



Wortprotokoll der 48. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 9. September 2019, 11:30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal 2 600

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 4

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung
von Forschung und Entwicklung
(Forschungszulagengesetz – FZulG)**

BT-Drucksachen 19/10940, 19/11728

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Teilnehmende Sachverständige:

1. AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.

Kathöfer, Dr. Thomas

2. AtomLeap GmbH

Tech, Dr. Robin P. G.

3. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Geberth, Georg
von der Hellen, Cedric

4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)

Belitz, Dr. Heike

5. Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur M. & S. Schröder GmbH & Co. KG

Schröder, Dr. Sascha

6. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)

Rauen, Hartmut
Meißner, Ulrich

7. Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Rothbart, Carsten

8. ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

Rammer, Dr. Christian

**Teilnehmende Mitglieder des Ausschusses:**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Brodesser, Dr. Carsten Güntzler, Fritz Michelbach, Dr. h. c. (Univ Kyiv) Hans Müller, Sepp Steiniger, Johannes Tebroke, Dr. Hermann-Josef Tillmann, Antje	
SPD	Binding (Heidelberg), Lothar Kiziltepe, Cansel	
AfD		König, Jörn
FDP	Hessel, Katja Stark-Watzinger, Bettina	
DIE LINKE.	De Masi, Fabio	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayaz, Dr. Danyal	



Beginn der Sitzung: 11:33 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG)

BT-Drucksachen 19/10940, 19/11728

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich zur 48. Sitzung des Finanzausschusses, zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung. Die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung ist ein sehr spannendes Thema, das uns vor nicht allzu langer Zeit schon einmal in einer Anhörung im Ausschuss beschäftigt hat.

Ich begrüße ganz besonders die Sachverständigen, die der Einladung zur heutigen Anhörung gefolgt sind.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Herrn Ministerialdirektor Dr. Möhlenbrock sowie weitere Fachbeamte begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Gegenstand der heutigen Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG)“ auf BT-Drucksache 19/10940. Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenüberlegung der Bundesregierung liegen auf BT-Drucksache 19/11728 vor.

Zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von einer Stunde und 30 Minuten vorgesehen. Wir werden also bis ca. 13:00 Uhr tagen. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung und

Ihnen als Experten zur Antwort zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, das heißt, die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach 4 Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Unsere bisherigen Anhörungen haben gezeigt, dass dies bei etwas gutem Willen und gegenseitigem Verständnis gut möglich ist.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir beginnen jetzt mit der Anhörung. Die erste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich möchte gern mit den Praktikern beginnen und Herrn Dr. Schröder befragen. Man sagt ja: „Was lange währt, wird gut.“ Die Forschungsförderung wurde fünfmal in Koalitionsverträgen versprochen, jetzt kommt sie endlich. Ist sie so gut, wie es das Sprichwort besagt?



Außerdem bereitet uns das Antragsverfahren, also das Bescheinigungsverfahren, noch Sorgen. Bevor die Forschung beginnen kann, muss die Bescheinigung erstellt werden. Wie lange darf das Bescheinigungsverfahren sinnvollerweise dauern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur, Herr Dr. Schröder, bitte.

Sv **Dr. Sascha Schröder** (Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur M. & S. Schröder GmbH & Co. KG): Vielen Dank für die Einladung. Das ist ein sehr interessantes Thema. Beim Thema „Bescheinigungsverfahren“ stimme ich Ihnen grundsätzlich zu. Wir haben bereits mit der Investitionszulage Erfahrungen gesammelt. Nach meiner Einschätzung ist ein Bescheinigungsverfahren nicht in jedem Fall notwendig. Ich halte es für zu langwierig und zu kompliziert. Zumal ohnehin die Notwendigkeit besteht, im Zweifelsfall noch einmal nachzuprüfen, ob das, was in der Bescheinigung ausgewiesen wurde, hinterher auch tatsächlich durchgeführt wurde. Das heißt, man bewegt sich im Kreis, was unnötig Zeit kostet. In der Regel ist das, was gefördert wird, im Gesetz schon sehr gut beschrieben. Man könnte vielleicht beim Frascati-Handbuch noch Anpassungen vornehmen, da es teilweise sehr philosophisch ist. Grundsätzlich würde ich die Bescheinigung nicht als notwendig ansehen, höchstens im Zweifelsfall, sodass man als Option eine Auskunft oder eine Bescheinigung beantragen kann, aber nicht muss.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Das heißt, Sie würden das Risiko auf sich nehmen, dass dann bei einer Betriebsprüfung Ihre Einschätzung anders beurteilt wird?

Sv **Dr. Sascha Schröder** (Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur M. & S. Schröder GmbH & Co. KG): Ich denke, der aufmerksame Unternehmer ist selbst sehr gut in der Lage, zu beurteilen, ob sein Vorhaben die Gesetzesanforderungen erfüllt. Wenn diese Anforderungen klar und deutlich beschrieben sind, wie es hier der Fall ist, sehe ich dort kein Problem. Wenn ich mich in den Grenzbereich bewegen möchte oder das Gefühl habe, ich bewege mich im Grenzbereich, habe ich immer noch die Möglichkeit, eine Bescheinigung anzufragen. Das ist vergleichbar mit anderen Anfragen an das Finanzamt oder an bescheinigende Stellen.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Darf ich die Frage dann an den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. weiterreichen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., Herr Rauen, bitte.

Sv **Hartmut Rauen** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Wir sehen das ähnlich und sprechen uns auch für eine optionale Prüfung oder Bescheinigung aus. Es sollte dem Unternehmer überlassen werden, zu entscheiden, ob er darauf vertraut, dass es richtig eingeschätzt wurde, oder ob er sich, wenn er die Planungssicherheit haben möchte, vorher eine Bescheinigung einholt.

Wir plädieren auch dafür, dass alle Informationen, die schon für die Bescheinigung benötigt werden, auch später bei der eigentlichen Prüfung genutzt werden und nicht nochmals eingegeben werden müssen, damit das Verfahren bürokratiearm ist. Vielleicht könnte es sogar auf einen geschlossenen Vorgang verkürzt werden. Das müsste man sich anschauen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding** (Heidelberg): Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Rammer vom ZEW. Es geht mir um eine etwas allgemeinere Einschätzung des Forschungszulagengesetzes. Ist es eine gute Idee, innovative Forschung in Deutschland zu fördern, unabhängig von der Größe und Rechtsform der Unternehmen? Sehr wichtig ist auch die Frage, ob damit auch private Forschungsausgaben induziert werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für das Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, Herr Dr. Rammer, bitte.

Sv **Dr. Christian Rammer** (ZEW – Leibnitz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim): Ja, ich denke, das Gesetz wird mit seiner spezifischen Ausgestaltung sehr gut in der Lage sein, zusätzliche Forschungsausgaben in Deutschland zu mobilisieren. Wir haben 40 Jahre an umfänglichen Erfahrungen aus vielen Ländern der OECD und auch aus anderen Ländern zur Wirkungsweise steuerlicher F&E-Förderung analysiert.



Es zeigt sich, dass eine solche finanzielle Unterstützung wirkt. Sie wirkt insbesondere, je stärker sie in Richtung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) geht. Sie wirkt auch, wie sie jetzt im Forschungszulagengesetz vorgeschlagen worden ist, in einem Größenbereich von 15 bis 20 Prozent der internen F&E-Ausgaben der Unternehmen. Damit kommen wir angesichts von 25 Prozent an Personalausgaben in etwa an die untere Grenze. Das heißt, die Ausgestaltung des Gesetzes spricht dafür, dass diese Maßnahme wirkt.

Wir haben ein sehr großes Potenzial in Deutschland, das wir damit mobilisieren können. Darauf möchte ich kurz eingehen. Zum einen gibt es etwa 20 000 mittelständische Unternehmen in Deutschland, die nur geringfügig Forschung betreiben. Wir nennen das in der Statistik „gelegentlich F&E durchführen“. Das heißt, wenn ein spezifisches technisches Problem auftritt, dann wird es angegangen. Man befasst sich aber in vielen dieser Unternehmen nicht systematisch mit F&E. Hier erwarte ich, dass ein gehöriger Teil dieser Unternehmen mit einer solchen finanziellen Förderung stärker und systematisch anspruchsvoller F&E betreiben wird.

Zweitens entnehmen wir der europäischen Statistik zu F&E, dass KMUs in Deutschland, die Forschung betreiben, für Forschung oft nur die Hälfte von dem ausgeben, was gleich große Unternehmen in derselben Branche in anderen europäischen Ländern investieren. Wir haben daher eine Forschungslücke im Mittelstand, die wir mit diesem Gesetz angehen können.

Ich möchte auch an den Punkt „Bürokratieaufwand“ anknüpfen, der vorhin schon angesprochen wurde. Die Achillesferse des Ganzen ist, dass es sehr einfach handhabbar sein muss. Viele KMUs haben keine sehr hohen F&E-Ausgaben. Wenn die Kosten der Beantragung hoch sind oder das Bescheinigungsverfahren sehr lange dauert, könnte es passieren, dass viele KMUs darauf verzichten werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr König, bitte.

Abg. **Jörn König** (AfD): Meine Frage geht an den Bundesverband der Deutschen Industrie. Kann die im Gesetzentwurf geplante steuerliche F&E-Förde-

rung großen und kleinen Unternehmen gleichermaßen helfen oder sehen Sie eher eine Bevorzugung großer oder kleiner Unternehmen?

Wie beurteilen Sie das Problem eventueller Auftragsgründungen oder Mitnahmeeffekte, wenn zum Beispiel ein großes Unternehmen viele kleine Unternehmen ausgründet, um eine Auftragsforschung zu implementieren? Welche Meinung haben Sie dazu?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Herr Geberth, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Das Wichtigste ist, dass wir das Signal bekommen, dass steuerliche Forschungsförderung in Deutschland überhaupt gewollt ist.

Die geplante Deckelung des Fördervolumens auf insgesamt 500 000 Euro führt dazu, dass bei kleinen Unternehmen der F&E-Aufwand nahezu vollständig gefördert wird, bei großen Unternehmen hingegen nur ein Bruchteil des F&E-Aufwands. Beispielsweise hatte die Siemens AG im Jahr 2018 einen F&E-Aufwand von weltweit insgesamt 6,5 Milliarden Euro. Das macht deutlich, dass kleine Unternehmen bevorzugt werden, da unter Umständen ihr gesamter Aufwand gefördert wird. Bei großen Unternehmen ist das nicht der Fall. Das ist aber aus unserer Sicht nicht das Wesentliche. Natürlich wäre eine Ausweitung wünschenswert, auch im Hinblick auf eine sich abschwächende Konjunktur in den letzten Monaten. Das Wichtigste ist das Signal, dass eine Forschungsförderung kommen wird.

Wir diskutieren schon sehr lange über dieses Thema, ich glaube, schon seit etwa 12 Jahren. Deswegen sind wir sehr froh, dass dieser Gesetzentwurf jetzt auf den Weg gebracht worden ist. Wir begrüßen, dass die Förderung allen Unternehmen offensteht und dass insbesondere keine Größenbeschränkung vorgesehen ist oder Unternehmen komplett ausgenommen werden, die eine bestimmte Zahl von Mitarbeitern überschreiten. Das ist aus unserer Sicht sehr wichtig.

Die betragsmäßige Beschränkung der steuerlichen Förderung ist ein zweiter Schritt, über den man noch diskutieren kann.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Güntzler, bitte.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Mir geht es um die Praktikabilität, die schon angesprochen wurde. Anscheinend ist wissenschaftlich unstrittig und nachweisbar, dass eine steuerliche Forschungsförderung Effekte auslöst. Sie muss aber auch vernünftig anwendbar sein.

Deshalb habe ich eine Frage an den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. und an den Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.: Sind die sachlichen Voraussetzungen so im Gesetzentwurf definiert, dass sie in der Praxis handhabbar und in Einzelfällen abgrenzbar sind? Da es nämlich ein Kumulationsverbot gibt, muss eine genaue Zuordnung möglich sein. Sind in diesem Zusammenhang auch die Personalkosten eindeutig identifizierbar? Ist das alles für die Unternehmen neben der Frage des Bescheinigungswesens praktikabel? Das ist eine Sonderfrage, bei der ich mir die Bemerkung erlaube, dass man das eigentlich nicht für die Steuerpflichtigen, sondern für die Finanzverwaltung macht. Denn die Betriebsprüfung hat Probleme, das alles nachzuprüfen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. Herr Geberth, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Zunächst muss ich den Gesetzgeber für seinen Entwurf einschränkungslos loben. Wir sehen keine praktischen Anwendungsschwierigkeiten. Die Definitionen sind so klar, wie sie es in einem abstrakten Gesetz sein können. Es ist logisch, dass man beim ersten Lesen nicht sofort einschätzen kann, was in einem Unternehmen alles darunter fällt. Man wird sich Gedanken machen müssen. Alle neuen Begriffe, insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe, führen anfänglich zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Aber diese Schwierigkeiten haben wir in anderen Ländern gut gemeistert und werden sie auch hier meistern. Es wird sicherlich eine Klarstellung der Begriffe durch ein BMF-Schreiben geben. Wir werden dann ausreichend Rechtssicherheit haben, damit das Antragsverfahren in der Praxis funktioniert.

Wichtig ist auch, dass den Unternehmen in der Praxis durch die Behörden nicht zu viele Steine in den Weg gelegt werden und allzu spitzfindig

argumentiert wird. Aber ich glaube, das wird nicht der Fall sein. Es ist der Wille vorhanden, das Gesetz zu einem Erfolg zu führen. Wenn die Begriffe durch BMF-Schreiben einigermaßen rechtsklar ausgefüllt werden, sehe ich für die Unternehmen keine Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. Herr Rothbart, bitte.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Ich kann mich Herrn Geberth anschließen. Die Frage der Abgrenzung ist ein großes Thema bei kleinen Unternehmen, die über keine separate Forschungsabteilung verfügen. Denn sie müssen im Prinzip die Arbeitsstunden aufzeichnen und entscheiden, ob die Stunden der laufenden Produktion oder F&E zuzuordnen sind. Das wird im Zweifel Bürokratie und Arbeit verursachen. Da wir uns jetzt zunächst auf die Personalkosten beschränken, ist das aber machbar. Schwieriger wäre es, wenn man noch die allgemeinen Sachkosten einbeziehen würde. Dann wären noch ganz andere Fragestellungen zu beantworten. Daher denke ich, dass es so, wie es jetzt geplant ist, ein gangbarer Weg ist.

Ich könnte mir allerdings vorstellen, dass bei Betriebsprüfungen beispielsweise darüber Diskussionen geführt werden, wie viele Stunden der Geselle in der Forschung tätig war. Das führt mich zur Frage der Bescheinigungsverfahren. Wir haben mit unseren Handwerkskammern vor Ort gesprochen. In jeder Handwerkskammer gibt es einen Rat, der nichts anderes tut, als Betriebe bei Forschungsvorhaben zu begleiten und zu beraten. Dort wurde mir gesagt, dass eine Bescheinigung aus Sicht der Handwerkskammern sehr wünschenswert wäre, um bei Betriebsprüfungen mit dem Betriebsprüfer nicht darüber diskutieren zu müssen, ob Forschung und Entwicklung vorliegt. In diesem Stadium ist auf beiden Seiten, also auch bei den Finanzämtern, im Einzelfall sicherlich nicht die notwendige Kompetenz vorhanden. Außerdem will man auch Rechtssicherheit haben, und zwar nicht erst nach einer Betriebsprüfung in vier Jahren, sondern möglichst zeitnah.

