



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.)

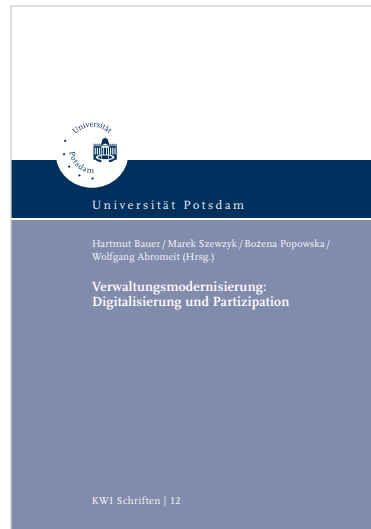
Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation

KWI Schriften ; 12

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>



Empfohlene Zitation:

Bożena Popowska; Paweł Sancewicz: Partizipation von Subjekten mit dem Status von Forschungs- und Entwicklungszentren bei der Durchführung von staatlicher Innovationspolitik, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 127–139.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48619>

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung 4.0. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Partizipation von Subjekten mit dem Status von Forschungs- und Entwicklungszentren bei der Durchführung von staatlicher Innovationspolitik

Bożena Popowska/Paweł Sancewicz¹

I. Einführung, Schwerpunkt und Ziele des Beitrages

Der vorliegende Beitrag nutzt einen umfassenden Partizipationsbegriff. Eine Konkretisierung erfährt er im Kontext der Thematik Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation. In diesem Sinne liegt der Schwerpunkt auf Partizipation im Bereich der Verwaltung und des Gemeinwesens (die öffentliche Partizipation). Im Allgemeinen spiegelt dieses Konzept die Beteiligung der Gesellschaft am Prozess der Gestaltung der öffentlichen Politik und deren Umsetzung, einschließlich der Entscheidungsfindung und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wider.² Diese Prozesse umfassen zum einen die partizipierende Verwaltung, zum anderen die Sozialpartner im weitesten Sinne des Wortlauts.³ Es gibt kein einheitliches Modell der öffentlichen Partizipation; die Form der Partizipation hängt von vielen Faktoren ab, insbesondere vom Umfang und der Spezifik der von ihr betroffenen Themen, den an ihrer Umsetzung beteiligten Akteuren (sowohl seitens

1 Dieser Artikel entstand im Fall der Autorenschaft von Paweł Sancewicz im Rahmen eines Stipendiums der Fritz Thyssen Stiftung Az. 40.18.0.011RE für einen Forschungsaufenthalt im Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam.

2 Siehe *Ryszard Koziol*, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis* 2015, 53 ff. über das Konzept und die verschiedenen Beteiligungsmuster der Partizipation.

3 Die Partizipation ist untrennbar mit den Begriffen demokratischer Rechtsstaat, sozialer Dialog, Zivilgesellschaft und Gemeinwohl verbunden; die Quellen des Konzepts der Partizipation sind in der polnischen Lehre in der Verfassung der Republik Polen zu finden: Artikel 1, Artikel 2, Artikel 20.

der Verwaltung als auch seitens der Sozialpartner), der Legitimität und den Rechtsgrundlagen, die diese Felder regeln.

Die Formen der Partizipation, die auf der einen Seite die Verwaltung, die im Bereich der Wirtschaft tätig ist und auf der anderen Seite die Unternehmer umfassen, sind Gegenstand des Interesses der Lehre des öffentlichen Wirtschaftsrechts.⁴ Der Gegenstand einer solchen Partizipation wird durch staatliche Politik geschaffen, die auf die Umsetzung von Werten⁵ im Zusammenhang mit dem politischen und wirtschaftlichen System in der Verfassung⁶ und in anderen Gesetzen abzielt, insbesondere einschließlich des Gesetzes vom 06.12.2006 über die Grundsätze der Entwicklungspolitik⁷ sowie des Gesetzes vom 06.03.2018 über das Unternehmensrecht.⁸

