

SPECTARIS-Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung vom 22. Mai 2019

Berlin, 17. Juni 2019

Jörg Mayer
Geschäftsführer

Fon +49 (0)30 41 40 21-18
Fax +49 (0)30 41 40 21-33

mayer@spectaris.de
www.spectaris.de

SPECTARIS. Deutscher Industrieverband für optische, medizinische und mechatronische Technologien e.V.
Werderscher Markt 15, 10117 Berlin

SPECTARIS ist der deutsche Industrieverband für optische, medizinische und mechatronische Technologien mit Sitz in Berlin. Der Verband vertritt 400 überwiegend mittelständisch geprägte deutsche Hightech-Unternehmen. Die Branchen Consumer Optics, Photonik, Medizintechnik sowie Analysen-, Bio- und Laborgeräte erzielten im Jahr 2018 einen Gesamtumsatz von knapp 72 Milliarden Euro und beschäftigten rund 316.000 Menschen.

Vorbemerkung

Am 12. April 2019 hat das Bundesministerium der Finanzen einen Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz) vorgelegt, der am 22. Mai vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Vorgesehen ist, dass das Gesetz zum 1. Januar 2020 in Kraft tritt. Die steuerliche Forschungsförderung soll mittels einer Forschungszulage insbesondere kleine und mittlere (KMU) Unternehmen dazu bewegen, verstärkt in Forschung und Entwicklung (FuE) zu investieren.

Als Vertreter von über 400 überwiegend mittelständischen und innovationsstarken Unternehmen begrüßt der Industrieverband SPECTARIS im Grundsatz das Vorhaben der Bundesregierung, die deutsche Förderlandschaft um ein KMU-nahes, bürokratiearmes Förderinstrument zu ergänzen. Bereits im Herbst 2018 hat SPECTARIS hierzu einen ausformulierten Vorschlag vorgelegt, der eine steuerliche Forschungsförderung für KMU attraktiv gestaltet und sie als zusätzliches Instrument zur erfolgreichen Projektförderung versteht.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf wird den Erwartungen der mittelständisch geprägten Industrie nicht gerecht: (1) Im Rahmen der Auftragsvergabe mangelt es an Anreizen für KMU, (2) die Projektförderung wird benachteiligt und auch die zu erwartenden (3) Vollzugsschwächen widersprechen einer anreizorientierten und bürokratiearmen Inanspruchnahme der Förderung durch KMU. Es verwundert daher nicht, dass der Entwurf selbst nur von einer geringen Fallzahl von 9.000 Förderfällen ausgeht, was der gewünschten Breitenwirkung des Instruments widerspricht. Im Folgenden wird auf genannte Punkte detaillierter eingegangen und es werden entsprechende Änderungsvorschläge gemacht.

1. Fehlende Inanspruchnahme-Möglichkeit der Förderung durch Auftraggeber ist Negativanreiz für KMU

Es ist geplant, dass die Auftraggeber ihre Ausgaben für Auftragsforschung steuerlich nicht geltend machen können; das soll ausschließlich den Auftragnehmern vorbehalten sein (§ 2, Abs. 4).

Rund 80 Prozent der deutschen Unternehmen sind Kleinunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, weitere 10 Prozent gehören zur Gruppe der kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten. Über eigene Forschungsabteilungen verfügen KMU daher in der Regel nicht und haben nur begrenzte Möglichkeiten, FuE-Aktivitäten intern zu bewerkstelligen.

Insofern sind Kooperationen mit Forschungseinrichtungen für sie von elementarer Bedeutung, um Innovationen hervorzubringen. KMU treten in diesem Zusammenhang und im Sinne des Gesetzentwurfs als Auftraggeber auf, weshalb ihr Anspruch, die damit verbundenen FuE-Fremdkosten steuerlich geltend zu machen, vollumfänglich erlischt. Der Gesetzentwurf nennt nicht einmal Bagatellgrenzen für Auftragsvergaben, unterhalb derer die FuE-Fremdkosten noch förderfähig wären.

Hinzukommt, dass Forschungseinrichtungen wie jene der Fraunhofer- oder Max-Planck-Gesellschaft, die den Großteil der FuE-Kooperationspartner von KMU ausmachen, als Auftragnehmer nicht zu den Anspruchsberechtigten der Forschungszulage gehören. Sie sind als gemeinnützige Organisationen anerkannt und werden demzufolge nicht von § 1 des Gesetzesentwurfes erfasst.