Dementsprechend setzen wir uns sehr stark für ein Bescheinigungsverfahren ein, das allerdings nicht in ein Bürokratiemonster ausarten darf. Österreich



hat es vorgemacht. Dort kann man das Vorhaben online mit einer relativ kurzen Beschreibung darstellen. Auf diese Weise wird, vorbehaltlich eventueller Rückfragen, relativ schnell für eine entsprechende Rechtssicherheit gesorgt. Deshalb sprechen wir uns dafür aus, das Bescheinigungsverfahren zur Entlastung der Finanzverwaltung, aber auch für die Rechtssicherheit unserer Betriebe unbedingt einzuführen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Frau Hessel, bitte.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Wir beschäftigen uns jetzt zum zweiten Mal in dieser Legislaturperiode mit der steuerlichen Forschungsförderung, weil nun endlich ein Gesetzentwurf vorliegt. Ziel des Gesetzentwurfes ist es, dass der Anteil an den Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf mindestens 3,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) angehoben werden soll. Ich habe meine Zweifel, weil wir insbesondere die Auftragsforschung herausnehmen.

Ich möchte gern dem Zentralverband des Deutschen Handwerks folgende Frage stellen: Wie bewerten Sie diese Einschränkung bei der Auftragsforschung? Sehen Sie dadurch vielleicht auch die Ziele des Gesetzes infrage gestellt? Hätten Sie eventuell einen Änderungsvorschlag, wie man das besser machen könnte?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V., Herr Rothbart, bitte.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Im Handwerk, aber sicher auch in vielen anderen Bereichen, ist eine Zusammenarbeit zwischen Forschungsinstituten und Betrieben sehr verbreitet. Unsere Handwerksbetriebe sind, entgegen allgemeiner Wahrnehmung, sehr stark in der Forschung und Entwicklung tätig. Wenn Sie sich beispielsweise das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) ansehen: Dort ist ein großer Anteil der bewilligten Mittel an Handwerksunternehmen geflossen, insbesondere an solche, die vorher nicht geforscht haben und die das als erstmaligen Anreiz verstehen. Deshalb ist das Ziel, die Forschungsausgaben in Deutschland zu erhöhen, wichtig. Das wissen wir alle. Vor dem Hintergrund, dass es bei den KMUs deutliche Defizite gibt, halten wir die jetzige

Ausgestaltung im Gesetz zur Auftragsforschung für nicht zielführend. Aus Sicht der KMU kann ich nur dringend dafür werben, dass man die Konzeption des Gesetzes im Bereich der Auftragsforschung noch einmal überarbeitet und dazu übergeht, dass die Auftraggeber gefördert werden, da dort die Impulse und Anreize gesetzt werden müssen.

Gleichwohl kann die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung bei den KMUs eine interessante Ergänzung sein. Man sollte jedoch nicht aus den Augen verlieren, dass es bereits eine ganze Reihe von bewährten direkten Förderprogrammen gibt, wie beispielsweise das ZIM-Projekt. Wenn man die Forschungsausgaben im KMU-Bereich mittel- und langfristig steigern will, was meines Erachtens zwingend erforderlich ist, muss auch das Budget für diese direkten Förderprogramme erhöht werden.

Unsere große Sorge wäre, dass wir, wie bei jeder steuerlichen Förderung, erst nach Abschluss der steuerlichen Veranlagung erkennen, wie hoch die Kosten tatsächlich sind und dann nach Gegenfinanzierungsmöglichkeiten suchen. Wir möchten ausdrücklich davor warnen, sich dafür die Projektförderprogramme vorzunehmen. Denn ich glaube, ein Mix aus steuerlicher Förderung und Projektförderung sowie der Ausbau beider Instrumente wird Deutschland als Standort auch in Zukunft stärker fördern als ein gegenseitiges Ausspielen der beiden Möglichkeiten.

Um Ihre Frage noch einmal aufzugreifen: Aus unserer Sicht wäre das steuerliche Forschungsförderungsprogramm im Bereich der KMU nur dann wirksam, wenn wir den Auftraggeber – und nicht, wie jetzt geplant, den Auftragnehmer – in die Förderung einbeziehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr De Masi, bitte.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich möchte Frau Dr. Belitz vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e. V. befragen. Die Bundesregierung will nach der Gesetzesbegründung mit der Forschungszulage vor allem die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittelständischer Unternehmen unterstützen. Halten Sie das mit diesem Gesetzentwurf für effektiv und effizient gelöst? Glauben Sie, dass tatsächlich zusätzliche



private Investitionen in F&E ausgelöst werden, oder befürchten Sie eher Mitnahmeeffekte?

Herr Rothbart vom Zentralverband des Deutschen Handwerks hat ausgeführt, dass ein gewisses fiskalisches Risiko besteht, dass die direkte Förderung verdrängt wird und ein so genanntes Crowding-out stattfinden könnte. Sehen Sie da Risiken? Schließen Sie sich der Bewertung des Bundesrates an, der Risiken für den Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln sieht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger:**

Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V., bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich hatte schon die Gelegenheit, bei der letzten Anhörung des Finanzausschusses zu diesem Thema meine grundsätzliche Skepsis gegenüber der steuerlichen Förderung mitzuteilen. Ich bin hier offensichtlich die Einzige. Viele Probleme, die der Zentralverband des Deutschen Handwerks dargestellt hat, sehe ich auch. Es gibt aber in der Experten-Community auch noch andere Skeptiker, die in dieser Diskussionsrunde heute nicht vertreten sind. Deshalb möchte ich noch einmal betonen, dass ich diesen Systembruch, in Deutschland eine steuerliche Forschungsförderung mit dem Ziel einzuführen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen, für sehr problematisch und unnötig halte. Größere mittelständische Unternehmen werden sicherlich keine Probleme haben, die steuerliche Förderung, wie sie vorgeschlagen ist, in Anspruch zu nehmen. Kleinere, gelegentlich forschende Unternehmen, die von Herrn Dr. Rammer erwähnt wurden, werden unter anderem bei der Antragstellung oder bei der Förderwürdigkeit ihrer Angaben große Probleme haben. Daher halte ich das Instrument für diese Unternehmen für überhaupt nicht geeignet.

Wie der Zentralverband des Deutschen Handwerks sehe ich große Gefahren für die grundsätzlich gut funktionierenden Projektförderprogramme. Das ZIM ist gerade evaluiert worden und hat eine gute Benotung bekommen, gerade auch für die gelegentlich Forschung betreibenden Unternehmen. Ich denke auch, dass man mit Projektförderprogrammen viel besser diejenigen Unternehmen erreicht, die unter Umständen gar keine Forschung betreiben, sondern auf Kooperationen mit Forschungs-

einrichtungen angewiesen sind. Die Projektförderprogramme können solche Unternehmen nutzen, die über keine große eigene Forschungsabteilung verfügen.

In der modernen Innovationsforschung weiß man inzwischen, dass Forschung zwar ein wichtiges Element für Innovation ist, aber nicht das einzige. Es gibt viele Unternehmen, die risikoreiche Innovationen angehen, ohne zu forschen. Deshalb halte ich die geplante steuerliche Förderung für eine unzulässige Verengung. Wenn berücksichtigt wird, dass nur ein Drittel der kleinen, innovationsaffinen Unternehmen angibt, sie hätten bei Innovationen Finanzierungsschwierigkeiten, dann weiß ich nicht, warum man die „Gießkanne“ aufmacht, und denjenigen am meisten fördert, der schon am meisten forscht. Wobei das dann noch nicht einmal mit der Verpflichtung verbunden ist, das durch die steuerliche Förderung eingesparte Geld in der Forschung einzusetzen. Das Unternehmen muss die Förderung nicht für die Forschung einsetzen. Es kann dieses eine Viertel der Personalforschungsausgaben, das jährlich dem Unternehmen zugutekommen soll, auch für etwas anderes einsetzen.

Um noch einmal auf die Gefahr der großen Mitnahme hinzuweisen: Ich sehe auch nicht, dass die internationale Literatur so eindeutig sagt, was für positive Effekte es gibt. Der BDI oder Siemens könnten ja mal darstellen, wie sich die Forschung in Österreich in den letzten Jahren entwickelt hat, wo es seit Jahren eine steuerliche Förderung gibt. Ich weiß es gar nicht, ich stelle die Frage ganz offen. Ich glaube nicht, dass es nach den Erfahrungen aus der Literatur einen so großen Effekt geben wird, auch nicht in Bezug auf das hier bereits erwähnte 3,5 Prozent-Ziel. Die kleinen Unternehmen leisten nämlich zu diesem Ziel nur einen sehr bescheidenen Beitrag. Das gilt auch in Zukunft, selbst wenn sie ihre Forschungsaufwendungen verdoppeln sollten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger:** Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Dr. Bayaz, bitte.

Abg. **Dr. Danyal Bayaz** (B90/GR): Vielen Dank für die erneute Gelegenheit zu dieser Diskussion. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Tech. Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme besonders auf KMUs und Start-ups bezogen. Wo sehen Sie mit Blick auf den aktuell vorliegenden Gesetzentwurf explizit



Verbesserungspotenziale für diese beiden Unternehmensgruppen? Bitte nehmen Sie auch speziell Bezug auf das Antragsverfahren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**:
Herr Dr. Tech, AtomLeap GmbH, bitte.

Sv **Dr. Robin P. G. Tech** (AtomLeap GmbH): Ich möchte einige Impulse in Bezug auf KMUs und Start-up-Unternehmen einbringen. Die Siemens AG wurde erwähnt. Wir, sowohl BDI als auch VDMA und AtomLeap, haben natürlich Verbindungen zu diesen Unternehmen. Dennoch glaube ich, dass es bei diesem Gesetzentwurf darum geht, eher bei vielen kleinen Unternehmen Unterstützung zu leisten, und nicht bei den großen Unternehmen wie Siemens und Volkswagen.

Ich glaube, dass wir uns auch durch die Deckelung der Zulagenbasis auf 2 Millionen Euro diesem Ziel gut angenähert haben. Das sollte aufrechterhalten werden.

Zum Antragsverfahren: Ich bin auch Unternehmer mit 30 Mitarbeitern. Ich würde Schwierigkeiten mit der Unsicherheit haben, inwiefern meine Definition von F&E-Ausgaben zu den gesetzlichen Vorgaben passt. Eine eigene Einschätzung ist nur schwer möglich. Auf Unschärfen, was die Definition „F&E“ angeht, habe ich auch in meiner Stellungnahme hingewiesen. Ich glaube aber, dass das nicht nur für die Planung des unternehmerischen Handelns wichtig ist, sondern auch für die Planung des Staates. Wenn ich als Staat weiß, wie viele Anträge eingegangen sind und wie viele Zertifikate beispielsweise in der Vorprüfung ausgestellt wurden, dann habe ich als Staat auch eine viel bessere Planungsmöglichkeit.

In Richtung der Kollegen von der CDU/CSU möchte ich anmerken: Ich biete mich gerne als Pilot und Tester für eine Antragstellung an. Dann könnten wir das Antragsverfahren gemeinsam durchgehen und sehen wahrscheinlich relativ schnell, wo die Probleme liegen.

Ich weise auch darauf hin, dass es nicht nur steuerliche Möglichkeiten gibt, KMU und Innovationsbestrebungen zu fördern, sondern auch durch direkte Auftragsvergabe. Das hatte ich beim letzten Mal schon erwähnt.

Als Impuls möchte ich hier noch mitgeben, dass für KMUs mit Innovationsprojekten auch die Verwaltung ein guter Auftraggeber sein kann.

Forschung und Entwicklung sollte keinem Selbstzweck dienen. Vielmehr bedeutet Innovation „Erfindung mal Kommerzialisierung“, das heißt, welche Bedürfnisse will ich mit der Erfindung am Markt befriedigen. Es wäre schön, wenn das noch Eingang finden würde.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Fahimi, bitte.

Abg. **Yasmin Fahimi** (SPD): Ich möchte das Augenmerk auf das Thema „Forschung im Ausland“ richten. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Dr. Kathöfer von der AiF. Welche Rolle spielt die ausländische Auftragsforschung bei den Mitgliedern Ihres Verbandes? Wird vorrangig im Ausland geforscht?

Danach möchte ich noch Herrn Thumbs vom Verband der Chemischen Industrie e. V. befragen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**:
Herr Dr. Kathöfer, AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V., bitte.

Sv **Dr. Thomas Kathöfer** (AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.): Um die Frage möglichst exakt zu beantworten: Sie wissen vielleicht, dass sich im Netzwerk der AiF mittelbar mehr als 50 000 mittelständische Unternehmen organisiert haben. Selbstverständlich haben wir nachgefragt, inwieweit Auslandsaktivitäten stattfinden. Wenn diese stattfinden, werden sie in der Regel über die Projektförderung unterstützt. Das lässt den Schluss zu, dass unsere Unternehmen eine hohe Standorttreue haben. Dabei spielen natürlich Argumente wie Sprach- oder Kulturbarrieren eine Rolle. Insofern dürfen Sie davon ausgehen, dass die überwiegende Mehrheit der Forschungsaktivitäten im Inland stattfindet. Das wird auch weiterhin so sein. Hochgerechnet findet vielleicht ein Prozent aller Forschungsaktivitäten mit ausländischen Institutionen statt.

Um die dahinter stehende Frage gleich mit zu beantworten: Selbstverständlich würden wir uns wünschen, dass die Anspruchsberechtigten die Auftraggeber sind, und nicht die Auftragnehmer. Warum? Weil die Auftraggeber immer die Initiatoren von zusätzlichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind, und weil sie selbstverständlich das wirtschaftliche Risiko tragen, wenn aus einem F&E-Vorhaben einmal nichts wird. Dann



haben sie die Verantwortung zu tragen. Deshalb setzen wir uns eindeutig dafür ein.

Es könnte sein, dass ein ganz kleiner Teil von Forschungsaufträgen an ausländische Institutionen gegeben wird. Diese sind dann aber in der Regel in Ländern der EU. Insofern könnte man davon ausgehen, dass mit diesen Forschungsaufträgen auch ein Beitrag zur europäischen Integration geleistet wird. Das ist es, was wir alle wollen.

Um also Ihre Frage kurz und knapp zu beantworten: Ja, es finden in ganz geringem Umfang Kooperationen mit ausländischen Forschungsinstitutionen statt. Das ist nicht bedrohlich, in keinerlei Hinsicht. Und wenn eine solche Kooperation staatfinanziert, dann fördert sie die europäische Integration und den Import von Technologie-Know-how aus dem Ausland.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Eine kurze Information: Der Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI) hat kurzfristig verzichtet. Sie können noch jemand anderen befragen.

Abg. **Yasmin Fahimi** (SPD): Dann frage ich den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI). Mit Blick auf die existierende steuerliche Förderung in Frankreich frage ich Sie, wie die bisherige Wahrnehmung der deutschen Industrie über den Mechanismus ist, der in Frankreich angeboten wird. Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Herr von der Hellen, bitte.

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Wir berufen uns bei dieser Frage immer auf eine Studie des Verbandes der Chemischen Industrie e. V. (VCI). Diese Studie hat klar gezeigt, dass, wie auch von Herrn Dr. Kathöfer bereits angedeutet, ein sehr großer Teil der Forschung im Inland stattfindet, und nur 1,4 Prozent über Auftragsvergabe ins Ausland geht. Dabei spielen die Sprachbarriere und die kulturellen Eigenheiten eine sehr große Rolle. Insofern ist aus unserer Sicht die Annahme unbegründet, dass maßgeblich viel Geld ins Ausland abfließen würde.

Abg. **Yasmin Fahimi** (SPD): Es ging mir um die Nutzung des französischen Modells. Welche Erfahrung macht die deutsche Industrie damit in Frankreich?