Jede öffentliche Politik wird durch ihre Ziele, ihren Inhalt, ihr Portfolio der Instrumente und Institutionen, die an der Umsetzung der Politik beteiligt sind, definiert.⁹ Im System der Subjekte umfasst die öffentliche Politik nicht nur die Subjekte, die sie entwickeln, d. h. die öffentliche Verwaltung, sondern auch die Subjekte, die sie durchführen. In einer Situation, in der sich die ausführenden Institutionen¹⁰ außerhalb des Bereichs der öffentlichen Verwaltung befinden und nicht die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben erfüllen, können sie als Subjekte betrachtet werden, die an der Partizipation einer bestimmten Politik beteiligt sind.¹¹ Der vorliegende Beitrag wird den an der Durchführung der Innovationspolitik des Staates beteiligten

4 Siehe die neusten Veröffentlichungen: u. a. *Katarzyna Kokocińska*, Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego, in: Andrzej Powalowski (Hrsg.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Aufl. 2016, S. 36–43.

5 Zu den verfassungsmäßigen Werten in den Regelungen des öffentlichen Wirtschaftsrechts siehe: u. a. *Marian Zdyb*, Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej, in: Powalowski (Fn. 4), S. 1–13.

6 Verfassung der Republik Polen vom 02.04.1997. (Gesetzblatt 1997, Nr. 78, Pos. 483, in der jeweils gültigen Fassung), im Folgenden als die Verfassung bezeichnet.

7 (Gesetzblatt 2019, Pos. 1295 in der jeweils gültigen Fassung).

8 (Gesetzblatt 2019, Pos. 1292 in der jeweils gültigen Fassung).

9 *Agata Jurkowska-Gomułka*, Polityka elektromobilności i polityka konkurencji: korelacje, in: *Katarzyna Kokocińska/Jarosław Kola* (Hrsg.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, Aufl. 2019, S. 20 ff.

10 Zu diesen Subjekten gehören nicht die staatlichen Agenturen, die sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung befinden und mit der Erfüllung der angegebenen öffentlichen Aufgaben beauftragt sind; siehe z. B. den Status und die Aufgaben der Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung – das Gesetz vom 09.11.2000 über die Errichtung der Polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung (Gesetzblatt 2019, Pos. 310, in der jeweils gültigen Fassung).

11 Die Partizipation ist weder mit einer Institution des Belehens, noch mit einer organisatorischen Privatisierung der Verwaltung, noch mit dem Aufbau einer „Unterstützung der

Akteuren gewidmet, zu denen die im Titel erwähnten Forschungs- und Entwicklungszentren gehören.

Das Ziel dieses Beitrags ist es, aufzuzeigen, wie die Partizipation von Forschungs- und Entwicklungszentren (im Folgenden auch: Zentren oder FEZ) an der Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik im Untersuchungsumfang durchgeführt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es notwendig zu prüfen, wie entschieden wird, dass die Zentren in die Umsetzung einer solchen Politik einbezogen werden und was der Gegenstand der Tätigkeit der Zentren ist. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie (mit welchen Instrumenten) die öffentliche Behörde die Zentren zur Durchführung innovativer Tätigkeiten bewegt, welche Verpflichtungen den Zentren in dieser Hinsicht obliegen, welche Befugnisse die Behörde über die Zentren hat, über welche rechtlichen Möglichkeiten sie verfügt und welche Folgen es hat, wenn sie feststellt, dass ein Unternehmer nicht die Bedingungen erfüllt, um den Status eines Zentrums zu erhalten.

II. Innovationspolitik, Förderung der innovativen Tätigkeiten, innovative Tätigkeiten

Auf der Ebene des Unionsrechts¹² geben sowohl das Primär- als auch das Sekundärrecht Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine aktive Innovationspolitik verfolgen müssen, insbesondere ist ein Investitionsvolumen von 3 % des BIP in Forschung und Entwicklung in der gesamten Union bis zum Jahr 2020 vorgeschrieben.¹³

Die Ziele der polnischen Staatspolitik aus der Perspektive der nationalen Annahmen über die Entwicklung des Landes¹⁴ sind in der

Verwaltung“ gleichbedeutend; siehe *Kazimierz Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, Aufl. 2011, S. 146–148.

