

# Stellungnahme

## Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)

03. Mai 2019

Seite 1

### 1. Einführung

Um in einer zunehmend digitalisierten Welt ihren Platz behaupten zu können, ist die deutsche Wirtschaft auf hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung angewiesen. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen haben in den letzten Jahren aber nur sehr zurückhaltend Innovationsaufwendungen getätigt. Daher fordern Bitkom und andere Wirtschaftsverbände seit langem die Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung zusätzlich und ergänzend zu der bereits etablierten Projektförderung. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat sich nunmehr dieser Forderung angenommen und Anfang April 2019 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz) vorgelegt. Das BMF sieht die Gesetzesinitiative als wichtige Maßnahme an, um das auch im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode festgelegte Ziel einer Anhebung der FuE-Ausgaben in Deutschland auf ein Niveau von 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2025 zu erreichen.

### 2. Allgemeine Anmerkungen

Die Gesetzesinitiative ist lange überfällig und sehr zu begrüßen. Die vorgesehene Zulagenförderung, die sich an den Personalkosten für Forschung und Entwicklung im Unternehmen orientiert und jährlich ausgezahlt wird, ist vom Ansatz her ein geeignetes Instrument, um zusätzliche Forschungsausgaben in der Wirtschaft anzuregen. Die bisher diskutierte Einschränkung der Förderung auf Unternehmen bis zu 3.000 Mitarbeitern ist im Referentenentwurf nicht mehr enthalten. Dies trägt zu einer einfachen Administrierbarkeit und zur Effizienz der Förderung bei und ist ebenfalls sehr positiv zu bewerten.

Die Regelung in einem eigenen steuerlichen Nebengesetz lässt die Systematik des Steuerrechts im Übrigen unberührt und vermeidet ungewollte Verwerfungen und Abgrenzungsschwierigkeiten mit bestehenden Regelungen. Die jährliche Auszahlung führt zu einem planbaren Liquiditätszufluss für innovative Unternehmen auch im Verlustfall. Insoweit wurde eine langjährige Forderung aus der Wirtschaft berücksichtigt.

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Thomas Kriesel**  
**Bereichsleiter Steuern, Unternehmensrecht und -finanzierung**  
T +49 30 27576-146  
t.kriesel@bitkom.org

**Christoph Busch**  
**Bereichsleiter Arbeit und Innovation**  
T +49 30 27576-233  
c.busch@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

## Stellungnahme

### Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)

Seite 2|5

Um die Entlastungswirkung der Förderung für die Unternehmen noch zu verbessern, sollte geprüft werden, ob eine unterjährige Auszahlung der Zulage mit vertretbarem bürokratischem Aufwand umsetzbar ist.

Damit die Förderung ihr Ziel erreichen kann, muss sie für die Unternehmen kalkulierbar und dauerhaft sein. Daher ist zu befürworten, dass die Laufzeit der Forschungszulage nicht befristet ist. Die vorgesehene Evaluierung sollte nicht die Förderung an sich in Frage stellen, sondern nur einer Überprüfung des angemessenen Fördervolumens dienen.