Sv **Cedric von der Hellen** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Dazu, muss ich gestehen, habe ich keine konkreten Angaben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Brehm, bitte.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Auch ich möchte noch mal auf die Praxis eingehen und eine Frage zur Festsetzung der Auszahlung der Forschungszulage stellen. In § 9 des Gesetzentwurfs steht: „Die Forschungszulage ist nach Ablauf des Wirtschaftsjahres in einem Forschungszulagenbescheid festzusetzen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Forschungszulagenbescheids aus den Einnahmen an Einkommensteuer bei Steuerpflichtigen im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes aus den Einnahmen an Körperschaftsteuer auszuzahlen.“

Die Frage richtet sich an BDI und VDMA. Sind Sie mit dieser Regelung einverstanden? Was geschieht, wenn Verluste im Unternehmen bestehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Bundesverband der Deutschen Industrie, Herr Geberth, und dann der VDMA.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Wenn das so zu verstehen ist, dass eine Forschungszulage in einer Verlustsituation nicht gewährt werden kann, dann ist das ein Problem. Unternehmen sind insbesondere in Phasen, in denen sie Verluste machen, darauf angewiesen, dass sie die Forschungszulage bekommen. Gerade Start-ups machen Verluste. Das entspräche auch nicht den international üblichen Standards oder Regelungen im Ausland. In 29 von 35 OECD-Staaten haben wir solche Regelungen, dass auch in Verlustsituationen ein Tax-Credit ausbezahlt wird. Insofern würde ich dafür plädieren, die Regelung dahingehend umzuformulieren, dass Unternehmen auch im Verlustfall in den Genuss der Förderung kommen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, Herr Meißner, bitte.

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Auch wir bevorzugen eine Auszahlung im Verlustfall. Der Maschinenbau ist eine zyklische Branche. Es gibt immer wieder Phasen, in denen Verluste verzeichnet werden, und es wäre nicht gut, wenn in diesen



Phasen die F&E-Aktivitäten heruntergefahren werden. Ganz im Gegenteil, sie sollten dann eher ausgeweitet werden, damit man in Phasen, in denen die Konjunktur wieder anläuft, mit entsprechenden Produkten auf den Markt gehen kann.

So wie es derzeit im Gesetzestext formuliert ist, war ich mir unsicher, wie die Formulierung: „aus den Einnahmen an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auszuzahlen“ zu verstehen ist. Soll das auf einzelne Unternehmen oder auf die Gesamtheit bezogen sein? Es wäre auf jeden Fall gut, wenn im Verlustfall auch ausgezahlt wird.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Das Schwierige, um das kurz nachzutragen, ist der Begriff „Einnahme an Körperschaftsteuer“, anstelle von „Körperschaftsteuerzahlungen des Unternehmens“. Die Formulierung ist missverständlich. Deswegen habe ich mich vorhin vorsichtig ausgedrückt. Es müsste klarer formuliert werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Brehm, noch eine Nachfrage? Herr Güntzler hat eine Nachfrage.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Weil es konkret dazu passt: Ich habe mich gewundert, dass ich in den Stellungnahmen von BDI und VDMA nicht mehr das Modell der Verrechnung mit der Lohnsteueranmeldung gelesen habe, obwohl beide vorgebracht haben, dass sie grundsätzlich damit einverstanden sind. Das ist lange diskutiert worden, um noch schneller an Liquidität zu kommen. Denn es kommt zu einer zeitlichen Verzögerung, wenn der Lohn aus dem Januar unter Umständen erst im März des Folgejahres erstattet wird. Halten Sie das für nicht praktikabel? Haben Sie sich mit diesem System beschäftigt oder haben Sie es aufgegeben?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Gut, das war jetzt wieder an beide Verbände. Fangen wir mit Herrn Meißner, VDMA, an.

Sv **Ulrich Meißner** (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)): Wir befürchten, dass eine Lohnsteuerverrechnung aufwändig werden würde. Fraglich ist, ob der Aufwand dafür gerechtfertigt wäre. Wir haben darüber nachgedacht, und die Tendenz war, dass das aus unserer Sicht nicht bestimmend sein sollte. Wir können uns auch gut vorstellen, dass es später mit den Einkommen- und Körperschaftsteuerzahlungen verrechnet wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Geberth, für den Bundesverband der Deutschen Industrie, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Es stimmt, dass wir uns immer für die Lohnsteuerverrechnung eingesetzt haben. Ich sehe das in der Praxis nicht als schwierig an. Es hat den Vorteil, dass die Auszahlung oder der Vorteil früher beim Unternehmen ankommt. Insofern würden wir auch weiterhin dafür plädieren. Es ist aber nicht entscheidend für die Gesamtbeurteilung des Gesetzentwurfs.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Dr. Kaufmann, bitte.

Abg. **Dr. Stefan Kaufmann** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich habe zwei Fragen. Zum einen an den Vertreter der Dresdner Spitzenmanufaktur zum Thema Anrechenbarkeit der Auftragsforschung beim Auftraggeber. Sie sind Unternehmer. Wie würde sich die steuerliche Berücksichtigung der Auftragsforschung in Ihrem Unternehmen konkret auf Ihre Innovationsfähigkeit auswirken?

Dann habe ich eine Frage an das ZEW. Derzeit sind gemeinnützige Forschungseinrichtungen als Auftragnehmer von Forschungsaufträgen ausgenommen. Mich würde interessieren, wie Sie die Situation bei den KMU sehen, insbesondere bei solchen, die keine eigene Forschungsabteilung haben, aber mit gemeinnützigen Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten. Wie würde sich die Förderung beim Auftragnehmer auswirken, insbesondere auf Themen wie zum Beispiel den Technologietransfer bei KMU?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Dr. Schröder für die Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur, bitte.

Sv **Dr. Sascha Schröder** (Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur M. & S. Schröder GmbH & Co. KG): Zum ersten Teil der Frage: Für uns ist eine zunehmende Forschungstätigkeit sehr wichtig. Es ist bekannt, dass die Textilindustrie allgemein unter dem Druck der Konkurrenz aus dem Osten steht. Dieser Druck verstärkt sich, weil im Zuge einer Konjunkturverschiebung und auch einer Marktverschiebung viele Industrietätigkeiten wieder aus Asien nach Europa zurückströmen. Daher sind wir in den letzten Jahren zunehmend



im Bereich Forschung und Entwicklung aktiv und nutzen dafür bisher die Projektförderung des ZIM und der AiF. Wir sind damit teilweise zufrieden. Ich will Ihnen die Gründe erklären. Die Projektförderung wird von den beteiligten Forschungsinstituten in großem Umfang für eine Zeitfinanzierung ihres Personals benutzt. Aus Sicht der Unternehmen stehen wir aber unter einem großen Erfolgsdruck, Ergebnisse aus dieser Forschung zu erzielen, die wir dann auch schnell für unsere Produkte übernehmen können. Beides läuft daher nicht immer parallel. Ein Projekt mit beispielsweise zwei Jahren Laufzeit kann möglicherweise auch schneller abgeschlossen werden. An dieser Stelle erhoffen wir uns bei der Auftragsforschung, dass eine wesentlich größere Einflussnahme durch den Auftraggeber ermöglicht wird, wenn der Auftraggeber die Förderung erhält. Ich kann dann als Unternehmen besser steuern, wer und in welcher Form beauftragt wird. Es kann auch ein gewisser Ergebnissdruck erzeugt werden, indem ich sage, ich erwarte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt die Ergebnisse, die dann abgerechnet werden können.

Insofern denke ich, dass die Forschungszulage ein Instrument ist, das eine hohe Wirksamkeit entfalten kann, sofern der Auftraggeber der Begünstigte ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Dann würde ich jetzt das Wort an das ZEW geben. Herr Dr. Rammer, bitte.

Sv **Dr. Christian Rammer** (ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim): Danke. Es gibt das Phänomen, dass einige KMU nicht selbst forschen und allein aus der Auftragsforschung an Dritte ihr technisches Wissen beziehen. Die Zahlen sind allerdings nicht sehr hoch. Ich hatte es in der Vorbereitung auf diese Sitzung ausgerechnet. Es sind etwa 5 000 Unternehmen in Deutschland, die etwa eine Milliarde Euro an Auftragsvolumen vergeben. Das sind also 200 000 Euro pro Unternehmen. Das heißt, man muss entscheiden, ob man diese spezifische Zielgruppe mit einem Gesetz zur steuerlichen F&E-Förderung adressieren will oder ob es nicht besser in einer direkten Projektförderung im Rahmen vom „Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) aufgehoben ist.

Viel wichtiger sind aber Unternehmen wie das von Herrn Dr. Schröder, die selbst viel forschen und gleichzeitig Forschungsaufträge vergeben, weil das

ein komplementäres Zusammenspiel ist. Es besteht die Gefahr, wenn die Auftragsforschung aus der steuerlichen F&E-Förderung herausgenommen wird, dass es zu einer Verschiebung zugunsten der internen Forschung in den Unternehmen kommt und dadurch weniger externes Wissen genutzt wird. Das wäre eine schlechte Entwicklung. Denn wir wissen, dass gerade dieses Zusammenwirken von interner und externer F&E den Erfolg von Innovationsprojekten wesentlich beeinflusst. Aber auch hier ist die Frage, ob man die steuerliche F&E-Förderung an der Stelle etwas komplexer gestalten möchte oder ob man nicht auf andere Instrumente zurückgreift, die man entsprechend ausweiten müsste, wie etwa die direkte Projektförderung für Gemeinschaftsprojekte, aber auch für Auftragsforschung im Rahmen von ZIM.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr König, bitte.

Abg. **Jörn König** (AfD): Wir haben eine Frage an den Zentralverband des Deutschen Handwerks und an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung. Sehen Sie die steuerliche F&E-Förderung in Konkurrenz zu einer gezielten, direkten Projektförderung wie etwa durch ZIM oder durch die industrielle Gemeinschaftsforschung, oder sehen Sie das als eine sinnvolle Ergänzung an? Sehen Sie die Gefahr einer Kannibalisierung oder ist das eher ein marginales Problem?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rothbart für den Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Ich hatte schon bei meiner letzten Antwort dazu ausgeführt. Ich sehe es als sinnvoll an, eine steuerliche F&E-Förderung einzuführen. Es ist im Handwerk eine sehr weit verbreitete Teilnahme an direkten Förderprogrammen zu verzeichnen. Allerdings hören wir immer wieder, dass es nicht für alle Unternehmen das passende Programm gibt. Insofern kann die Forschungszulage als Ergänzung sinnvoll sein.

Ich hatte vorhin schon auf das Risiko hingewiesen, dass die haushalterischen Wirkungen im Vorfeld einer steuerlichen F&E-Förderung schwer kalkulierbar sind. Bei den direkten Förderprogrammen werden die Mittel aus einem Topf entnommen. Wenn der Topf leer ist, gibt es in diesem



Haushaltsjahr keine Förderung mehr. Das gibt es bei einer steuerlichen F&E-Förderung nicht. Sie wissen erst nach Jahren, nach Abschluss der entsprechenden Veranlagungszeiträume, wie hoch die Kosten waren. Wenn für die künftigen Haushalte beraten wird, sehen wir die Gefahr, dass versucht wird, das eine gegen das andere abzuwägen und die steuerliche F&E-Förderung zu Lasten auch direkter Förderprogramme möglicherweise beizubehalten oder auszubauen. Das ist aus Sicht der KMU, die in den Handwerksunternehmen die dominante Rolle spielen, eine sehr große Gefahr. Daher muss haushalterisch dafür Sorge getragen werden, dass beide Programme erstens auskömmlich finanziert und zweitens ausgeweitet werden. Wir sind von den Zielen, die wir uns bei den F&E-Ausgaben volkswirtschaftlich gesteckt haben, insgesamt noch weit entfernt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Dr. Belitz für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich kann meinem Vorredner nur zustimmen. Es ist wichtig, dass das ZIM-Programm nicht unter der Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung leidet. In gewisser Weise ist das in den letzten Jahren schon indirekt passiert. Die Mittel wurden nicht mehr ausgeweitet, und bei der Evaluierung haben wir gesehen, dass die Bewilligungsquoten, die im ZIM vor etwa acht Jahren noch bei 75 Prozent lagen, auf etwa 65 Prozent gesunken sind. Das frustriert die Unternehmen, und deshalb wird jetzt eine steuerliche Förderung zur Finanzierung der KMUs gefordert.

Ich sehe die Gefahr, dass es schwierig wird, ein so gut laufendes Programm wie das ZIM, das viele Bedürfnisse auch nicht so forschungsaffiner KMUs befriedigt, dann noch in einer großzügigen Art und Weise weiterzuführen. Die Einführung der steuerlichen Förderung darf daher auf keinen Fall dazu führen, dass sie das ZIM reduziert. Diese Forderung steht im Raum. Im ifo-Heft, in dem einige Experten sich zur Einführung der steuerlichen Förderung äußern konnten, wurde diese Forderung erhoben, weil für viele Unternehmen eine große Ähnlichkeit zwischen ZIM-Programm und einer steuerlichen Förderung besteht.

Ich sehe auch eine andere Gefahr, dass nämlich

größere Mittelständler nicht mehr so starke Anreize haben, sich an Verbund- und Kooperationsvorhaben in der Projektförderung zu beteiligen, weil gerade diese dann quasi automatisch ihre Fördermittel über eine steuerliche Förderung bekommen, was jetzt nicht der Fall ist. Dort gibt es im Moment noch ein großes Interesse, an Verbund- und Netzwerkprojekten teilzunehmen. Das könnte beeinträchtigt werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Katzmarek, bitte.

Abg. **Gabriele Katzmarek** (SPD): Meine Frage geht an Herrn Dr. Rammer. Ich kann zumindest als Resümee schon mitnehmen, dass die große Mehrheit sagt, es wird jetzt Zeit und es ist gut, dass Finanzminister Olaf Scholz eine steuerliche F&E-Förderung auf den Weg gebracht hat. Ich nehme aus den Stellungnahmen mit, dass es eine sinnvolle Ergänzung zu den bereits vorhandenen Förderprojekten sein muss, wie etwa dem ZIM, der Start-up-Förderung, aber auch den EU-Fördermitteln, die es für bestimmte Forschungsprojekte gibt.

Deshalb ist meine Frage, ob es sinnvoll ist, dass wir den Bereich „steuerliche Forschungsförderung“ beschränken, damit es keine Überschneidung oder Verdrängungseffekte gibt. Ich meine damit eine Beschränkung zum Beispiel hinsichtlich der Erstattung der Personalkosten, aber auch hinsichtlich der Frage der Auftragnehmer. Wenn Sie eine Eingrenzung auf die Auftragnehmer ablehnen, hätte ich gern eine Alternative gewusst. Denn es wurde bereits vorgetragen, dass nicht viele ausländische Vergaben stattfinden, nur ein Prozent. Sehen Sie eine Lösung, um das als gutes ergänzendes Instrument einzuführen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Rammer für das Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, bitte.

Sv **Dr. Christian Rammer** (ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim): Vielen Dank. Ich muss sagen, ich habe auch als Sachverständiger keine eindeutige Position zu dieser Frage, denn es gibt, wie so oft, einen Trade-off. Die Einbeziehung der Auftragsforschung ist systematisch sehr sinnvoll. Denn die Unternehmen sollen durch die steuerliche Förderung nicht in der Art und Weise gelenkt werden, wie sie F&E-Projekte durchführen wollen.



Insofern wäre es der beste Weg, sowohl die gesamten internen Aufwendungen, also Personal- und Sachkosten, als auch die Auftragsforschung beim Auftraggeber, der das Risiko trägt, einzubeziehen. Es ist in der Tat so, dass die Einbeziehung der Auftragsforschung das Instrument wesentlich komplizierter macht. Wir wissen aus anderen Ländern, dass dann zum Beispiel eine Abstimmung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erfolgen muss, wer die steuerliche Förderung geltend macht. Wenn der Auftraggeber darauf verzichtet, könnte der Auftragnehmer sie anrechnen. Das entspricht etwa dem österreichischen Modell.