12 Detaillierte Analyse der einschlägigen Rechtsgrundlagen in: *Paweł Sancewicz*, *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, *Kwartalnik Prawo, Społeczeństwo, Ekonomia* 2019, 84–93.

13 Siehe Art. 173, 179–189 AEUV; Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014–2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG, ABL EU Nr. L. 2013.347.104; Mitteilung Der Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC2020 <16.10.2019>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC2020%20%2016.10.2019%20%20), S. 5 ff.

14 Polen war bisher nicht in der Lage, die Vorgaben der Europäischen Union in dieser Hinsicht umzusetzen, und das Niveau der Innovationen entspricht nicht den Möglichkeiten und

Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020 (mit einer Perspektive bis 2030)¹⁵ definiert. Dazu gehören unter anderem die Auswirkungen auf Prozesse im Zusammenhang mit der Entwicklung der Wirtschaft, einschließlich der Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit, auf der Grundlage von Wissen und Innovation. Der Aufbau einer innovativen Wirtschaft, die Nutzung neuer Technologien und die Schaffung spezialisierter Arbeitsplätze ist Gegenstand der Innovationspolitik.¹⁶ Die innovative Politik des Staates ist mit der Digitalisierung¹⁷ der Verwaltung verbunden.

Die Fachliteratur geht davon aus, dass die Innovationspolitik eine bewusste und zielgerichtete Tätigkeit der staatlichen Behörden ist, die auf die Entwicklung des Innovationssystems abzielt. Innovationspolitik in diesem Kontext ist ein System von Institutionen, Fähigkeiten und Anreizen (Steuern, Kredite), zur Innovationsentwicklung, der Wettbewerbssteigerung, Erhöhung der Lebensqualität sowie zur wechselseitigen Stärkung der Beziehungen zwischen Wissenschaft, Markt, Technologie, Verwaltung und Bildung.¹⁸ Die Lehre qualifiziert die hier angegebenen Handlungen des Staates unter der Kategorie der

Entwicklungsansprüchen des Landes – siehe Research and Innovation analysis in the European Semester 2019 Country Reports, <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/research-and-innovation-analysis-european-semester-2019-country-reports<16.10.2019>>, S. 124 ff.

- 15 Entwicklungsministerium, Nachhaltige Entwicklungsstrategie bis 2020 (mit der Perspektive bis 2030), insbesondere S. 64–145, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf<05.11.2019>>; *Dariusz Standerski*, Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych, *Studia z Polityki Publicznej* 2017, 42 ff.
- 16 *Katarzyna Kokocińska*, Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2006, 20–21 ff.; *Sancewicz* (Fn. 12), 84–86.
- 17 Unter Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung versteht man den Prozess der Ersetzung von Diensten, die in analoger (traditioneller) Form erbracht werden, durch Dienste, die über computergesteuerte Modelle erbracht werden – siehe *Mario Martini*, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, *DÖV* 2017, 443–446; *Thomas Wolf, Jacqueline-Helena Strohschen*, Digitalisierung: Definition und Reife, *Informatik-Spektrum* 2018, 56–64. Die Digitalisierung nimmt in der Nachhaltigkeitsstrategie einen wichtigen Platz ein – vgl. *Entwicklungsministerium* (Fn. 15), S. 28, 31 ff., 155, 157 ff., 244 ff.
- 18 *Kokocińska* (Fn. 16), 20; *Elżbieta Wolman*, Rola ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w perspektywicznej, innowacyjnej polityce gospodarczej państwa, <http://imik.wip.pw.edu.pl/innowacje9/strona1.htm<17.10.2019>>, S. 1 ff.; *Polityka innowacyjna w Polsce do 2006 roku jako jeden z czynników poprawy konkurencyjności gospodarki*, *polnisches Wirtschaftsministerium*, 2006, S. 1 ff.

