

Benachteiligung von KMU und gemeinnützigen Forschungseinrichtungen im Gesetzentwurf zur steuerlichen Forschungsförderung

Das Bundesministerium der Finanzen hat am 28. Februar 2019 einen Diskussionsentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung vorgelegt. Diesem folgte am 12. April ein Referentenentwurf. **Die Fraunhofer-Gesellschaft begrüßt die generelle Absicht der Bundesregierung eine steuerliche Forschungsförderung einzuführen. Sollte es in der Umsetzung allerdings dazu kommen, dass im Falle von Auftragsforschung die Anspruchsberechtigung ausschließlich beim Auftragnehmer liegt, werden Forschungsk Kooperationen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen mit gemeinnützigen Organisationen wie Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen systematisch benachteiligt**, da diese als Auftragnehmer ihre Aufwendungen als nicht-steuerpflichtige Organisationen nicht geltend machen können. Trotz neuer Formulierungen im Referentenentwurf sind Forschungsvorhaben zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und gemeinnützigen Forschungsorganisationen weiterhin nicht förderfähig. Doch gerade KMU sind auf externe Innovations-Partnerschaften angewiesen. **Die Fraunhofer-Gesellschaft rät im Sinne ihrer Kooperationspartner daher dringend dazu, Kosten für Auftragsforschung auf Ebene des Auftraggebers anrechenbar zu machen (vgl. Vorschlag einer alternativen Regelung). Ansonsten droht das Gesetz seinem eigentlichen Zweck zuwider zu laufen, die Zahl der forschenden Unternehmen in Deutschland zu erhöhen.**

- **Direkte Benachteiligung von KMU gegenüber Großunternehmen**

Der Gesetzesentwurf führt zu einer Benachteiligung von KMU gegenüber Großunternehmen oder Konzernen. Diese verfügen in der Regel über eigene Forschungsabteilungen. Diese Investitionen können sie nach dem aktuellen Gesetzentwurf steuerlich geltend machen. KMU hingegen verfügen nur über begrenzte Möglichkeiten interne FuE-Kapazitäten vorzuhalten. Sie sind auf die Verfügbarkeit externer FuE-Kapazitäten und einer flexiblen Ressourcennutzung in der Forschung angewiesen. Für sie ist es entscheidend, bei der Mitgestaltung technologischer Entwicklungen die Auftragsforschung an Hochschulen oder an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie Fraunhofer zu vergeben, da sie aufgrund ihrer Größe über keine eigenen Forschungsabteilungen verfügen. Damit wären KMU im Sinne des Gesetzeswortlautes Auftraggeber. Eine Beauftragung von Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen wäre jedoch nicht förderfähig, da diese ihre Aufwendungen als gemeinnütziger Auftragnehmer nicht geltend machen können. Für KMU wären diese Forschungseinrichtungen finanziell unattraktiv, könnten sie ihre FuE-Leistungen nicht zu gleichen Konditionen anbieten wie Großunternehmen. Die für die deutsche Wirtschaft so bedeutenden KMU werden somit gegenüber Großunternehmen und Konzernen, die über eigene Forschungskapazitäten verfügen, systematisch benachteiligt. Die Fraunhofer-Gesellschaft kooperiert bundesweit mit rund 2.500 KMU (KMU mit weniger als 250 Mitarbeitern). Das durchschnittliche Projektvolumen beträgt rund 50.000 Euro (Stand 2018). Davon fallen etwa 40% als direkte Personalkosten an.