Meine Empfehlung wäre, das Instrument in einem ersten Schritt einfacher anzulegen und auf diese Verkomplizierung zu verzichten. Daneben muss es andere Instrumente geben, die den Technologietransfer zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen fördern. Wenn man ein Paket aus beidem hat, kann die Wirksamkeit der steuerlichen F&E-Förderung sehr hoch sein, ohne dass es zu einer starken Verzerrung zulasten der Auftragsforschung kommt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Dann kommen wir zur nächsten Frage der Fraktion der CDU/CSU. Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Die Antragstellung ist für den Ablauf des Wirtschaftsjahres vorgesehen. Wenn wir uns darauf konzentrieren, dass insbesondere KMU diese Förderung in Anspruch nehmen sollen, haben wir das Problem der Vorfinanzierung. 75 Prozent müssen im Nachhinein ohnehin vorfinanziert werden, die weiteren 25 Prozent kommen dann erst mit einem Bescheid, ggf. drei bis vier Monate nach dem Wirtschaftsjahr. Funktioniert das im Gesetzentwurf vorgesehene System? Das ist anders als beim ZIM-Programm, bei dem laufend ausgezahlt werden kann. Die Frage geht an Herrn Rothbart.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Rothbart für den Zentralverband des Deutschen Handwerks, bitte.

Sv **Carsten Rothbart** (Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)): Wir haben in der ersten Anhörung im Finanzausschuss deutlich gemacht, dass große Vorteile der direkten Förderung erstens in der Rechtssicherheit und zweitens in einer zeitnahen Auszahlung zu sehen sind. Daher

kann die steuerliche Förderung bei KMU ein Zusatz sein, wobei eine zeitige Auszahlung aus unserer Sicht für die Unternehmen ein bedeutsamer Aspekt ist. Wir favorisieren auch eine Verrechnung mit der Lohnsteuer, wie sie ursprünglich mal angedacht war. Allerdings stimme ich dem Kollegen vom VDMA zu: Je mehr Zahlungen in einem Jahr stattfinden, desto mehr Bürokratie entsteht. Das ist eine Abwägung, die man treffen muss. Aus Sicht der KMU ist aber eine zeitnahe Zahlung zu begrüßen, weil die Mittel für eine Vorfinanzierung nicht in dem Maße vorhanden sind. Daher ist zu überlegen, ob man zu dem ursprünglichen Modell der Verrechnung mit der Lohnsteuer zurückkehrt.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Danke. Ein weiterer Vorwurf ist, dass in diesem Gesetz ein großer Mitnahmeeffekt enthalten wäre. Dazu eine Frage an den BDI: Haben Sie eine Idee, wie man diese Mitnahmeeffekte reduzieren kann, oder sind meine Befürchtungen nicht zutreffend?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie, Herr Geberth, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Da muss ich ganz kurz zurückfragen: Welchen Mitnahmeeffekt meinen Sie?

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Sie haben sehr eindrucksvoll den Forschungsaufwand von großen Konzernen dargestellt. Dieser wird wahrscheinlich nicht 500 000 Euro höher ausfallen, wenn wir diese Forschungsförderung einführen.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Das ist ein Punkt, der häufig zum Vorwurf gemacht wird. Dazu muss ich weiter ausholen und klarstellen, worum es bei KMUs geht und worum es bei großen Unternehmen geht. Bei KMUs geht es darum, dass die Forschungsintensität des Unternehmens erhöht wird. Bei großen Unternehmen ist es dagegen eine Frage des Standortwettbewerbs unter den Staaten. Das heißt, die Erhöhung des Forschungsaufwandes wird auch in gewissem Maße stattfinden. Allerdings wird hier eher das Signal im Vordergrund stehen, dass es in Deutschland jetzt eine steuerliche Forschungsförderung gibt. Deutschland ist also ein Standort, in dem F&E wertgeschätzt und eventuell in der Zukunft ausgebaut wird. Bei großen Unternehmen geht es also



eher um den Standort der Forschung, und nicht um die Höhe der Forschungsförderung.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Im Klartext rentiert es sich für Deutschland, weil wir damit nicht in Gefahr geraten, dass Forschung im Ausland stattfindet.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Genau.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Frau Hessel, bitte.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Kathöfer vom AiF. Ich komme noch einmal auf die Auftragsforschung bzw. die nicht genehmigte Auftragsforschung zurück. Wir haben in vielen Stellungnahmen gelesen, wenn das Gesetz in der aktuellen Form umgesetzt wird, würde es oft ins Leere laufen. Deswegen stelle ich Ihnen die Frage, ob Sie das veranschaulichen und konkrete Lösungsvorschläge unterbreiten können, wie man es anders umsetzen könnte. Können Sie dabei vielleicht auf andere Länder und internationale Standards eingehen? Danke.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kathöfer, Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen, bitte.

Sv **Dr. Thomas Kathöfer** (AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.): Vielen Dank für die Frage. Ich will mit Grundsätzlichem beginnen. Die deutschen mittelständischen Unternehmen, die bislang zu wenig Forschung und Entwicklung betreiben, sind dadurch gekennzeichnet, dass sie kaum eigene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten haben. Sie sind, wenn man sie mobilisieren will, auf die Kooperation mit externen F&E-Einrichtungen angewiesen. Diese externen F&E-Einrichtungen finden sich nicht bei privatwirtschaftlich tätigen Forschungsdienstleistern. Diese gibt es nämlich kaum. Es gibt Unternehmen, die bei Entwicklungsvorhaben behilflich sein können, beispielsweise Ingenieurbüros. Aber echte Forschungsdienstleister, die in der Lage wären, bei Grundlagenforschung, bei angewandter Forschung oder experimenteller Entwicklung behilflich zu sein, gibt es kaum. Diese finden Sie nur an öffentlich-finanzierten Forschungseinrichtungen. Diese sind gemeinnützig und steuerbefreit.

Daraus resultiert unser Wunsch, den wir haben. Wenn man mittelständische Unternehmen motivieren will, verstärkt F&E-Aktivitäten zu entfalten, dann muss das in Kooperation mit Forschungsinstituten geschehen. Deshalb erneut der ausdrückliche Wunsch, dass der Auftraggeber Anspruchsberechtigter der Forschungszulage sein muss. Der Auftraggeber ist in diesem Falle das mittelständische Unternehmen, das sich motiviert fühlt, durch den Gewinn der Forschungszulage eine neue Kooperation mit einer Forschungseinrichtung einzugehen. Darin liegt der Schlüssel zum Erfolg.

Sie haben darauf verwiesen, dass es in anderen Ländern der OECD anders gehandhabt wird. Das sehen wir genauso. Wir haben uns selbstverständlich intensiver mit deutschsprachigen Ländern befasst, wie zum Beispiel Österreich. Dort kommen mittelständische Unternehmen in den Genuss einer Forschungsprämie, die heute bei 14 Prozent liegt. Der Unterschied im Vergleich zu den bei uns geplanten 25 Prozent resultiert daraus, dass in Österreich alle Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen geltend gemacht werden können, nicht nur Arbeitslöhne. Wir unterstützen aber im Moment, um die Anlaufphase möglichst bürokratiearm zu gestalten, eine Fokussierung auf die Arbeitslöhne. Warum? Das macht es wesentlich einfacher. Man hat andernorts die Erfahrung gemacht, dass das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung umso mehr akzeptiert wird, je größer die Rechts- und Planungssicherheit ist. Das gilt insbesondere dann, wenn die Zahlungen nachlaufend gewährt werden. Das ist auch hier angedacht. Insofern sollte eine Rechts- und Planungssicherheit geschaffen werden. Das geht unserer Meinung nach am einfachsten über ein Bescheinigungsverfahren. Im Zweifelsfall, wurde vorgetragen, kann eine Bescheinigung beigebracht werden. Wer definiert aber den Zweifelsfall? Wir befürworten ein zweistufiges Antragsverfahren mit der Ausfertigung einer Bescheinigung. Das vermittelt auch dem mittelständischen Unternehmen die notwendige Rechtssicherheit, um später in Verhandlungen ggf. mit dem Finanzamt zu treten. Kein Mittelständler möchte sich mit Finanzbeamten noch jahrelang im Nachhinein auseinandersetzen. Daher ist ein Bescheinigungsverfahren von großem Vorteil.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Frau Dr. Sitte, bitte.



Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Die erste Frage geht an Frau Dr. Belitz. Wir haben den von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrat mit seiner Stellungnahme und einer Ablehnung der steuerlichen Forschungsförderung gehört. Das war der Bericht von 2018. Wir haben in Deutschland in den 80er Jahren bereits eine individuelle Förderung von F&E-Personal gehabt. Diese ist wieder eingestellt worden, weil damals außer sogenannten Mitnahmeeffekten keine nennenswerten Wirkungen erzielt worden sind.

Glauben Sie, dass wir in eine ähnliche Situation laufen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass darauf verwiesen wird, dass Deutschland im Standortwettbewerb besser dastünde, aber die Forschungsförderung in den anderen Ländern wesentlich anders strukturiert ist, da weniger direkte Forschungsförderung existiert?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**:
Frau Dr. Belitz, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, bitte.

Sve **Dr. Heike Belitz** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich sagte schon, dass es große Mitnahmeeffekte geben wird. Mitnahme heißt für mich, dass die Unternehmen, die anspruchsberechtigt sind, diese Mittel zwar beanspruchen werden, aber nicht zusätzlich eigene Mittel in die Forschung investieren werden. Auch internationale Studien zeigen uns, mit welchem Umfang man rechnen kann, wenn steuerlich gefördert wird. Grundsätzlich bringt ein Euro, der in die Förderung fließt, ungefähr einen Euro in Forschung und Entwicklung. Es kommt aber darauf an, bei der Innovationsförderung risikoreiche Innovationsprojekte zu fördern. Ich muss als Staat versuchen, diejenigen Projekte auszuwählen, die die Volkswirtschaft voranbringen, und diese dann auch besonders fördern. Diese Projekte sind mit einem hohen Risiko verbunden bzw. können zu sogenannten Spill-Over-Effekten führen.

Die steuerliche Förderung birgt eine große Gefahr von Mitnahmeeffekten und ist kein modernes Instrument der Förderung. Es ist ein sehr altes Instrument, das insbesondere in Staaten eingesetzt wurde, in denen eine Förderumgebung mit vielen Projektträgern wie in Deutschland nicht vorhanden war. Dort wird über eine steuerliche Förderung versucht, den Unternehmen Mittel zuzuspielen, die

sie dann in der Forschung einsetzen. Das ist in Deutschland aber nicht der Fall.

Deshalb sehe ich die große Gefahr, um auf ihre Frage zurückzukommen, dass wir in ein paar Jahren sehen werden, dass die versprochenen Effekte auch hinsichtlich der Ausweitung der Forschungsaufwendungen, die durch die steuerliche Förderung initiiert werden, nicht eintreten werden.

Deshalb halte ich es auch für sehr wichtig, eine steuerliche Förderung zunächst nur befristet einzuführen und eine harte Evaluation in vier oder fünf Jahren durchzuführen, die dann auch die in der Diskussion angesprochenen Wechselwirkungen mit Projektförderprogrammen berücksichtigt.

Sicher ist, dass die Forschungsstatistik, wenn wir jetzt eine steuerliche Förderung einführen, zunächst mehr an Forschungsaufwendungen berichten wird. Denn jedes Unternehmen, das über die Steuer Mittel bekommt, wird eher bereit sein, die entsprechenden statistischen Erhebungen auszufüllen. Wir werden insofern eine Wirkung sehen. Ob es aber wirklich langfristig zu einer substantiellen Ausweitung der Forschungsmittel kommt, bezweifle ich aufgrund der Erfahrungen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Güntzler, bitte.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Ich habe noch zwei praktische Fragen. Die erste Frage geht an Herrn Dr. Kathöfer. Angenommen, wir würden die Auftragsforschung privilegieren oder unterstützen, dann wird es auch nur um die Personalkosten gehen. Wären die Auftragnehmer bereit, diese auch mitzuteilen? Wenn Sie ein Auftragsbudget haben, muss klar definiert werden, was Personalkosten sind. Denn es gab Diskussionen, ob die Bereitschaft bei den einzelnen Institutionen vorhanden wäre, das offenzulegen.

Die zweite Frage geht an den BDI. Wir haben in § 3 Absatz 4 des Gesetzentwurfs die Lösung für den Einzelunternehmer und den Mitunternehmer, denen man immerhin einen Stundensatz von 30 Euro zubilligt, der aber auf 40 Stunden begrenzt ist, damit er nicht zu viel arbeitet. Könnten Sie etwas zu dieser Begrenzung sagen?



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Dr. Kathöfer, Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen, bitte.

Sv **Dr. Thomas Kathöfer** (AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.): Die Frage ist eindeutig zu beantworten: Ja. Weil alle Forschungsinstitute es gewohnt sind, ihre Personalkosten auszuweisen, die im Rahmen von gemeinsamen Forschungsvorhaben anfallen. Das ist kein Problem. Was vielleicht greifen könnte, wäre die Datenschutzgrundverordnung, wenn beispielsweise nur eine Person an einem Forschungsinstitut in das jeweilige Forschungsvorhaben involviert ist. Aber dazu hat der Gesetzgeber bereits einen Vorschlag gemacht, dann wird nämlich eine Pauschale angesetzt. Die Frage ist nur, ob die Pauschale ausreichend hoch bemessen ist. Mit 30 Euro ist sie etwas knapp bemessen. Das wird Ihnen jedes Forschungsinstitut sofort nachweisen können. Es gibt eine andere Zahl, die dort in der Diskussion ist, und das sind 55 Euro.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Bundesverband der Deutschen Industrie, Herr Geberth, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Das ist sicher kein Thema, das zu Siemens passt. Aber dennoch ist es relativ offensichtlich, dass 30 Euro zu niedrig bemessen sind. Die 30 Euro könnte man auf 55 Euro anheben. Ob das dann einen Durchschnitt abbildet, ist eine faktische Frage. Aber ich glaube, das entspricht viel mehr dem Durchschnitt als die 30 Euro.

Die zweite Zahl, die hier genannt wird, ist 40 Arbeitsstunden pro Woche. Man kann nicht sagen, dass ein Unternehmer Arbeitsschutz benötigt. Der Selbstständige zeichnet sich gerade dadurch aus, dass er ständig und selbst arbeitet. Daher weiß ich nicht, warum man auf 40 Arbeitsstunden pro Woche begrenzen muss, aus Arbeitsschutzgründen mit Sicherheit nicht. Ich würde sagen, dass der klassische Unternehmer deutlich mehr als 40 Stunden pro Woche arbeitet. Ob er dann immer forschend tätig ist, das ist die zweite Frage. Insofern kann man von dem Gedanken her an eine Begrenzung denken. Aber 40 Stunden pro Woche sind zu niedrig bemessen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Dr. Bayaz, bitte.

Abg. **Dr. Danyal Bayaz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, ich habe nochmal eine Detailfrage an zwei Sachverständige. Ich würde gerne von Herrn Geberth vom BDI und von Herrn Dr. Tech folgendes wissen: In Ihrer Stellungnahme habe ich folgendes wahrgenommen und beim BDI habe ich es verbal so verstanden, dass es eine gewisse Offenheit gegenüber einer monatlichen Verrechnung im Rahmen der Lohnsteuer gibt, um den Cashflow-Effekt besser zu realisieren. Können Sie beide die Motivation und die Hintergründe erläutern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie. Herr Geberth, bitte.

Sv **Georg Geberth** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Wir haben bereits ausgeführt, dass der Charme der steuerlichen Forschungsförderung darin besteht, zum einen Rechtssicherheit hinsichtlich des Vorhabens zu erhalten und zum anderen den Liquiditäts-Effekt relativ schnell eintreten zu lassen. Der zweite Effekt wird am besten realisiert, wenn eine laufende Verrechnung vorgenommen werden kann. Das führt dazu, dass das Unternehmen die Liquidität, die es zum Wirtschaften braucht, schneller bekommt. Das zeichnet die steuerliche Forschungsförderung aus und bringt die größten Vorteile.

Das Ziel einer steuerlichen Forschungsförderung sollte eine möglichst effiziente Ausgestaltung sein, damit der gewünschte Effekt möglichst so eintritt, wie man es sich vorgestellt hat. Deswegen glauben wir fest daran, dass die Kombination aus schneller Rechtssicherheit, also die Möglichkeit, dass das Unternehmen einen Antrag zeitnah bewilligt bekommt und sich darauf verlassen kann, in Kombination mit der zeitnahen Auszahlung die besten Vorteile für dieses neue Instrument der Forschungsförderung mit sich bringt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. AtomLeap GmbH, Herr Dr. Tech, bitte.