staatlichen Aufgaben¹⁹ als „Innovationsförderung“²⁰ oder im Rahmen weiter gefasster Funktionen des Staates, z. B. Wirtschaftsförderung.²¹ In Bezug auf die vorangegangenen Bemerkungen ist zu erwähnen, dass die hier diskutierte staatliche Aktivität unter anderem darin bestehen kann, Organisationen zu schaffen und zu unterstützen, die sich professionell mit innovativen Tätigkeiten befassen. Infolgedessen partizipieren diese Subjekte an der Durchführung der Innovationspolitik des Staates. In diesem Teil der Analyse soll gezeigt werden, worin das Verhältnis zwischen der Behörde, die die Innovationsfähigkeit fördert, und dem Unternehmer, der die innovative Tätigkeit betreibt, besteht (III).

Beide Begriffe, Förderung der innovativen Tätigkeiten und innovative Tätigkeit, sind Rechtsbegriffe. Sie werden im Gesetz vom 30.05.2008 über bestimmte Formen der Förderung der Innovations-tätigkeit²² mehrmals verwendet. Dieses Gesetz ist schon mehrfach geändert worden. Darüber hinaus enthalten weitere Gesetze Lösungen für die Entwicklung von Innovation und Bildung, hier sind insbesondere das Gesetz vom 04.II.2016 zur Änderung bestimmter Gesetze zur Festlegung der Bedingungen für die innovativen Tätigkeiten²³ und das

19 *Katarzyna Kokocińska*, Anna Trela, Wspieranie przedsiębiorczości jako zadanie administracji publicznej, in: Paweł Wiliński/Olga Krajniak/Bartosz Guzik (Hrsg.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Bd. III, Aufl. 2006, S. 71–80; *Kokocińska* (Fn. 16), 20–24; *Katarzyna Kokocińska*, *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości – ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2005, S. 37–49.

20 *Kokocińska*, *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw* (Fn. 16), 20–21.

21 *Kazimierz Strzyckowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, Aufl. 2009, S. 186–196; *Kazimierz Strzyckowski*, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, in: Bożena Popowska/Katarzyna Kokocińska (Hrsg.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Aufl. 2009, S. 35–63; *Bożena Popowska*, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, in: Bożena Popowska (Hrsg.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej (FS.), S. 61–85. Innerhalb dieser letztgenannten Funktion werden auch Aktivitäten zur Förderung von Unternehmen hervorgebracht, siehe dazu insbesondere die Werke von *Katarzyna Kokocińska*: *Katarzyna Kokocińska*, *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2018, 42–43, 51; *Kokocińska*, *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości* (Fn. 19), 37–49.

22 Gesetzblatt 2019, Pos. 1402 in der jeweils gültigen Fassung, im Folgenden als das Fördergesetz bezeichnet. Das Gesetz regelt „Grundsätze der Förderung innovativer Aktivitäten“, die in der Tat Formen der Unterstützung dieser Aktivitäten sind (vgl. *Kokocińska* (Fn. 16), S. 21) und definiert den Begriff der innovativen Aktivitäten als „Tätigkeit, die darin besteht, eine neue Technologie zu entwickeln und auf ihrer Grundlage die Produktion neuer oder deutlich verbesserter Waren, Prozesse oder Dienstleistungen aufzunehmen“ (Artikel 2 Absatz 1 Nr. 3).

23 Gesetzblatt 2016, Pos. 1933 in der jeweils gültigen Fassung.

Gesetz vom 09.05.2017 zur Änderung bestimmter Gesetze zur Verbesserung des rechtlichen Umfelds für die innovativen Tätigkeiten.²⁴

Das Konzept der Innovationstätigkeit ist für die vorliegenden Überlegungen besonders relevant. Diese wird im Fördergesetz als Tätigkeit legal definiert, „die darin besteht, eine neue Technologie zu entwickeln und auf ihrer Grundlage die Produktion neuer oder deutlich verbesserter Waren, Prozesse oder Dienstleistungen aufzunehmen“ (Artikel 2 Absatz 1 Nr. 3).

Im polnischen Rechtssystem gibt es keine Rechtsquelle, die die Frage der Unterstützung und Durchführung innovativer Tätigkeiten umfassend regeln würde.²⁵ Die Rechtsquelle, die die grundlegenden Rechtsinstitutionen in dieser Hinsicht normiert, ist das Fördergesetz. Die darauf bezogenen Rechtslösungen konzentrieren sich auf die im Gesetz als „Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums an einen Unternehmer“ (Artikel 1 Nr. 2 des Fördergesetzes) definierte Rechtsform. Dementsprechend ist das Gesetz so strukturiert, dass sich eine öffentliche Verwaltungsbehörde mit der öffentlichen Aufgabe eine innovative Tätigkeit zu unterstützen und ein Unternehmer,²⁶ der eine innovative Politik durchführt, gegenüberstehen. Bei der näheren Untersuchung der Natur des Verhältnisses zwischen diesen beiden Akteuren sind die besonderen Charakteristika der Partizipation an der Umsetzung der Innovationspolitik des Staates über die Beteiligung von Forschungs- und Entwicklungszentren zu berücksichtigen.

24 Gesetzblatt 2017, Pos. 2201.

25 *Kokocińska* (Fn. 16), 20–21; *Sancewicz* (Fn. 16), 86–87.

26 Die Definition eines Unternehmers im Fördergesetz bezieht sich auf den Begriff des Unternehmens im Sinne von Artikel 1 des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl.UE Nr. L 187 v. 26.06.2014, S. 1). Als Unternehmen gilt jede Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Dazu gehören insbesondere auch jene Einheiten, die eine handwerkliche Tätigkeit oder andere Tätigkeiten als Einzelpersonen oder Familienbetriebe ausüben, sowie Personengesellschaften oder Vereinigungen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit regelmäßig nachgehen.

III. Verhältnisse zwischen einem Unternehmen mit dem Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums und dem Wirtschaftsminister

Wie bereits erwähnt, wird die staatliche Innovationspolitik durch Maßnahmen der für die Wirtschaftsverwaltung zuständigen staatlichen Behörden umgesetzt.²⁷ Ein Instrument staatlicher Tätigkeit ist die Förderung des privaten Forschungssektors,²⁸ einschließlich der Förderung von Unternehmen, die sich mit innovativen Aktivitäten befassen. Forschungs- und Entwicklungszentren werden mit Hilfe von Steuererleichterungen unterstützt.

Es ist hervorzuheben, dass die Lösungen zur Unterstützung der Tätigkeiten von FEZ in Form von Steuererleichterungen ihren Ursprung nicht im polnischen oder europäischen Recht hat (es wurden keine Rechtsrahmen für solche Unternehmen auf der EU-Ebene geschaffen). Als Vorbild für solche Lösungen dienten gesetzliche Regelungen in den Vereinigten Staaten, wobei diese Regelungen entweder auf das Jahr 1981 oder sogar 1957 zurück gehen.²⁹

Den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums kann ein Unternehmer,³⁰ der Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten durchführt, nach den Bestimmungen des Fördergesetzes erlangen (Artikel 17 Abs. 1 des Gesetzes). Diese besondere Rechtsstellung wird auf Antrag³¹ des Unternehmers von dem für Wirtschaft zuständigen Minister³² erteilt, in dessen Kompetenz die Unterstützung der Innovationstätigkeit³³ fällt. Voraussetzung für die Erlangung eines solchen Status durch einen Unternehmer ist die Erfüllung der vorgeschriebenen Kriterien. Dazu gehören: Erzielung eines bestimmten Niveaus von Einnahmen aus dem Verkauf eigener Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen,

27 Dies ist insbesondere die Aufgabe, die als Innovationsförderung (im Rahmen der Funktion der Unterstützung der Wirtschaft) beschrieben wird.

28 *Kokocińska* (Fn. 16), 21.

29 *Bronwyn H. Hall*, Tax Incentives for Innovation in the United States, Aufl. 2001, https://eml.berkeley.edu/~bhall/papers/BHH19_innov_tax_policy.pdf <15.10.2019>, S. 3, 9, 14–15, 17 ff.; *Bronwyn H. Hall*, Tax policy for innovation, University of California at Berkeley, