

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](mailto:bettina.stark-watzinger@bundestag.de);  
[finanzausschuss@bundestag.de](mailto: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 Referen-

tenentwurf – 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