Sv **Dr. Robin P. G. Tech** (AtomLeap GmbH): Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben und schon in der letzten Anhörung deutlich gemacht, dass ein möglichst schneller Cashflow-Effekt erreicht werden muss. Als Vertreter eines KI-Startups kann ich Ihnen mitteilen, dass insbesondere die Personen, die bei mir in der Forschung und Entwicklung arbeiten, teuer sind. Wir wissen auch,



dass wir in Deutschland nicht unbedingt Vorreiter in Bezug auf Venture Capital sind, womit solche Vorhaben eigentlich vorfinanziert werden. Ein möglichst schneller Cashflow-Effekt ist daher absolut wünschenswert. Deshalb habe ich mich dafür ausgesprochen, die Förderung an die Personalkosten und die Lohnsteuer zu knüpfen.

Um erneut die Planungssicherheit aufzugreifen: Ich glaube, das ist ein ganz zentraler Punkt. Wenn ich nämlich ein Zertifikat hätte, und wenn ich monatlich über mein Lohnbüro mit dem Finanzamt darüber sprechen könnte, dann würde ich relativ schnell aufgezeigt bekommen, wenn es Probleme gibt. Man kann dann entsprechend zeitnah darauf reagieren. Das nimmt mir auf jeden Fall unternehmerisches Risiko.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die letzte Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Zum Liquiditätseffekt: Wir versprechen uns von der Abwicklung im Rahmen der Ertragsteuererhebung mit den vierteljährlichen Vorauszahlungen einen schnell eintretenden Liquiditäts-Effekt. Vorhin wurde die Debatte geführt, ob es die Förderung auch dann gibt, wenn das Unternehmen Verluste macht. Die Förderung gibt es auch im Verlustfall. Insofern sind diese beiden Aspekte abgedeckt.

Frau Dr. Belitz, Ihre Bedenken kennen wir sehr gut. Es gibt natürlich Mitnahmeeffekte, vielleicht auch eine Fehlsteuerung oder jedenfalls keine zielgenaue Förderung. Das diskutieren wir seit zehn, fünfzehn Jahren. Deshalb haben wir uns insgesamt schwer getan. Wenn wir jetzt aber sagen, wir wollen das machen, dann sollten wir uns auf die positiven Aspekte konzentrieren und nicht auf die negativen.

Deshalb möchte ich nochmal den von Herrn Dr. Kathöfer genannten positiven Vorteil nachfragen. Sie haben gesagt, dass es beim zweistufigen Verfahren eine Stelle außerhalb der Finanzverwaltung gibt, die den Zuschlag erteilt oder sozusagen die Grundlagenentscheidung trifft. Die zweite Entscheidung trifft dann das Finanzamt. Können Sie noch einmal sagen, ob das gut ist? Wir glauben nämlich, dass das ein sehr gutes Verfahren ist, das auch die kurzfristige Zurverfügungstellung der Liquidität unterstützt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kathöfer, Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen, bitte.

Sv **Dr. Thomas Kathöfer** (AiF Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen „Otto von Guericke“ e. V.): Wir befürworten dieses zweistufige Verfahren. Warum? Nach unserer Auffassung ist die zentrale Zielsetzung, insbesondere kleine- und mittelgroße Unternehmen zusätzlich zu motivieren, sich im Bereich F&E zu betätigen. Ich bin mir ziemlich sicher, wenn ein kleines- oder mittelständiges Unternehmen erstmals vor der Frage steht: „Was machen wir denn nun?“, dann tauchen zunächst viele Fragen auf. Es wäre außerordentlich hilfreich, wenn diese Fragen in Zusammenarbeit mit einer fach- und sachkundigen Organisation geklärt werden könnten, und nicht mit dem Finanzamt.

Wir haben uns auch intensiv mit dem österreichischen Modell befasst. Damit sind gute Erfahrungen gemacht worden. Wir müssen immer davon ausgehen, dass entsprechende Kenntnisse im Mittelstand nicht ausreichend vorhanden sind. Wir gehen im Moment davon aus, dass auch die Finanzverwaltung das Frascati-Handbuch nicht auswendig kennt. Insofern ist es sehr sinnvoll, Strukturen, Fachkenntnisse und Expertise zu nutzen, die schon vorhanden sind. Bei allen Projektträgern, die sich mit Forschung und Entwicklung beschäftigen, ist diese Expertise sofort verfügbar. Insofern befürworten wir dieses Verfahren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Dann sind wir am Ende der Anhörung angekommen. Ich danke nochmal allen Experten, die heute hierhergekommen sind. Wir werden Ihre Anregungen und Beiträge in die Fraktionen und in die Ausschussberatung im Finanzausschuss mitnehmen. Vielen Dank und einen guten Einstieg in diese Woche.

Schluss der Sitzung: 12:51 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB
Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen
„Otto von Guericke e. V. (AiF)
- Anlage 2:** Stellungnahme der AtomLeap GmbH
- Anlage 3:** Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
(Für die acht Spitzenorganisationen der Deutschen Wirtschaft)
- Anlage 4:** Stellungnahme der Dresdner Gardinen- und Spitzenmanufaktur
M. & S. Schröder GmbH & Co. KG
- Anlage 5:** Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie e. V. (VCI)
- Anlage 6:** Stellungnahme des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)



Forschungsnetzwerk Mittelstand

06.09.2019

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 BMWi**⁸ **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



AtomLeap GmbH · Oranienstraße 183 · 10999 Berlin
 Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
 Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

ENTWURF EINES GESETZES ZUR STEUERLICHEN FÖRDERUNG VON FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

Stellungnahme von Dr. Robin P. G. Tech · Geschäftsführer AtomLeap GmbH

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung. Gerne werde ich an der Anhörung teilnehmen. Erlauben Sie mir vorab zu einigen Aspekten des Entwurfs Stellung zu nehmen.

Allgemeine Überlegungen

Durch Globalisierung und die fortschreitende Verknüpfung von Wertschöpfungsketten verkürzen sich Produktlebenszyklen weltweit und nachhaltig. Entsprechend müssen auch Produktentwicklungszyklen beschleunigt werden, um Erfindungen und neue Technologien schneller in eine Kommerzialisierung zu überführen. Die steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben ist entsprechend wünschenswert und dient dem

Ziel Deutschlands Rolle als Innovationstreiber zu stärken.

Die Bundesrepublik weist zwei besondere Merkmale auf: Zum einen ist die Anzahl der Unternehmensneugründungen — insbesondere die der innovativen Firmen — im Vergleich mit Ländern wie den USA, China, Kanada, Israel, Singapur oder Finnland (zu) niedrig. Zum anderen fußt ein großer Teil der wertschöpfenden Innovationstätigkeit auf der Arbeit kleiner und mittelgroßer Unternehmen.

Es sind insbesondere diese zwei Unternehmenstypen, die agil, mutig und, ganz im schumpeterschen Sinne, disruptiv agieren und entsprechend am besten auf oben beschriebene Herausforderungen reagieren können. Genau sie sollten also im Fokus der Förderung stehen.

Antrag

Der Antrag auf steuerliche Förderung muss unbürokratisch, zügig und im Ergebnis nachvollziehbar sein. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass für den Unternehmer und die Unternehmerin Planungs- und Rechtssicherheit gegeben ist. Rückstellungen für etwaige Rückforderungen aufgrund von unklaren Förderbescheiden sind kontraproduktiv und zu vermeiden. Die detaillierte Darstellung von F&E-Vorhaben kann — so lese ich es aus dem Entwurf — schnell zu aufwendig und undurchsichtig werden. Auch die Bescheinigung durch eine noch nicht bestimmte, externe Stelle deutet keine Aufwands- und Planungssicherheit an.

Hier möchte ich an den Entwurf von Bündnis 90/ Die Grünen 19/4827 vom 9. Oktober 2018 erinnern. Dort wird unter §35(g) ein Zertifikat vorgeschlagen, "das (...) das Vorliegen der Voraussetzungen zur Geltendmachung des Forschungsbonus bescheinigt und die Finanzverwaltung bei der steuerlichen Veranlagung bindet". Ferner wird eine Begrenzung des Entscheidungszeitraums auf drei Monate vorgeschlagen. "Sollte innerhalb dieser Frist dem Antragsteller keine Entscheidung zugegangen sein, ist dies als positive Entscheidung der mit der Zertifizierung beauftragten Verwaltungsstelle zu werten." Eventuell kann eine Vorprüfung sogar maschinell und automatisiert erfolgen — entsprechende KI-Werkzeuge gibt es am Markt und werden beispielsweise für die Vorauswahl von JobbewerberInnen eingesetzt.

Forschung und Entwicklung

Ich möchte auf potentielle Herausforderungen bei der Feststellung der Förderfähigkeit hinweisen. In dem Entwurf erkenne ich einen F&E-Definitionskonflikt: die Tätigkeit muss "ungewiss in Bezug auf das Endergebnis" sein, doch der Antrag erfordert a priori "klare Ziele und die Tätigkeiten, die zur Erreichung dieser Ziele durchzuführen sind". Ein Nachschärfen und Abgrenzen zur Frascati Manual der OECD scheint angebracht.

Direkte Cash Flow Effekte

UnternehmerInnen sind auf direkte oder zumindest zeitnahe Cash Flow Effekte angewiesen. Anders als bei Großunternehmen gibt es oftmals keine massiven Geldreserven, die als Bilanzpuffer dienen. Entsprechend sind Personalkosten als Bemessungsgrundlage ein guter Weg. Eine monatliche Berechnung gegen die Lohnsteuer wäre — im Sinne eines sehr zeitnahen Cash Flow Effekts — noch wünschenswerter.

KMU in Deutschland

Die Deckelung der Zulagebasis auf zwei Millionen Euro ist gut, da sie insbesondere oben skizzierte Unternehmen überproportional fördern wird. ("Die Förderung beläuft sich auf 25 Prozent der förderfähigen FuE-Aufwendungen von max. 2 Mio. Euro pro Unternehmen und wird als steuerfreie Zulage ausbezahlt (max. 500.000 Euro jährlich).") Im Sinne der in Deutschland besonderen Mittelstandsstruktur — Hidden Champions, die wesentlich mehr als 250 MitarbeiterInnen beschäftigen beispielsweise — ist über eine abfallende Staffelung des Fördersatzes statt einer harten Grenze nachzudenken.

Verwaltung als Auftraggeber

Zusätzlich zu steuerlicher Förderung sollten die Bundesministerien verstärkt auf Auftragsvergabe eine innovative Jungunternehmen (Startups) und etablierte KMU setzen. Eine Blaupause können hier die USA mit ihren zahlreichen Programmen sein. Auf föderaler Ebene würden so etwa 23% aller Aufträge an US-amerikanische KMU vergeben (s. auch US Small Business Administration). Lassen sie nicht wie in Großbritannien die Aufträge an KMU sinken (National Audit Office, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Governmentspending-with-small-and-medium-sizes-enterprises.pdf>), sondern erhöhen sie Volumina. Alternative und ähnliche Beschaffungsprogramme von Ministerien finden sich

beispielsweise in Brasilien (s. auch Ferraz et al., 2016, Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics), Polen (GovTech Poland) und Chile (ChileCompra).

Abschließende Gedanken

Ihr Antrag hat sich — sicherlich auch Dank der Impulse aus anderen Fraktionen — zum Positiven entwickelt. Der geschärfte Fokus auf KMU und die direkteren Cash Flow Effekte sind sehr zweckdienlich.

Als Unternehmer und Innovationswissenschaftler möchte ich Ihnen noch zwei Gedanken nahelegen: (1) Innovation ist und wird Definitionsspielball bleiben. Forschung und Entwicklung der reinen Erfindung willen benötigt nicht (noch) mehr Förderung. Innovation bedeutet Erfindung mal Kommerzialisierung. Zumindest also sollten jedem zu fördernden Antrag auch der Wille einer Vermarktung und die Idee eines Marktnutzens inne wohnen. (2) Vor dem Hintergrund eines offensichtlichen und menschengemachten Klimawandels böte sich eine Einbindung der Sustainable Development Goals (SDGs) sowie eine gewisse Orientierung an den Environment, Social and Governance (ESG) Investitionsrichtlinien an. Nachhaltigkeit wird dadurch Kerngedanke — sowohl kommerziell als auch ökologisch-sozial.

Mit diesem Anspruch, gepaart mit mutigen UnternehmerInnen und Ihrem politischen Willen Innovation zu fördern, bin ich guter Dinge, dass die von Ihnen entworfene Förderung einen positiven Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes und Europas leisten wird. Sie wird selbstverständlich laufende Iteration, Anpassung und Verbesserung benötigen — doch ein Anfang ist gemacht.

Es grüßt herzlich

Ihr Dr. Robin Tech

**DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.**

Breite Str. 29
10178 Berlin

**ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.**

Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

**BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.**

Burgstr. 28
10178 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

**BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN
INDUSTRIE E. V.**

Breite Str. 29
10178 Berlin

**BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.**

Breite Str. 29
10178 Berlin

**GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.**

Wilhelmstr. 43/43G
10117 Berlin

**BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.**

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: bettina.stark-watzinger@bundestag.de;
finanzausschuss@bundestag.de

5. September 2019

Stellungnahme der acht Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG) anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 9. September 2019

Sehr geehrte Frau Stark Watzinger,

die deutsche Wirtschaft unterstützt die Initiative der Bundesregierung, neben der bewährten direkten Projektförderung auch eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) einzuführen. Dies verspricht langfristig Arbeitsplätze, Wertschöpfung und steigende Steuereinnahmen. Alle politischen Akteure sind nun im Interesse des Innovationsstandortes Deutschland gefordert, das FZulG bis zum 1. Januar 2020 in Kraft treten zu lassen.

Wir unterstützen die Zielrichtung des Gesetzentwurfs dem Grunde nach und möchten uns hier – unter Berücksichtigung unserer ausführlichen Stellungnahme vom 3. Mai 2019 zum

Referentenentwurf – auf die aus Sicht der deutschen Wirtschaft zentralen Punkte beschränken, um ein wirksames, praxisnahes und rechtssicheres Förderinstrument auf den Weg zu bringen. Dabei beziehen wir uns auf den Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/10940) sowie auf die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung dazu (BT-Drs. 19/11728) sowie den Bericht des Bundesrechnungshofes vom 8. Juli 2019 (Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 19-3460).

Zusammengefasst plädieren die acht Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft dafür,

- die Forschungszulage auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs einzuführen,
- die Kosten der Auftragsforschung beim Auftraggeber zu fördern,
- das vorgeschlagene zweistufige Antragsverfahren zu vereinfachen und
- die Forschungszulage mittelfristig ebenso wie die direkten Förderprogramme weiter auszubauen und die Forschungsausgaben insgesamt auf ein international konkurrenzfähiges Niveau zu heben.

Es ist richtig, grundsätzlich alle Unternehmen miteinzubeziehen

Die Unternehmen sind Deutschlands Innovationstreiber. Sie investieren u. a. in die betriebliche Ausbildung und den Aufbau von FuE-Personal. Diese Personalkosten stellen den größten Anteil der FuE-Ausgaben dar (Stifterverband für die deutsche Wissenschaft e.V., F&E-Facts, April 2018.). Dabei erweist sich die unmittelbare Vergütung von FuE-Kosten als besonders wirksamer Anreiz, private FuE-Aktivitäten zu steigern (vgl. BDI/ZVEI, 360-Grad-Check Steuerliche Rahmenbedingungen für Forschung & Entwicklung, 2016).

Die zentrale ökonomische Begründung für eine solche steuerliche FuE-Förderung sind sog. Spillover-Effekte. Das heißt Unternehmen profitieren von der FuE-Tätigkeit eines anderen Unternehmens, ohne für diesen Vorteil zahlen zu müssen. Somit ist die ökonomische Wirkung einer steuerlichen FuE-Förderung dann am höchsten, wenn sie allen Unternehmen – unabhängig von Branche oder Größenkennzahlen – zugutekommt. Nur mit einer breiten Förderung aller Unternehmen lassen sich die gewünschten gesamtwirtschaftlichen Positiv- und Selbstfinanzierungseffekte erzielen (vgl. Spengel et al, Forschungsförderung in Deutschland – ökonomische Begründung, empirische Evidenz und Befund, 2009).

