



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 praxismgerechte 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.

Petitum:

Bei externer Forschung sollte nicht der Auftragnehmer, sondern vielmehr der kostentragende 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 hinzuweisen, 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).

Petitum:

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 FZulG-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.

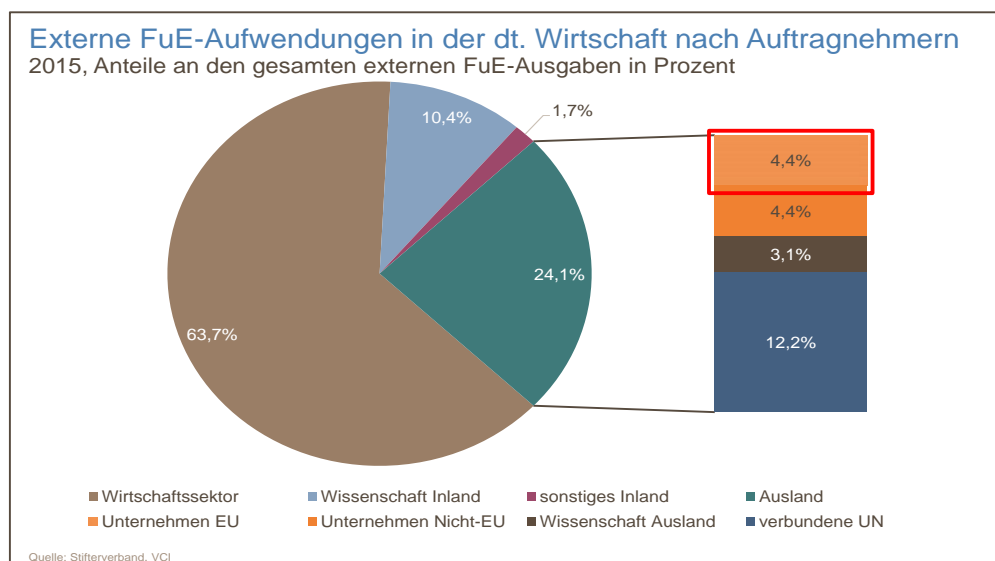
Die Anforderungen der wirtschaftlichen Praxis sollten bei der Ausarbeitung der Empfehlungen für die administrative Ausgestaltung über die Ausführungsbestimmungen adäquat berücksichtigt werden.

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

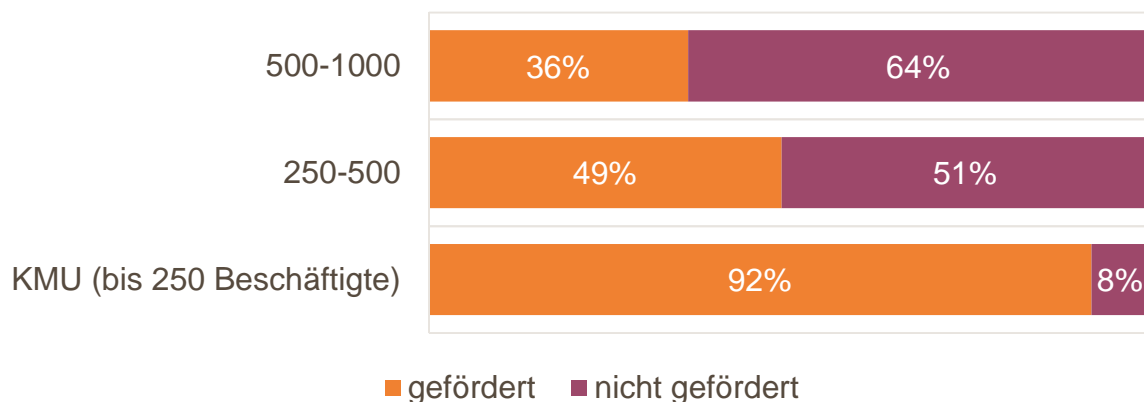
Der vorliegende Regierungsentwurf für ein Forschungszulagengesetz (FZulG) vom Mai 2019 sieht folgende Eckpunkte vor:

- 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.