern**. Diese externen F&E-Kooperationspartner finden sich grundsätzlich in anderen Unternehmen und/oder Forschungseinrichtungen:
 - Unternehmen halten jedoch aufgrund der schwankenden und kaum planbaren Nachfrage nach F&E-Leistungen **nur in seltenen Fällen F&E-Personal für eventuelle Kooperationen mit Partnern aus der Wirtschaft** vor; hinzu kommt, dass gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs die Forschungszulage auf 25% der Bemessungsgrundlage in Höhe von maximal 2 Mio. € p.a. (s. § 3 Abs. 5 des Ge-

setzentwurfs) beschränkt wird; dies macht es für „F&E-Dienstleister“ jedoch unattraktiv, F&E-Aufträge von in der Summe über 2 Mio. € p.a. anzunehmen, weil mit jedem zusätzlichen Auftrag die relative Förderquote sinken wird;

- qualifiziertes und disponibles **F&E-Personal gibt es somit in größerem Umfang nur an Forschungseinrichtungen**; diese sind aber im Allgemeinen von der Forschungszulage gemäß den Regelungen des Gesetzwurfs ausgenommen, es sei denn, sie gründen entsprechende separate Einrichtungen („... wenn das begünstigte FuE-Vorhaben z. B. in einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, einem Betrieb gewerblicher Art oder einer durch Ausgründung oder Ausgliederung entstandenen steuerpflichtigen rechtlich selbständigen Einheit durchgeführt wird“ (s. S. 15 des Gesetzentwurfs); es steht jedoch nicht zu erwarten, dass Forschungseinrichtungen in nennenswertem Umfang derartige Einrichtungen schaffen werden, nur um im Interesse von Unternehmen die Forschungszulage zu erhalten.

Der beschäftigungspolitische Effekt des Gesetzentwurfs (Förderung von Forschung in Eigenleistung und Förderung beim – steuerpflichtigen – „F&E-Dienstleister“) ist ungefähr der gleiche wie beim Auftraggeber-Ansatz (Förderung von Forschung in Eigenleistung und Förderung des Personalanteils einer Forschungs-Auftragsvergabe):

- Bei kleinen und mittleren Unternehmen ist aus verschiedenen Gründen (örtliche Nähe, Sprachbarriere zum Ausland etc.) davon auszugehen, dass sie ihre F&E-Aufträge bevorzugt an externe Partner in ihrer unmittelbaren räumlichen Nähe (d.h. in Deutschland) vergeben;
- Großunternehmen, die ausreichend international vernetzt sind, um Forschungsressourcen im Ausland zu nutzen, haben in der Regel auch im Inland eine so große Forschungsorganisation, dass die Bemessungsgrundlage in Höhe von maximal 2 Mio. Euro p.a. schon durch die Personalkosten und Forschungsauftragsvergaben im Inland erreicht wird, so dass sie die Forschungsvergabe ins Ausland gar nicht für die Erlangung der Forschungszulage zusätzlich geltend machen können.
- Im Übergang zwischen beiden Fällen werden möglicherweise in kleinem Umfang Forschungsaufträge ins Ausland vergeben. Diese Förderung der europäischen Zusammenarbeit ist angesichts diverser „europakritischer Töne“ durchaus wünschenswert und führt auch dazu, Wissen und Know-How in Bereichen, wo Forschungsinstitute anderer Länder einen Vorsprung haben, nach Deutschland zu transferieren.

Zweite Forderung der AiF:

Aus dem Wissen heraus, dass die **Projektförderung mit den bewährten Forschungsförderprogrammen**

- **Industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF) und**
- **Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)**

eine besonders hohe Effizienz und Hebelwirkung hinsichtlich der Innovation im Mittelstand hat, ist sicherzustellen, dass diese Programme nicht durch den Mittelabfluss in der steuerlichen Förderung von

Forschung und Entwicklung belastet, sondern weiterhin ausgebaut werden, wie bereits **mehrfach angekündigt und empfohlen wurde**^{1, 2, 3, 4, 5, 6, 7} und auch in den jüngst veröffentlichten Eckpunkten der Mittelstandsstrategie des BMWi⁸ vorgesehen ist.

Denn Vorhaben beider Programme fördern nachgewiesenermaßen **Netzwerkbildung und Transfer, auch „über Köpfe“, und damit die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der involvierten Unternehmen**. Zudem unterstützen sie die **beschleunigte Verbreitung technologischer Trends** und mobilisieren im Rahmen der Verwertung der erzielten Forschungsergebnisse **weiteres privates Kapital, was bei der Verfolgung des 3,5%-Ziels unentbehrlich** ist.

C) Vorschlag zur Umsetzung des Forschungszulagengesetzes

Gemäß § 14 des Gesetzentwurfs wird das Bundesministerium für Bildung und Forschung ermächtigt, „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

1 eine oder mehrere Stellen zu bestimmen und zu beauftragen,

- a) die für die **Ausstellung der Bescheinigungen** im Sinne des § 6 erforderlichen Handlungen durchzuführen und
- b) die **Bescheinigung für den Antragsteller** auszustellen.“

Entsprechend der Begründung zu § 6 Abs. 1 der Drucksache 19/10940 ist dabei an ein „zweistufiges Verfahren“ gedacht: Die Prüfung, ob es sich bei einem durchgeführten FuE-Vorhaben tatsächlich um Tätigkeiten im Sinne des § 2 des Gesetzentwurfs handelt, soll einer „geeigneten Stelle“ außerhalb der Finanzverwaltung vorbehalten bleiben. Dies ist sinnvoll, da es sich bei den zu beurteilenden FuE-Tätigkeiten um keine typischen steuerlichen Sachverhalte handelt und spezielle Kenntnisse und Erfahrungen über FuE-Tätigkeiten erforderlich sind. Ist von der „geeigneten Stelle“ bescheinigt worden, dass es sich bei einer bestimmten Tätigkeit um ein FuE-Vorhaben im Sinne des § 2 des Gesetzentwurfs handelt, kann die zuständige Finanzverwaltung in einem zweiten Schritt prüfen und bescheiden.

Die AiF befürwortet die Implementierung dieses zweistufigen Verfahrens, wenn bereits vorhandene einschlägige Expertise genutzt wird und damit weder umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt noch neue Strukturen geschaffen werden müssen. Bei der Auswahl der „**geeigneten Stellen**“ sollten dabei insbesondere **diejenigen Organisationen** Berücksichtigung finden, **die tagtäglich Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nach Maßgabe der Bestimmungen des § 2 des Gesetzentwurfs begutachten** und damit über **entsprechende Expertise** verfügen (die im Übrigen auch bei der **Erarbeitung der notwendigen Antrags- und Beurteilungsregelungen** gemäß § 14 Abs. 2 und 3 genutzt werden kann).

¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/115/1811594.pdf>, S. 5, Punkt 3

² https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/innovationspolitische-eckpunkte-kurz.pdf?__blob=publicationFile&v=24, S. 2, Absatz „Innovationsförderung“

³ <https://www.youtube.com/watch?v=JSK2q6O0dtA>, Minuten 46 bis 47

⁴ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=8, S. 38, dritter Absatz

⁵ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Technologie/vorwettbewerbliche-forschung-fuer-den-mittelstand.html>, 5. Absatz

⁶ http://www.hightech-forum.de/fileadmin/PDF/hightech-forum_umsetzungsimpulse.pdf, S. 14, letzter Absatz

⁷ https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/2019/06/HTF_Impulspapier_Wege_zum_3-5-Ziel_final_web.pdf, S. 4

⁸ https://www.champions-von-hier.de/CHAMPS/Redaktion/DE/Publikationen/eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=11, S. 8