Die (ökonomische) Förderwirkung kann dann am höchsten sein, wenn die Steuergutschrift dem gesamten Innovationsnetzwerk aus großen, kleinen und mittelständischen Unternehmen, unabhängig von gängigen (EU-)Größenabgrenzungen, zugutekommt. Gleichwohl zeigen aktuelle Studien, dass gerade bei KMU in den letzten Jahren weniger FuE-Investitionen zu beobachten sind

(vgl. bspw. V. Zimmermann, KfW-Innovationsbericht Mittelstand 2014, Stillstand in Europa bremst Innovationen, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main).

Auftragsforschung beim Auftraggeber fördern

Die Kosten für Auftragsforschung machen rd. 21 Prozent der gesamten FuE-Aufwendungen in Deutschland aus (vgl. Christoph Spengel, Zusammensetzung des F&E-Budgets, März 2018). Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung auch dieser Kosten in die Förderung richtig. Damit würde die Bemessungsgrundlage verbreitert und im Ergebnis der gesamtwirtschaftliche Effekt der Förderung erhöht.

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft muss die Forschungszulage allerdings beim Auftraggeber greifen, da dieser das unternehmerische Risiko der FuE-Aktivitäten trägt. Zudem würden so auch kleine und mittelgroße Unternehmen von der Forschungszulage profitieren. Denn die meisten dieser Unternehmen unterhalten keine eigene Forschungsabteilung, sodass der größte Teil ihrer FuE-Aktivitäten durch Auftragsvergabe an Dritte erfolgt. Der Impuls zur Auftragsforschung kommt vom Auftraggeber – eine Förderung bei ihm würde einen direkten positiven Anreiz erzeugen.

Zudem hat das ZEW Mannheim in seinen Trends zur Innovationstätigkeit der deutschen Wirtschaft festgestellt, dass sich das Innovationsverhalten von KMU in den letzten zwölf Jahren verändert hat. Danach ist bei KMU ohne eigene Forschungsabteilungen ein starker Einbruch der FuE-Tätigkeiten festzustellen. Hieraus wird deutlich, dass eine steuerliche FuE-Förderung beim Auftraggeber gerade geeignet wäre, diesen Trend umzukehren. Damit würde inzident auch dem Koalitionsvertrag Rechnung tragen, nach dem eine steuerliche Forschungsförderung insbesondere forschenden kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen soll.

Auch der Bundesrat spricht sich bei diesem zustimmungspflichtigen Gesetz klar für die Förderung von Auftragsforschung auf Ebene des Auftraggebers aus (vgl. BT-Drs. 19/11728, Tz. 9- 13).

Bürokratie vermeiden, zweistufiges Prüfverfahren vereinfachen

Die deutsche Wirtschaft engagiert sich seit Jahren für eine bürokratiearme und leicht administrierbare steuerliche Forschungsförderung komplementär zur bestehenden Projektförderung. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Antragstellung wird dem nicht vollumfänglich gerecht. Ziel muss es sein, die Antragstellung möglichst einfach und kostengünstig auszugestalten.

Wünschenswert wäre es z. B., die Forschungszulage anhand der Zahlen in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung beim örtlich zuständigen Finanzamt beantragen zu können. Eine bürokratiearme Ausgestaltung erfordert zudem, dass die Bestimmung der beauftragten Stelle im Sinne der §§ 6 und 15 FZulG-E in etablierten Mechanismen erfolgen kann. Dabei empfiehlt es sich, mit Blick auf die bewährte Unternehmenspraxis, bestehende Strukturen zur Förderberatung, wie bspw. das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR), die Forschungszentrum Jülich GmbH oder das Karlsruher Institut für Technologie (KIT), zu nutzen.

Dies würde auch den Hinweisen des Bundesrechnungshofes und des Bundesrates entsprechen, die zu Recht einfordern, das im Gesetzentwurf vorgeschlagene, aufwändige und komplizierte zweistufige Prüfverfahren zu vereinfachen.

Forschungsausgaben insgesamt erhöhen, um noch stärkere Wirkung zu erzielen

Positiv ist, dass auch die Bundesregierung von der Notwendigkeit einer weitergehenden Forschungsförderung überzeugt ist. Die für Wachstum und Wohlstand zwingend erforderlichen Innovationen in Deutschland können nur durch anhaltend hohe FuE-Tätigkeiten von den Unternehmen erreicht werden. Langfristig sollten daher sowohl die Bemessungsgrundlage um die Sachkosten erweitert als auch der Fördersatz erhöht werden, um signifikante Fördereffekte zu erzielen. Gleichzeitig muss die bewährte Projektförderung ausgebaut werden. Die Bundesregierung ist daher gefordert, in künftigen Haushaltsentwürfen für eine entsprechende Ausstattung der Forschungszulage und weiteren Förderprogramme zu sorgen.

Optimale steuerliche Rahmenbedingungen haben neben der Förderung von bestehenden FuE-Aktivitäten mitunter auch zum Ziel, den Aufbau neuer FuE-Funktionen international tätiger – oftmals mittelständischer – Unternehmen im Inland zu fördern. Bislang finden diese Unternehmen für ihre künftigen Investitionsvorhaben jenseits der Landesgrenze bessere steuerliche Rahmenbedingungen vor (vgl. Universität Mannheim, Steuerliche Innovationsförderung in OECD- und BRICS-Staaten, 2016). Mit der Forschungszulage, komplementär zu bestehenden Förderregimen, kann dem ein Stück weit entgegengewirkt werden.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm zur 19. Legislaturperiode zum Ziel gesetzt, dass ab 2025 jedes Jahr mindestens 3,5 Prozent des BIP in Forschung und Entwicklung (FuE) investiert werden. Im Februar 2018 blieb dieser Anteil mit 2,93 Prozent noch deutlich hinter diesem Ziel zurück. Die Wirtschaft trägt etwa 2/3 der gesamten FuE-Ausgaben (vgl. Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Statistisches Bundesamt (Destatis), BIP Stand: Februar 2018). Daher müssen mittelfristig alle Fördermaßnahmen, die direkten Förderprogramme und die steuerliche FuE-Förderung, kontinuierlich ausgebaut werden.

Wir freuen uns, wenn unsere Anmerkungen in Ihren weiteren Arbeiten Berücksichtigung finden und stehen Ihnen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.

Dr. Rainer Kambeck

BUNDESVERBAND
DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.

Dr. Monika Wünnemann

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN
HANDWERKS E. V.

Carsten Rothbart

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.

Dr. Oliver Perschau

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.

Joachim Dahm

Heiko Schreiber

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.

Dr. Volker Landwehr

Dr. Lutz Weber

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E.V.

Ralph Brügelmann

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.

Michael Alber

STELLUNGNAHME

ZUM

ENTWURF EINES GESETZES ZUR STEUERLICHEN FÖRDERUNG

VON FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

– FORSCHUNGSZULAGENGESETZ -FZULG –

Zusammenfassende Positionierung

- Steuerliche Gesetzgebung und Fördermaßnahmen üben einen sehr starken Einfluß auf Unternehmensliquidität und daraus möglichen Investitionsmaßnahmen aus. Dies wird bestätigt durch historische Erfahrungen mit steuerlichen Gesetzgebungen zu Sonderabschreibung und Investitionszulage. Sie entfalten stets eine hohe Wirksamkeit.
- Vor diesem Hintergrund ist die mit dem vorliegenden Entwurf zum Forschungszulagengesetz beabsichtigte Anreizsetzung und Unterstützung für betriebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) grundsätzlich sehr zu begrüßen.
- Mit Blick auf die Wirksamkeit darf ein FZulG nicht auf ein Instrument des Standortmarketings reduziert sein, sondern muß in der Gestaltung auf die Anreizgebung und Unterstützung der Schaffung proprietären Wissens und dessen Nutzung durch Unternehmen für die zukunftsgerichtete Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit konzentriert werden. Sie muss sich an vorliegenden Erkenntnissen zu Erfolgsfaktoren nationaler Innovationsbedingungen orientieren.
- Von der Forschungszulage sollten alle Unternehmen gleich welcher Betriebsgröße und Ressourcenausstattung profitieren können.
- Die Beantragung der Forschungszulagen muss einfach und schnell erfolgen können.
- Die themenoffene FuE-Projektförderung sollte unbenommen von der steuerlichen Forschungszulage weitergeführt werden.

Alle FuE-Kosten fördern

- Eine Beschränkung der Bemessungsgrundlage lediglich auf Personalkosten benachteiligt Unternehmen und Branchen mit kapital- und materialintensiven Forschungsprojekten unangemessen. Diesbezüglich ist ein umfassender Förderansatz zu wählen.

Auftragsforschung beim Auftraggeber fördern

- Hinsichtlich des Ziels der Schaffung proprietären Wissens ist ein Einbezug von Kosten für Patentrecherchen und -schutz sinnvoll.

- Kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere auch in den Neuen Bundesländern, haben meist keine ausreichend ausgebildete Forschungsorganisation mit genügend freien Personalkapazitäten. Unternehmen ohne eigenes Forschungspersonal wären zudem bei der aktuellen Regelung, die bei Forschungsaufträgen zwischen zwei Akteuren nur eine Förderung beim Auftragnehmer vorsieht, von der Förderung gänzlich ausgeschlossen.
- Gerade für Unternehmen, die erstmals in FuE investieren wollen, ist die externe Vergabe von Forschungsaufträgen eine Möglichkeit des Einstiegs in ihre betriebliche FuE.
- Gleichzeitig wären in der vorliegenden Gesetzesausführung die potenziellen Projektpartner der KMU, meist Hochschulen oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, aufgrund ihres Status als öffentliche Körperschaften als Auftragnehmer von der Förderung ausgeschlossen. Somit würde die geplante steuerliche Forschungszulage in den nicht seltenen Fällen einer FuE-Auftragsvergabe von KMU an Hochschuleinrichtungen auf keiner der beiden Seiten zum Tragen kommen. Die Gesetzesinitiative wird dann für diese Akteure unwirksam.
- Wissensmehrung entsteht im internationalen Rahmen. Die Nutzung internationaler Innovationsnetzwerke ist deshalb entscheidend. Trotz exzellenter deutscher Forschungslandschaft kann es notwendig sein, aus fachlichen Gründen ausländische Forschungseinrichtungen heranzuziehen. Die Entscheidung zur effizientesten Umsetzung sollte dem Unternehmen überlassen werden. Vordergründiges Ziel muss die Schaffung proprietären Wissens und dessen Nutzung durch inländische Unternehmen sein.
- Das wirtschaftliche und das Ergebnisrisiko von FuE-Maßnahmen liegt stets in vollem Umfang beim Unternehmen als Auftraggeber. Die Verantwortung für die Mittelverwendung gehört somit ebenfalls in dessen Hände.
- Aus den o.g. Gründen wird die Förderfähigkeit von Auftragsforschung beim Auftraggeber nachdrücklich eingefordert!
- Ein Ausschluss der Auftragsforschung im Falle international verbundener Unternehmen kann mit Blick auf ein Missbrauchsrisiko sinnvoll sein.

Personalkosten als Pauschale bei Auftragsforschung ansetzen

- Ist die Forschungszulage im Falle der Auftragsforschung beim Auftraggeber ansetzbar, so ist die Dokumentation der Bemessungsgrundlage zu regeln. Bei einer ausschließlichen Personalkostenförderung ist eine Offenlegung der Kalkulation der tatsächlichen Lohnkosten des Auftragnehmers nicht zu erwarten. Der Einsatz von Pauschalen ist ein Lösungsansatz.
- Für den Fall der Förderfähigkeit auch von Sachkosten kann eine Dokumentation unbürokratisch auf Basis des direkten Ausweises der förderfähigen Kosten in der Rechnung erfolgen.

Beantragung einfach, kostenfrei und digital; Rechtssicherheit; Flexibilität

- Die Beantragung muss aus Unternehmensicht zwingend kostenfrei, einfach, digital und ohne Medienbrüche möglich sein. Gerade für KMU würden komplizierte Antragsverfahren eine immense Partizipationshürde an der geplanten Forschungszulage darstellen.
- Der Ansatz einer rechtsverbindlichen Bescheinigung vor Vorhabensbeginn ist eine Möglichkeit zur Herstellung von Rechtssicherheit aus Sicht der Unternehmen. Er zieht in der praktischen Durchführung jedoch u.U. die Notwendigkeit der Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung nach Vorhabensabschluss und damit der Einhaltung der Förderrichtlinien nach sich.
- FuE-Projekte zeichnen sich durch Unsicherheit im Ergebnis, im Weg und in den angenommenen Grundlagen aus. Für den Fall der Änderung oder des Abbruchs von Vorhaben sollten die Unternehmen ihren Anspruch auf FuE-Förderung nicht verlieren, sondern – begründet – von ihrem ursprünglich bescheinigten Projekt abweichen können. Die mit der Bescheinigung beauftragte Stelle sollte hier pragmatisch und schnell handlungsfähig sein.

Vorfinanzierung

- Eine Beantragung der FuE-Zulage kann erst nach Ablauf des jeweiligen steuerlichen Geschäftsjahres erfolgen. Unter Berücksichtigung üblicher Antrags- und Bearbeitungsfristen folgen aus dieser Vorgabe lange Vorfinanzierungszeiträume. KMU und insbesondere junge Unternehmen oder Start-Ups haben jedoch nur eingeschränkten Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten.
- Es ist deshalb zu prüfen, wie Vor- oder Zwischenfinanzierungen für diesen Unternehmenskreis bereitgestellt werden können.

**Verzahnung von Projekt-
förderung und For-
schungszulage**

- Das Gesetz muss eindeutig regeln, wie die bestehende Projektförderung und die geplante steuerliche Forschungszulage zusammenspielen. Auch unter der Prämisse der Vermeidung von Doppelförderung muss für Unternehmen die Möglichkeit bestehen, Förderhöchstbeträge auszuschöpfen.

Stellungnahme des Verbands der Chemischen Industrie (VCI) zum Regierungsentwurf für ein Forschungszulagengesetz (FZulG-E)

ANLÄSSLICH DER ANHÖRUNG IM FINANZAUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 9. SEPTEMBER 2019

Die chemisch-pharmazeutische Industrie begrüßt die Entscheidung zur Einführung einer „Forschungszulage“ in Deutschland. Damit ist nach Ansicht des VCI das System der Forschungsförderung nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnis der Innovationsforschung dem Grunde nach komplettiert und der Anfang in eine moderne flexible Forschungsförderung gemacht, um die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Forschungsstandorts zu erhöhen.

Für den VCI sind Effektivität und Effizienz des zu etablierenden Förderinstruments zentrale Kriterien für die Bewertung des Entwurfs des Forschungszulagengesetzes (FZulG-E). Die Effektivität des Forschungszulagengesetzes wird dabei von der Struktur und den Förderbudgets bzw. Haushaltsmitteln bestimmt, seine Effizienz von der administrativen Ausgestaltung und Umsetzung.

Es ist ausdrücklich positiv zu bewerten, dass das Förderinstrument der Forschungszulage allen forschungsintensiven und innovativen Unternehmen offensteht. Damit wird der Politik der notwendige Spielraum eröffnet, die steuerliche FuE-Förderung einfach und transparent fortzuentwickeln, ohne Eingriffe in die Fördersystematik vornehmen zu müssen.