- **Indirekte Infragestellung der Mechanismen der Auftragsforschung**

Auch für Großunternehmen mit eigener Forschungsabteilung ist die Auftragsforschung durch Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen ein wesentlicher Baustein zur Entwicklung neuer Produkte und Leistungen. Der Gesetzesentwurf stellt diese Systematik nun in

Frage. Denn während Auftragsforschung nicht förderfähig ist, ist Eigenforschung förderfähig. Für ein Unternehmen mit eigener Forschungsabteilung werden damit aus Kostengründen die Anreize für Vergabe von Forschungsaufträgen an Dritte zurückgehen. Doch gerade Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen verfügen über die Möglichkeit, Wissen auf dem aktuellsten Stand Forschung anzubieten. Politische Bestrebungen, den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die wirtschaftliche Praxis gerade in Deutschland zu fördern, werden damit konterkariert (vgl. Koalitionsvertrag). Für Unternehmen mit eigenen Forschungsabteilungen, aber auch für unregelmäßig forschende Unternehmen gilt immer mehr, dass es aufgrund der zunehmenden Komplexität des Wissens unmöglich ist State-of-the-Art-Kapazitäten und Kompetenzen vorzuhalten. In Deutschland gibt es einen großen Pool von Unternehmen, die mit variabler Intensität forschen – dies sind insbesondere KMU. Mit einer steuerlichen FuE-Förderung kann es gelingen, die Ressourcenflexibilität dieser Unternehmen zu erhöhen (bzw. das Innovationsrisiko zu senken) und die unregelmäßig FuE-betreibenden Unternehmen regelmäßiger in der Forschung zu halten bzw. die variierenden Ausgaben auf höherem Niveau zu konsolidieren.

- **Keine Bevorteilung von Forschungseinrichtungen als gemeinnützige Organisationen**

Die Gesetzeserläuterung begründet den Ausschluss einer Begünstigung von Auftragsforschung auf Ebene von Hochschulen und gemeinnützigen außeruniversitären Forschungseinrichtungen damit, dass sie durch die Ertragssteuerbefreiung bereits bevorteilt sind. Unabhängig von der Tatsache, dass die Förderung nicht auf Ebene des Auftragnehmers, sondern auf der Ebene des Auftraggebers gewährt werden sollte, verkennt die Begründung, dass Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen durch die Vorgaben des FuEul-Unionsrahmens der EU-Kommission gezwungen sind, Auftragsforschung zu Vollkosten zzgl. eines Gewinnzuschlages anzubieten. Insofern ist es den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen gar nicht möglich, eigene Vorteile an die Auftraggeber weiterzureichen.

- **Unzureichende Änderungen im Referentenentwurf**

Im Referentenentwurf, der am 12. April veröffentlicht wurde, finden sich wohlwollende Formulierungen in Bezug auf Kooperationen zwischen KMU und Forschungseinrichtungen. Die umfangreichen Neuformulierungen – insbesondere bei der Gesetzesbegründung – ändern nichts an der Tatsache, dass eine Förderung von Auftragsforschung ausschließlich auf Ebene des Auftragnehmers erfolgen kann. Beispielhaft sei hier die an mehreren Stellen der Gesetzesbegründung eingefügte Argumentation zu nennen, dass gemeinnützige Einrichtungen doch die fraglichen Tätigkeiten in einen steuerpflichtigen Bereich verlagern könnten, um in den Kreis der Anspruchsberechtigten zu fallen. Unabhängig davon, dass hierdurch keine Förderung auf Ebene des Auftraggebers gewährt wird, bleibt diese Argumentation ohne praktische Relevanz, da Tätigkeiten, die dem steuerpflichtigen Bereich zugeordnet sind, in der Regel nicht als begünstigtes FuE-Vorhaben im Sinne des § 2 des Gesetzesentwurfs zu qualifizieren sind.

Konkreter Vorschlag einer alternativen Regelung:

Die Fraunhofer-Gesellschaft unterstützt die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung unter besonderer Berücksichtigung der Förderung von KMU. **Auftragsforschung sollte nicht auf Ebene des Auftragnehmers, sondern auf Ebene des Auftraggebers steuerlich anrechenbar sein.** Zumal dieser auch das wirtschaftliche Risiko trägt. **Praktisch lässt sich das mit wenigen Änderungen im Gesetzestext umsetzen, indem der Auftragnehmer dem Auftraggeber die förderfähigen Kosten mitteilt.** Durch eine Berücksichtigung der Forschungsinvestitionen auf Ebene des Auftraggebers werden Nachteile für KMU, den Technologietransfer und das deutsche Wissenschaftssystem ausgeglichen.