In Summe bilden die geplanten Regelungen zur Auftragsvergabe nicht die gängige mittelständische Forschungspraxis ab. Stattdessen wird vielmehr ein Negativanreiz für den weitaus größten Teil der deutschen Unternehmen geschaffen, ihre FuE-Aktivitäten in Zusammenarbeit mit ihren Partnern zu intensivieren. Für Großunternehmen, die ein vergleichsweise geringeres Interesse an FuE-Auftragsvergaben haben, dürfte wiederum die Höhe der maximalen Forschungszulage von 500.000 Euro zu niedrig sein, um spürbare Anreize zu setzen.

Durch besagten Negativanreiz wird außerdem der wichtige Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ausgebremst. Als Folge davon behindert der zu erwartende Rückgang an Forschungsaufträgen aus der Industrie die Ausbildung des Fachkräftenachwuchses in den Forschungseinrichtungen.

Änderungsvorschlag von SPECTARIS: Dem Auftraggeber muss die vollumfängliche Geltendmachung seiner FuE-Fremdkosten ermöglicht werden, mindestens ist ihm ein Vorzugsrecht und eine teilweise Geltendmachung im Verhältnis der Auftragsvergabe zur Gesamtgröße des Vorhabens einzuräumen.

2. Geplante steuerliche Forschungsförderung blockiert die Ausweitung der Projektförderung

Entgegen bisheriger politischer Äußerungen, die steuerliche Forschungsförderung als Ergänzung zur Projektförderung einzuführen, wird im Gesetzesentwurf die bereits 2017 vom Bundestag beschlossene Ausweitung der bestehenden Projektförderung als Alternative zur Einführung der steuerlichen Forschungsförderung abgelehnt.

Im Entwurf wird als Begründung hierfür fälschlicherweise von unterschiedlichen förderpolitischen Zielsetzungen der Instrumente ausgegangen: Die Projektförderung diene einerseits der Spitzenforschung in dezidierten Bereichen, ausgenommen davon sei das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), und eine steuerliche Forschungsförderung diene andererseits der Breitenforschung. Tatsächlich dient neben dem ZIM auch die Industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF) durch ihre Themenoffenheit der Breitenforschung und kommt damit jährlich über 20.000 Unternehmen zugute.

Richtig ist, dass sowohl die Projektförderung als auch die steuerliche Forschungsförderung die Breitenforschung adressieren. Wird nun auf eine Ausweitung der Projektförderung zu Gunsten der steuerlichen Forschungsförderung verzichtet, kann letztere nicht als Ergänzung bezeichnet werden, sondern als Ersatz.

Eine sachgemäße Unterscheidung beider Förderarten ergibt sich anhand der jeweiligen Verortung im Bereich der vorwettbewerblichen oder der wettbewerblichen Forschung: Während die IGF im hochriskanten vorwettbewerblichen Stadium KMU in ihren Forschungsbestrebungen fördert, unterstützt die steuerliche Forschungsförderung auch inkrementelle Weiterentwicklungen, die sich bereits im Markt befinden. Die Koexistenz beider Förderarten ist damit zwar gerechtfertigt. Aber auch wenn beschriebene Unterscheidung zugrunde gelegt wird, kommt die im Gesetzesentwurf dargelegte Bevorzugung der steuerlichen Forschungsförderung einem Ersatz zur ausgeweiteten Projektförderung gleich. Denn nach wie vor gilt, dass die Aufstockung des Projektförderungsbudgets lange vor der Einführung der steuerlichen Forschungsförderung beschlossen, aber bedauerlicherweise nicht umgesetzt wurde.

Änderungsvorschlag von SPECTARIS: Die benötigten und oft versprochenen Aufwüchse für die BMWi-Projektförderung – nämlich eine allgemein geforderte mittelfristige Erhöhung des IGF-Etats auf 300 Millionen Euro und des ZIM-Etats auf 700 Millionen Euro – sind unverzichtbar, damit die hohe Zahl verweigerter Projektförderungen für hoch innovative und schnell marktfähige Forschungsansätze nicht weiter steigt. Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen sind, sollte eine für den Mittelstand attraktive steuerliche Forschungsförderung als ergänzendes Instrument zur Projektförderung eingeführt werden.