Die folgenden Punkte enthalten Empfehlungen für eine praxisgerechte und effiziente Ausgestaltung des Förderinstruments. Auf die vergleichsweise engen Grenzen, die durch die Limitierung des Fördervolumens in der laufenden Legislaturperiode auf einen Gesamtförderbeitrag in Höhe von 1,145 Mrd. Euro pro Jahr gesetzt sind, möchten wir dennoch hinweisen. Zwar ist die Einführung der steuerlichen FuE-Förderung ein positives Signal an die forschungsintensiven Unternehmen, so dass auch eine Steigerung der Förderaktivitäten grundsätzlich erwartet werden kann. Ein signifikanter Beitrag zum politisch avisierten Ziel einer deutlichen Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungs(FuE)-Ausgaben und -Aktivitäten in Deutschland und somit zum 3,5 %-Ziel FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) erfordert jedoch eine adäquate Förderung, damit die Attraktivität des Forschungsstandorts international sichtbar wird.

Externe Forschung in Form von Aufträgen und Kooperationen

Für die Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Betriebe, hat die externe Forschung eine hohe Bedeutung. Die gesamten FuE-Aufwendungen in der deutschen Wirtschaft beliefen sich 2017 auf knapp 69 Mrd. Euro, wovon mehr als ein Viertel der Ausgaben (gut 19 Mrd. Euro) externe FuE-Aufwendungen (Auftragsforschung) und somit ein wichtiger Teil der Forschungsaktivitäten der deutschen Unternehmen waren. Dabei ist zu beachten, dass der Anteil an Forschungsaufträgen, die an Unternehmen im

EU-Ausland gehen, mit rund 1 % nahezu vernachlässigbar ist (s. Anhang 1). Der Regierungsentwurf sieht vor, dass ausschließlich FuE im eigenen Unternehmen (dazu gehören auch die wirtschaftlichen bzw. gewerblichen Aktivitäten einer Wissenschaftseinrichtung) der Förderung unterliegt. Anspruchsberechtigt nach §§ 1, 3 i. V. m. § 2 Abs. 4 FZulG-E ist damit nicht das Unternehmen, das für die externen FuE -Aktivitäten das wirtschaftliche Risiko trägt, sondern der Auftragnehmer.

Somit bekommt ein Unternehmen, das bei einem qualifizierenden FuE -Vorhaben keine eigene FuE betreibt, sondern einen Auftrag an Dritte vergibt und dafür die Kosten trägt, keine steuerliche Förderung im Sinne des FZulG -E. Auch wenn das Unternehmen bei dem qualifizierenden FuE -Vorhaben, für das ein Forschungsauftrag an Dritte erteilt wird, in geringem Maß komplementäre Forschung betreibt, wären auch nur die eigenen FuE -Aktivitäten förderfähig. Hingegen bekommt der Dritte, der den FuE -Auftrag durchführt, die entsprechende Förderung. Damit würden die Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen, die mangels eigener Forschungsabteilung das wirtschaftliche Risiko für die FuE -Aktivitäten tragen.

Petitur:

Bei externer Forschung sollte nicht der Auftragnehmer, sondern vielmehr der kosten tragende und risikotragende Auftraggeber Begünstigter der steuerlichen Forschungsförderung sein. Damit würde erreicht, dass das Unternehmen, das die FuE -Aktivitäten initiiert und wirtschaftlich trägt, in die Förderung einbezogen wird.

Evaluierung

In § 16 FZulG-E ist eine Evaluierung der steuerlichen Forschungszulage auf „wissenschaftlicher Grundlage“ mit einem zeitlichen Rahmen von fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZulG vorgesehen. Die Evaluierung ist mit Blick auf die Wirkungsweise und Anwendung des Förderinstruments in der Praxis zu begrüßen, damit eine Fortentwicklung des für die Wirtschaft wichtigen Förderinstruments möglich wird. Die notwendigen Präzisierungen für eine zielgerichtete Evaluierung bedürfen transparenter Kriterien. Hier muss der Umfang des Fördervolumens ebenso Berücksichtigung finden wie konjunkturelle Entwicklungen.

Es ist an dieser Stelle darauf hinweisen, dass bei der Evaluierung auch Überlegungen zum Budget des Forschungszulagengesetzes, zu berücksichtigen sind. So führt die insgesamt niedrige jährliche Fördersumme je Unternehmen in der Tat dazu, dass insgesamt eine hohe Förderung bei KMU bis 250 Mitarbeiter erreicht wird. Hiervon unabhängig zu betrachten ist die Frage des Zusammenspiels zwischen Fördervolumen und Fördermobilisierungseffekten. (s. dazu auch Anhang 2).

Petitur:

Im Rahmen der Evaluierung der steuerlichen Forschungszulage bedarf es transparenter Kriterien, welche die Entwicklung der FuE -Ausgaben und der FuE -betreibenden Unternehmen in angemessener Weise berücksichtigen.

Beauftragte Stelle

Nach §§ 6 und 14 des FZuIG-E können mittels Rechtsverordnung eine oder mehrere Stellen bestimmt werden, die die erforderlichen Bescheinigungen für qualifizierende FuE-Vorhaben ausstellen (s. dazu auch Anhang 3). Der VCI begrüßt, dass hierbei eine gleichmäßige Handhabung des Bescheinigungsverfahrens in Deutschland nach einer bundeseinheitlichen verbindlichen Auslegung durch eine zentrale Organisation angestrebt wird. Dies ist aus Sicht des VCI eine unbedingte Voraussetzung für ein transparentes Förderinstrument in allen Bundesländern.

Petitur:

Grundsätzlich sollte im Bescheinigungswesen vermieden werden, gänzlich neue Verfahrenswege zu beschreiten. Umso mehr bietet es sich an, auf etablierte Mechanismen zurückzugreifen. Dies könnte mit dem vorgeschlagenen Grundlagenbescheid durch eine zentrale Stelle mit entsprechender Erfahrung auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung oder im Rahmen der Abschlussprüfung erfolgen.

Ausgestaltung der Bescheinigung von FuE-Vorhaben

Der administrative Umsetzungsprozess (Vorlage einer Bescheinigung der Förderfähigkeit der beantragten FuE-Vorhaben durch eine beauftragte Stelle – z.B. die Projektträger der Bundesressorts) bedarf einer praxisnahen Ausgestaltung. Andernfalls drohen hohe Bürokratiekosten.

Die administrative Umsetzung sollte sich orientieren an der Gewährleistung der Vorhersehbarkeit, Planbarkeit und Transparenz der Förderleistung sowie der Minimierung des administrativen Aufwands auf Seiten des Steuerpflichtigen, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen. Letzteres schließt die Minimierung des administrativen Aufwands auf Seiten der Behörden, einschließlich der Finanzverwaltung, und die Gewährleistung effizienter Kontrollmöglichkeiten seitens der Finanzverwaltung grundsätzlich ein.

Es sollten Empfehlungen für die administrative Ausgestaltung des Forschungszulagen-gesetzes über die Ausführungsbestimmungen zwischen den Beteiligten in Politik, Verwaltung und Wirtschaft ausgearbeitet werden. Der VCI wird sich mit den Experten und Praktikern aus seinen Mitgliedsunternehmen hierbei intensiv engagieren.

Petitur

Der VCI empfiehlt die Nutzung eines Templates zur Beschreibung der FuE-Vorhaben, das sich am Muster der österreichischen Forschungsfördergesellschaft orientiert. Abgefragt werden könnten die Informationen Titel/Ziel und Inhalt/Abgrenzung zum Stand der Technik, Innovationsaspekt, Neuheit/Angewandte Methode und Projektlaufzeit.

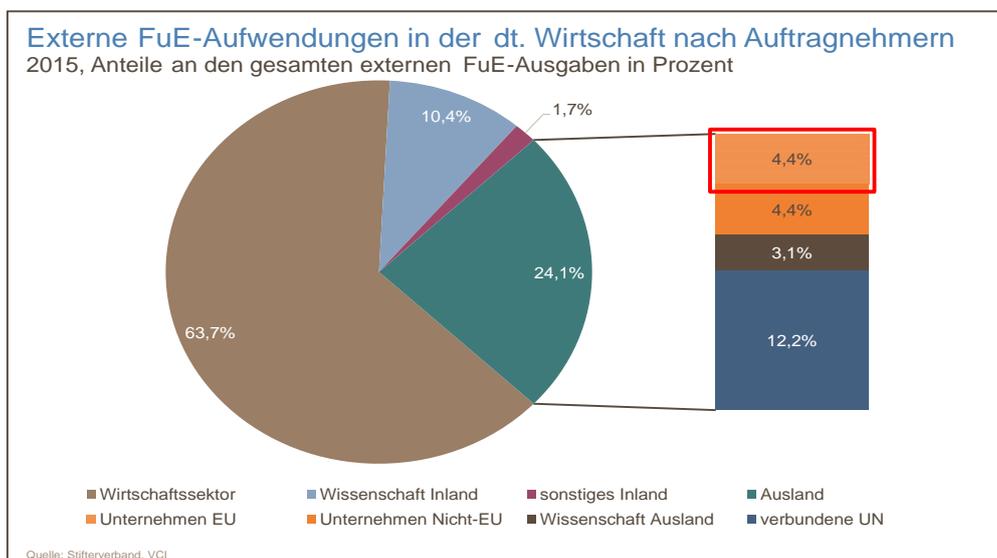
Die Anforderungen der wirtschaftlichen Praxis sollten bei der Ausarbeitung der Empfehlungen für die administrative Ausgestaltung über die Ausführungsbestimmungen adäquat berücksichtigt werden.

Anhang

1. Daten und Fakten zur Auftragsforschung in der deutschen Wirtschaft

Bei der Förderung der Auftragsforschung beim Auftraggeber verbleibt der deutlich überwiegende Teil im inländischen Wirtschaftssektor; rund 1 % der steuerlichen FuE-Förderung würde Forschungsaufträge an Unternehmen (Dritte) in der EU miteinschließen (ff. Daten auf Basis von 2015):

- Die gesamten FuE-Aufwendungen in der deutschen Wirtschaft beliefen sich 2015 auf über 67 Mrd. Euro. Davon waren 17 Mrd. Euro externe FuE-Aufwendungen (Auftragsforschung).
- Ein Großteil der externen Aufträge (10,9 Mrd. bzw. fast 64 %) gehen an den inländischen Wirtschaftssektor, 1,8 Mrd. bzw. 10,4 % an die inländische Wissenschaft und 0,3 Mrd. bzw. 1,7 % an sonstige inländische Institutionen.
- Rund ein Viertel der externen Aufträge gehen an das Ausland (4,1 Mrd.). Ein Großteil davon mit 2,1 Mrd. bzw. 12,2 % der gesamten externen Aufwendungen gehen an verbundene Unternehmen (Tochterunternehmen deutscher Konzerne). Ein weiterer Teil (0,5 Mrd. oder 3,1 %) geht an die Wissenschaft. 1,5 Mrd. bzw. 8,8 % gehen an nicht-verbundene Unternehmen und Institutionen. In diesen 1,5 Mrd. Euro sind sowohl europäische als auch nicht-europäische Unternehmen enthalten.
- Unter der Annahme (genaue Zahlen liegen nicht vor), dass 50 % dieser 1,5 Mrd. Euro in der EU verbleiben, erhält man ein Auftragsvolumen von 750 Mio. Euro, das durch Aufträge der deutschen Wirtschaft entsteht und an nicht-verbundene Unternehmen im EU-Ausland geht.
- Nur diese 750 Mio. Euro könnten durch EU-Recht (Gleichbehandlung) nicht von einer Förderung ausgeschlossen werden, wenn die Förderung an den Auftraggeber geht. Bezogen auf die gesamten externen FuE-Aufwendungen der deutschen Wirtschaft sind dies 4,4 %, bezogen auf die gesamten FuE-Aufwendungen rund 1,1 %.
- Bei den 750 Mio. Euro handelt es sich zudem um ein maximales Auftragsvolumen. Ein Großteil der Unternehmen, die externe Forschungsaufträge an das Ausland erteilen, dürften große Unternehmen sein, deren Förderung bereits gedeckelt ist. **Damit beläuft sich die mittelbare Förderung ausländischer EU-Unternehmen durch deutsche Fördermittel auf max. rund 1 % des gesamten Fördervolumens.**



2. VCI-Empfehlungen zur Ausgestaltung der im Regierungsentwurf des Forschungszulagengesetzes (FZulG) vorgesehenen Bescheinigung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben

Die administrative Umsetzung sollte sich an folgenden vier Zielen orientieren:

- Gewährleistung der Vorhersehbarkeit, Planbarkeit und Transparenz der Förderleistung
- Minimierung des administrativen Aufwands auf Seiten des Steuerpflichtigen, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen
- Minimierung des administrativen Aufwands auf Seiten der Behörden, einschließlich der Finanzverwaltung
- Gewährleistung effizienter Kontrollmöglichkeiten seitens der Finanzverwaltung.

Der VCI möchte sich in der weiteren Diskussion insbesondere für eine verlässliche, effektive und unbürokratische Abwicklung der steuerlichen Forschungsförderung über das Forschungszulagengesetz einsetzen. Hierfür empfiehlt der VCI die Nutzung eines Templates zur Beschreibung der FuE-Vorhaben, das sich am Muster der österreichischen Forschungsfördergesellschaft orientiert. Abgefragt werden könnten folgende Informationen:

- Titel
- Ziel und Inhalt
- Abgrenzung zum Stand der Technik, Innovationsaspekt, Neuheit
- Angewandte Methode
- Projektlaufzeit.

Der VCI wird diese Empfehlungen für die administrative Ausgestaltung weiter ausarbeiten. In erster Skizze schlägt der VCI vor, die FuE-Aktivitäten wie folgt zu erfassen:

BESCHREIBUNG DER FUE-AKTIVITÄTEN (INSGESAMT 2.000 – 4.000 ZEICHEN)

Titel Der beschreibende Titel sollte charakteristisch und eindeutig für das Projekt sein und technologische Schwerpunkte enthalten	
Ziel und Inhalt Beschreibung Scope und der Inhalte des (technischen) Projekts; gegebenenfalls Arbeitspakete, Kontext, Relevanz für das Unternehmen, geschätzte Kostenumfang	
Abgrenzung zum Stand der Technik, Innovationsaspekt/ Neuheit Abgrenzung vom Stand der Technik, Skizze der innovativen Lösung/technische Merkmale, technische und wirtschaftliche Risiken	
Angewandte Methode Beschreibung der FuE Aktivitäten im Wirtschaftsjahr (gegebenenfalls Bezug zur Projekt- Roadmap/Arbeitspakete)	
Projektlaufzeiten Stand der Einzel-Aktivitäten; Arbeitsstart und Arbeitsende geplanten Aktivitäten	
Anteil der Personalaufwendungen Angaben zu beteiligten Abteilungen bzw. Anzahl der Personen (MJ) u. zum Personalschlüssel	
Weitere Investitionen notwendige Begleitinvestitionen und begleitende Arbeitsleistungen	

3. Berechnungen zur Kommentierung des Regierungsentwurfs: Verteilung der steuerlichen Forschungszulagen nach Unternehmensgrößenklassen

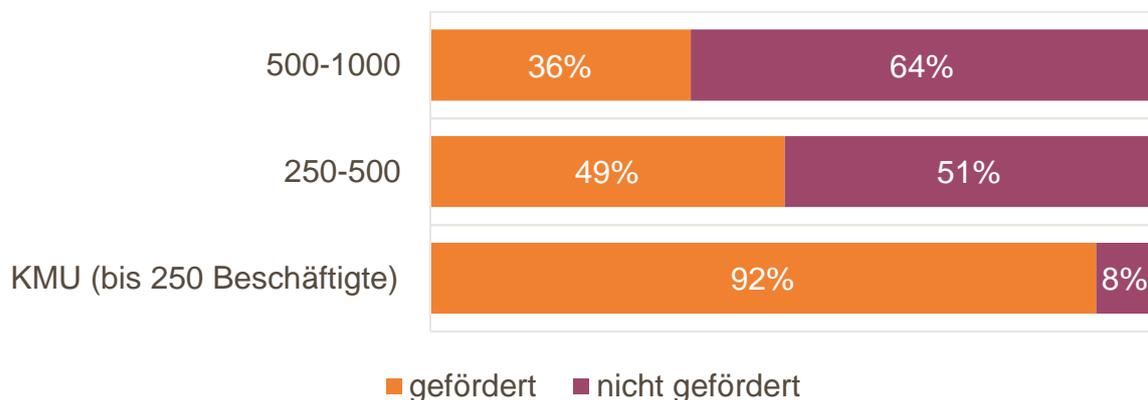
Der vorliegende Regierungsentwurf für ein Forschungszulagengesetz (FZulG) vom Mai 2019 sieht folgende Eckpunkte vor:

- Bemessungsgrundlage: für alle Unternehmen Personalaufwand für interne selbst - oder fremdfinanzierte FuE-Projekte mit einem Fördersatz von 25 %; Deckelung der Bemessungsgrundlage auf 2 Mio. Euro pro Unternehmensgruppe und Wirtschaftsjahr mit einer max. Förderung von 500.000 Euro im Jahr; Antrag beim Finanzamt für Löhne und Gehälter für Forschungstätigkeiten und -projekte nach Bescheinigung der Förderfähigkeit.