### 3. Fördervolumen

Trotz vieler positiver Aspekte des vorliegenden Referentenentwurfs erscheint das darin vorgesehene Fördervolumen zu gering, um nachhaltig eine ausreichend starke Forschungsintensivierung in den Unternehmen anzuregen. Dies gilt sowohl für das haushalterische Forschungsbudget von 1,25 Mrd. Euro pro Jahr als auch für das auf 500.000 Euro gedeckelte Fördervolumen pro Unternehmen. Dies wird im Vergleich mit anderen Staaten deutlich, die darüber hinaus eine sehr viel längere Tradition einer steuerlichen Forschungsförderung haben. So ist z.B. die Förderung in einigen EU-Mitgliedstaaten ohne Kappungsgrenzen ausgestaltet, in anderen Staaten ist das zulässige Förderhöchstvolumen pro Unternehmen viel großzügiger bemessen. Außerdem werden in den meisten Ländern nicht nur Personalausgaben, sondern auch sonstige Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in die steuerliche Förderung einbezogen (vgl. Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): [Studie zur steuerlichen FuE-Förderung aus dem Februar 2017](#), S. 13 ff.). Der über lange Jahre entstandene Rückstand zu anderen Forschungsstandorten lässt sich nicht durch eine Minimalförderung kompensieren, die vor allem die Haushaltsverträglichkeit der Maßnahme im Blick hat. Zur Erreichung des im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode niedergelegten Ziels einer Erhöhung der FuE-Aufwendungen in Deutschland auf einen Anteil von 3,5 Prozent am Bruttoinlandsprodukt müssten sehr viel stärkere Innovationsanreize gesetzt werden.

### 4. Bemessungsgrundlage der Förderzulage

Gemäß § 3 Abs. 1 FZulG-E ist als Bemessungsgrundlage für die Förderzulage die Gesamtheit der Arbeitslöhne i.S.d. § 38 Abs. 1 EStG heranzuziehen, soweit sie auf förderbegünstigte FuE-Tätigkeit entfallen. Durch den Nebensatz „... die der Arbeitnehmer unmittelbar vom Arbeitgeber erhält.“ könnte jedoch unklar sein, ob Brutto- oder Nettolöhne die Bemessungsgrundlage bilden. Bitkom geht davon aus, dass an dieser Stelle Bruttolöhne gemeint sind, dies sollte jedoch eindeutig formuliert sein.

## Stellungnahme

### Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)

Seite 3|5

## 5. Prüfung der Förderfähigkeit

Die in § 6 FZulG-E vorgeschlagene Bescheinigung über den Nachweis der förderfähigen FuE-Aufwendungen ist Grundlagenbescheid für die Festsetzung der Forschungszulage im Sinne des § 171 Absatz 10 Satz 2 und 3 und § 175 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AO. Dies ist aus Sicht des Steuerpflichtigen sehr zu begrüßen, da damit die Forschungszulage rechtssicher in Ansatz gebracht werden kann.

Das Erfordernis eines eigenen Antragsverfahrens unter Einbindung von Förderbescheinigungen durch dritte Stellen ist verständlich, um die Finanzverwaltung selbst von der Beurteilung förderwürdiger Forschungsaufwendungen zu entlasten. Die Beteiligung einer weiteren Stelle außerhalb der Finanzverwaltung erhöht jedoch den administrativen Aufwand für die Unternehmen und relativiert insoweit einen der wesentlichen Vorteile gegenüber der Projektförderung. Es ist daher unbedingt darauf zu achten, dass sowohl das Verfahren zum Nachweis der förderfähigen Aufwendungen (§ 6 FZulG-E) als auch das Verfahren zur Beantragung der steuerlichen Förderung (§ 5 ZulG-E) für die Unternehmen praktikabel und mit geringstmöglichem Aufwand verbunden sind. Keinesfalls dürfen den Unternehmen für die Bescheinigung der förderfähigen Aufwendungen zusätzliche Kosten oder Gebühren entstehen. Dies würde die Wirksamkeit der Förderung erheblich in Frage stellen.

## 6. Bezugnahme auf Europarecht

In seinem § 9 verweist der Gesetzentwurf auf anzuwendende Rechtsvorschriften aus dem EU-Beihilfenrecht, insbesondere auf die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Dieser Verweis verkompliziert den Gesetzestext und macht die Anwendung der Forschungszulage unübersichtlicher. Ein solcher Verweis wäre nur erforderlich, wenn die geplante Förderung als unzulässige staatliche Beihilfe anzusehen wäre. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen nur dann verboten, wenn sie einigen Unternehmen oder abgrenzbaren Unternehmensgruppen einen selektiven Vorteil gewähren und den Wettbewerb in der EU beeinträchtigen. Da der vorliegende Gesetzentwurf eine Förderung für alle Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße vorsieht und damit eine allgemeine steuerliche Maßnahme darstellt, wirkt die Förderung gerade nicht selektiv. Da außerdem mit der Einführung der Förderung in Deutschland lediglich ein Standortnachteil im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten beseitigt wird, kann insoweit auch nicht von einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs in der EU, sondern eher von der Beseitigung einer solchen Beeinträchtigung ausgegangen werden.