3. Vollzugsprobleme

3.1 Antragswesen erschwert Finanzplanung für FuE-Vorhaben in den Unternehmen

Der Gesetzesentwurf sieht die Gewährung der Forschungszulage auf Antrag vor (§ 5). Der Antrag ist nach Ablauf des Wirtschaftsjahres beim zuständigen Finanzamt zu stellen. Grundlage für die Festsetzung der Forschungszulage ist eine Bescheinigung, welche die im Gesetz zu erfüllenden Voraussetzungen für das FuE-Vorhaben darlegen muss und die bei einer durch das BMF zu bestimmenden Stelle einzuholen ist (§ 6).

Eine nachträglich gewährte und je auf ein Wirtschaftsjahr begrenzte Forschungszulage erschwert für Unternehmen die Planbarkeit von FuE-Vorhaben. Bis zum Zeitpunkt der Gewährung der Forschungszulage kann sich ein Unternehmen nicht sicher sein, ob die Ausschüttung erfolgt und in welcher Höhe. Insbesondere bei Forschungsvorhaben mit einem großen Finanzvolumen steigt damit das Risiko.

Änderungsvorschlag von SPECTARIS: Anstatt nachträglicher Antragstellung sollten stichprobenhafte Überprüfungen der geleisteten Förderaufwände durch das zuständige Finanzamt oder die zuständige Fachbehörde durchgeführt werden. Der Antragssteller ist dadurch angehalten, die vollständigen Unterlagen jederzeit vorlegen zu können und der jährliche Beantragungs- und Entscheidungsaufwand wird minimiert.

Grundsätzlich sollte sich die Gewährung der Forschungszulage nicht auf ein Wirtschaftsjahr sondern auf den gesamten Zeitraum des FuE-Vorhabens beziehen. Auf diese Weise beschränkt sich der administrative Aufwand auf eine einmalige projektbezogene Prüfung. Gleichzeitig erhalten die Unternehmen ein Höchstmaß an Planungssicherheit.

3.2) Bearbeitungszeit von Anträgen und Bescheinigungen ist nicht begrenzt

Für die Bearbeitung der Anträge und Bescheinigungen nach §§ 5, 6 ist derzeit im Entwurf keine maximale Bearbeitungszeit vorgesehen. Insbesondere nach Inkrafttreten des Gesetzes kommt es voraussichtlich zu einer Vielzahl von Vorgängen, die von den zuständigen Ämtern und Stellen bearbeitet werden müssen. Dadurch ist mit einer langen Bearbeitungszeit zu rechnen, die die Planungen von FuE-Vorhaben für Unternehmen noch weiter erschwert.

Änderungsvorschlag von SPECTARIS: In den Gesetzesentwurf ist eine Maximalfrist von 6 Monaten aufzunehmen, innerhalb derer die zuständigen Ämter und Stellen Anträge und Bescheinigungen über die Gewährung der beantragten Forschungszulage entscheiden müssen. Kommt es zu einer Überschreitung der Frist, wird automatisch ein Positiv-Bescheid ausgegeben.

3.3) Wissenschaftliche Expertise bei Prüfstellen und Beurteilung von FuE-Vorhaben notwendig

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine oder mehrere Stellen zu bestimmen, die mit der Ausstellung der Bescheinigungen nach § 6 beauftragt sind (§ 14, Abs. 1). Zudem erlassen genannte Institutionen Verfahrensvorschriften nach § 2 insbesondere zur inhaltlichen Beurteilung von FuE-Vorhaben.

Sowohl in den zu bestimmenden Stellen als auch bezüglich der zu erlassenden Verfahrensvorschriften muss wissenschaftliche Expertise eine entscheidende Rolle spielen. Andernfalls kann eine zielgenaue Förderung nicht gewährleistet werden.

SPECTARIS empfiehlt, für die unbedingt benötigte Expertise auf Strukturen der IGF und des ZIM zurückzugreifen, um die dort vorhandene Erfahrung im Förderbereich sowie die Kenntnisse über die Bedarfe der mittelständischen Industrie zu nutzen.