Es kommt nun auf die richtige Ausgestaltung und Umsetzung an. Hierfür ist wichtig:

- **Eine perspektivische Ausweitung der Förderung**: Diese beläuft sich bis dato nach Berechnungen des VCI auf schätzungsweise 1,2 - 1,5 Mrd. Euro jährlich – ein nur erstes Signal für mehr Investitionen in FuE am Standort Deutschland.
- Für größere zusätzliche Investitionen ist eine Erhöhung des Fördervolumens insgesamt und eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage erforderlich.
- **Der produzierende Mittelstand muss weiter gestärkt werden.** Nach Regierungsentwurf entfallen zurzeit 55 % der Förderung über das Forschungszulagengesetz auf Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten. Im Bereich kleine Unternehmen wird der überwiegende Teil der FuE-Aufwendungen gefördert, dieser Anteil nimmt bei größeren Unternehmen deutlich ab.

Verteilung des Personalaufwands nach geförderten und nicht-geförderten Aufwendungen für kleine mittelständische Unternehmen



Wie die Grafik zu lesen ist: 92 % der Personalaufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung von Unternehmen unter 250 Beschäftigten werden gefördert, bei Unternehmen mit 250 bis 500 Beschäftigten sind dies 49 %, bei Unternehmen mit 500-1.000 Mitarbeitern noch rund 40 % der Personalaufwendungen.

Hartmut Rauen
Stellv. Hauptgeschäftsführer



VDMA · Postfach 710864 · 60498 Frankfurt am Main · Germany

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kontakt Hartmut Rauen
Telefon +49 69 6603-1331
Telefax +49 69 6603-2331
E-Mail hartmut.rauen@vdma.org
Datum 6. September 2019

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung
(Forschungszulagengesetz – FZulG)“ (BT-Drucksachen 19/10940, 19/11728)**

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie für die Einladung zu einer öffentlichen Anhörung in dieser Sache. Gerne nehmen wir an der Anhörung teil und möchten vorab wie folgt Stellung nehmen:

I.

a) Maschinen- und Anlagenbau

Der Maschinen- und Anlagenbau ist in Deutschland mit über 1,3 Mio. Erwerbstätigen größter industrieller Arbeitgeber. Zugleich ist die Branche wichtigster Ingenieur-Arbeitgeber und mithin wichtigster Innovationsmotor unserer Volkswirtschaft. Die Exportquote liegt bei 79 Prozent (2018). Mit einem Umsatz von 232 Milliarden EUR (2018) ist der Maschinen- und Anlagenbau einer der führenden Industriezweige in Deutschland. Der VDMA vertritt über 3.300 vorrangig mittelständische Unternehmen. In der Forschungsförderung befürwortet der VDMA einen vorwettbewerblichen „Dreiklang“ aus gestärkter Industrieller Gemeinschaftsforschung (IGF), einer breitenwirksam angelegten Verbundforschung („Transferplattformen“) sowie einer steuerlichen Forschungsförderung.

VDMA e.V.
Lyoner Str. 18
60528 Frankfurt am Main, Germany
Telefon +49 69 6603-1462
E-Mail hgfi@vdma.org
Internet www.vdma.org
Vereinsregister AG Frankfurt/Main, Nr. VR4278

Hauptgeschäftsführung

Präsident:
Carl Martin Welcker
Hauptgeschäftsführer:
Thilo Brodtmann

b) Vorbemerkung

Mit dem Gesetzentwurf rückt die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland endlich in greifbare Nähe. Nach jahrelanger Diskussion – auch in Bundestag und Bundesrat – und nahezu einmütiger Befürwortung in Industrie, Innovationsforschung und gesellschaftlichen Gruppen begrüßt der VDMA die Initiative ausdrücklich. Ebenso werden tragende inhaltliche Säulen der Vorlage befürwortet. Hierzu gehören der Verzicht auf eine Größenbeschränkung, die Höhe des Fördersatzes, die Zusätzlichkeit in Bezug auf andere bewährte Instrumente der Forschungsförderung, die unbefristete Laufzeit sowie die Unabhängigkeit einer Förderung von Gewinnsituation und Unternehmenszweck. Der VDMA hat sich bereits seit vielen Jahren für diese Kernelemente einer Ausgestaltung eingesetzt.

II.

Bei aller Zustimmung im Grundsatz sieht der VDMA, auch im Lichte der formulierten Zielsetzung des Gesetzentwurfs – Stärkung des Unternehmensstandorts Deutschland sowie Sicherung von Wachstum und Beschäftigung –, gleichwohl noch Verbesserungspotenzial.

a) Praxistauglichkeit des FuE-Begriffs sicherstellen / Begünstigte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (§ 2 FZulG-E)

Die Förderung fußt auf einer Abgrenzung der FuE-Aufwendungen, wie sie das sogenannte Frascati Manual der OECD vorsieht. Dieser Ansatz ist international üblich, wenn auch mit spezifischen Anpassungen in den einzelnen Ländern, und kann auch in Deutschland als Grundlage fungieren. Allerdings beinhaltet das Frascati Manual nicht für alle Branchen und Praxisfälle detaillierte Abgrenzungen. So findet im Maschinenbau Forschung und Entwicklung (FuE) auch außerhalb von FuE-Abteilungen z.B. im Zuge des Konstruktionsprozesses, in der Produktion oder in der Produktentwicklung bzw. über den Lebenszyklus eines Produkts statt. Dies muss bei den begünstigten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ebenfalls Berücksichtigung finden.

Die Unternehmen – insbesondere auch jene mit bis dato geringer Forschungsaktivität – benötigen in der Praxis eine möglichst klare Richtlinie, schon allein, um Planungssicherheit zu gewährleisten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ermächtigung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Verfahrensvorschriften zu § 2 zu erlassen, insbesondere zur inhaltlichen Beurteilung der Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, begrüßen wir. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass praktikable Abgrenzungskriterien gefunden werden, die auch im Mittelstand ohne zu großen bürokratischen Aufwand funktionieren. Gerne bringen wir uns hier im Sinne einer praxistauglichen Ausgestaltung des FuE-Begriffs stärker ein.

b) Förderlücke bei Midrange Companies schließen / Förderfähige Aufwendungen und Bemessungsgrundlage (§ 3 FZulG-E)

Der VDMA hat sich stets für eine Forschungsförderung ohne Größenbeschränkung engagiert. Formal entspricht der Gesetzentwurf auch diesem Anspruch. Unternehmen aller Größenordnungen können die Zulage beantragen. Jedoch ist durch eine sehr enge Begrenzung der Bemessungsgrundlage auf 2 Mio. EUR der Personalkosten eine Fördersumme nur in Höhe von maximal 500.000 EUR erreichbar. Damit mutiert das Instrument in unserer Branche letztendlich doch zu einer Regelung vornehmlich für kleine und mittlere Unternehmen. In einer ersten Annäherung hat der VDMA ermittelt, dass die Deckelung im Maschinenbau bereits bei einem „Grenzunternehmen“ mit 365 Beschäftigten und einem Umsatz von 83 Mio. EUR greift. Midrange Companies (250 bis 3.000

Beschäftigte) werden damit neuerlich nur unzureichend adressiert. Wesentliche FuE-Anteile verbleiben außerhalb der Förderung.

Dabei sind es die Midrange Companies, die im bestehenden System der deutschen und europäischen Forschungsförderung klar benachteiligt werden. Große Verbundvorhaben des Bundes und der EU passen häufig nicht in die Planungswelten dieser Unternehmen. Klassische Förderangebote für KMU stehen solchen Unternehmen wiederum nur sehr eingeschränkt offen. Jedoch stehen Midrange Companies für Beschäftigung und Wertschöpfung in unserem Lande. Allein im Maschinenbau arbeiten knapp 30 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit 250 bis 999 Mitarbeitern. Deren Umsatz beläuft sich auf rund 35 Prozent des gesamten Branchenumsatzes.

Eine Anreizwirkung für mehr FuE in Deutschland und ein Aufschließen im internationalen Standortwettbewerb kann bei Midrange Companies auf diese Weise nicht erreicht werden. Geeignete Alternativen, die ebenfalls die Budgetrestriktionen im Blick behalten, existieren: So z.B. ein höherer Deckelbetrag oder ein Staffelformat, also ein nach Größenklassen gestaffelter Fördersatz, der Anreize für FuE bei allen Unternehmen zu setzen vermag. Um der Bedeutung gerade von Midrange Companies für Innovation und damit letztlich Beschäftigung besser gerecht zu werden, wären dann aber Staffelsätze zu definieren, die möglichst zielgenau auch diese Unternehmen adressieren.

c) Auftraggeber fördern / Auftragsforschung (§ 3 Abs. 4 FZulG-E)

Inzwischen hat sich in der Diskussion um die steuerliche Forschungsförderung in weiten Teilen ein Konsens gebildet, die Aufwendungen für Auftragsforschung einzubeziehen und so das Miteinander von Industrie und Wissenschaft sowie die Vernetzung über die Wertschöpfungskette zu stärken. Gerade kleine und mittlere Unternehmen sind mangels Kapazitäten oft darauf angewiesen, entsprechende Aufträge von Forschungseinrichtungen bearbeiten zu lassen.

Zwar bezieht der Gesetzentwurf die Auftragsforschung in die Förderung mit ein. Begünstigt werden sollte nach unserer Auffassung aber der Auftraggeber, denn dieser trägt Kosten und Risiko. Der Gesetzentwurf sieht stattdessen eine Förderung beim Auftragnehmer vor. So würden Beauftragungen von nicht steuerpflichtigen Wissenschaftsinstituten keinerlei Förderung im Rahmen des FZulG erhalten. Das kann nicht die Intention des Gesetzgebers sein.

Gegen die Förderung beim Auftraggeber ist teils eingewandt worden, auf diese Weise würde in großem Maße Forschung im EU-Ausland begünstigt, da Forschungsaufträge häufig ins Ausland vergeben würden. Für unsere Branche kann davon aber in relevanter Größenordnung keine Rede sein: So gehen im Maschinenbau nur knapp 16 Prozent bzw. 107 Mio. EUR der externen FuE-Aufwendungen ins Ausland (hier und im Folgenden: nicht nur EU). Über die Hälfte davon (60 Mio. EUR) geht an verbundene Unternehmen (Tochterunternehmen deutscher Konzerne). Hier also sticht der Einwand nicht. Wiederum nur 48 Mio. EUR fließen an die Wissenschaft und nicht-verbundene Unternehmen im Ausland. Dies sind gerade einmal 7,0 % der gesamten externen FuE-Aufwendungen im Maschinenbau.

Eine Einbeziehung der Personalkosten beim Auftraggeber ist auch technisch problemlos möglich, indem der Auftragnehmer auf seiner Rechnung den Personalkostenanteil offenlegen muss. Ein ähnliches Vorgehen gibt es bereits im Rahmen des § 35a EStG bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Alternativ und bürokratieärmer könnten auch über den Personalkostenanteil hinaus sämtliche Auftragskosten, also auch die in Rechnung gestellten Sachkosten, gefördert werden.

d) Verfahren bürokratiearm ausgestalten / Antrag und Bescheinigung (§§ 5,6 FZulG-E)

Das Antragsverfahren verlangt vom Antragssteller eine detaillierte Darlegung der FuE-Vorhaben und der förderfähigen Aufwendungen. Zugleich muss der Antragsteller eine Bescheinigung einer externen – noch nicht bestimmten – Stelle einholen.

Eine endgültige Beurteilung des Antragsverfahrens kann hier noch nicht vorgenommen werden, da nicht bekannt ist, welche Stellen aufgrund welcher Anträge die Bescheinigung ausstellen werden. Sehr wichtig für den Erfolg der Maßnahme im Maschinen- und Anlagenbau ist es, dass die Beantragung möglichst bürokratiearm und kostengünstig stattfinden kann. So sollte die Finanzbehörde so weit wie irgend möglich die bereits für die Bescheinigung nach § 6 FZulG-E eingereichten Unterlagen verwenden und auf erneute Darstellungen verzichten. Nicht eindeutig geht aus dem Gesetzentwurf hervor, ob die Bescheinigung eine Bindungswirkung für die Finanzverwaltung entfaltet. Zwar wird dies in der Gesetzesbegründung beschrieben, jedoch fehlt eine entsprechende Aussage im Gesetzestext. Zugleich führt die Begründung zu § 5 aus, dass das zuständige Finanzamt den Antrag umfassend zu prüfen habe. Doppelte Überprüfungen sind das Gegenteil eines bürokratiearmen Verfahrens.

Überdies sollte geprüft werden, ob zumindest kleinen und mittleren Unternehmen gestattet werden kann, optional auf die Einholung einer Bescheinigung zu verzichten, wenn der Fall von geringer finanzieller Bedeutung ist. In diesen Fällen könnte die Finanzverwaltung, falls sie den Antrag nicht nachvollziehen kann, beim Steuerpflichtigen die spätere Einholung der Bescheinigung vor Ablehnung des Antrages noch anregen. Auf diese Weise könnte es gelingen, den bürokratischen Aufwand zumindest in eindeutigen Fällen zu begrenzen. Generell ist eine Minimierung des Bearbeitungsaufwands sowie Planungssicherheit sicherzustellen.

Zum Vergleich lohnt sich hier ein Blick auf den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/4827 vom 09.10.2018, KMU-Forschungsförderungsgesetz), der allerdings in anderer Hinsicht kritikwürdig war (u.a. Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen, s. VDMA-Stellungnahme vom 14.02.2019). Dieser sah ein ähnliches Bescheinigungswesen vor wie der vorliegende Gesetzentwurf. Allerdings regelte § 35g des Vorschlags, dass über den Antrag auf Bescheinigung / Zertifizierung innerhalb von drei Monaten zu entscheiden sei und andernfalls der Antrag als genehmigt gelte. Es war auch klar gesetzlich geregelt, dass das Zertifikat die Finanzverwaltung in ihrer Entscheidung bindet. Die Bearbeitung sollte im Rahmen der Veranlagung erfolgen, mit dem so vorgegebenen Zeitrahmen. Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt es an dieser Verbindlichkeit. Da auch keine strikte Verbindung zum Steuerveranlagungsverfahren mehr besteht, müssen gesetzliche Vorgaben über die Zeitfrist der Bearbeitung und die Verbindlichkeit der Bescheinigung ausdrücklich getroffen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der VDMA den vorgelegten Gesetzentwurf mit den obigen Einschränkungen begrüßt. Soweit entsprechende Änderungen noch vorgenommen und die Verordnungsermächtigungen – unter Beteiligung der unternehmerischen Praxis – wie skizziert ausgeführt werden, besteht eine hohe Chance, dass das Forschungszulagengesetz einen wesentlichen Beitrag für mehr Forschung und Entwicklung leistet.

Gerne stehen wir Ihnen und Ihrem Hause für weitere Informationen und Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hartmut Rauen
Stellv. Hauptgeschäftsführer

Ulrich Meißner
Referent Steuern