## Stellungnahme

### Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)

Seite 4|5

## 7. Berücksichtigung der Auftragsforschung

Über § 2 Abs. 4 FZulG-E wird die sog. Auftragsforschung in den Begünstigungsbereich der Forschungszulage einbezogen. Einer Berücksichtigung der Auftragsforschung ist zuzustimmen. Gefördert werden nach der Konzeption des FZulG-E jedoch nur arbeitgeberseitig getragenen Personalkosten im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE). Dadurch ergibt sich bei der Auftragsforschung eine – international eher unübliche – Förderung des Auftragnehmers. Dieses Ergebnis erscheint jedoch im Hinblick auf die Förderwirkung nicht in jedem Fall zielführend. Denn ob der Auftragnehmer durch die Forschungszulage Kostenvorteile erzielen kann und diese dann an den Auftraggeber des Forschungsauftrags in vollem Umfang weitergibt, ist zweifelhaft. Das unternehmerische Risiko der Auftragsforschung und der Verwertung der Forschungsergebnisse trägt jedoch der Auftraggeber. Von ihm kommt auch der Impuls zur Durchführung der Forschungsaktivität. Außerdem müsste es Ziel der Forschungsförderung sein, gerade die Innovationsfähigkeit von kleinen und mittelgroßen Unternehmen ohne eigene Forschungskapazitäten zu fördern. Dementsprechend müsste bei der Auftragsforschung die Forschungszulage zu einer Senkung des Kostenrisikos beim Auftraggeber eines Forschungsauftrags führen, um zusätzliche Anreize zur Auftragsforschung zu geben. Die Kosten für externe Auftragsforschung müssten demnach vom Auftraggeber geltend gemacht werden können.

## 8. Kumulierung mit anderen Förderungen

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 des FZulG-E dürfen Aufwendungen im Sinne des § 3 FZulG-E nicht in die Bemessungsgrundlage für andere Förderungen oder staatliche Beihilfen einbezogen werden. Hier sollte deutlicher gemacht werden, dass nur solche Kosten nicht durch eine andere staatliche Förderung oder Beihilfe gefördert werden dürfen, die bereits in die Bemessungsgrundlage der steuerlichen Forschungszulage eingeflossen waren. Die Förderung von Aufwendungen eines Unternehmens für Forschungspersonal, die über das Volumen von 2 Mio. Euro pro Jahr hinausgehen, dürfen also nicht für eine andere Förderung „gesperrt“ werden. Dies ließe sich im Gesetzestext einfach durch eine Ergänzung des § 7 Abs. 2 S. 1 FZulG-E umsetzen. Die Vorschrift könnte z.B. lauten: „Aufwendungen im Sinne des § 3 dürfen nicht in die Bemessungsgrundlage für andere Förderungen oder staatliche Beihilfen einbezogen werden, soweit sie bereits als Bemessungsgrundlage für die steuerliche Zulagenförderung herangezogen wurden.“

## Stellungnahme

### Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)

Seite 5|5

#### 9. Unverzögliche Einführung erforderlich

Nach Jahren ergebnisloser Diskussion muss die nun eingeleitete Gesetzesinitiative zur Einführung einer Forschungszulage ohne weitere Verzögerungen schnellstmöglich umgesetzt werden. Insgesamt handelt es sich bei dem vorgelegten Referentenentwurf um einen guten, aber leider noch zu klein geratenen Einstieg in die steuerliche Forschungsförderung.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.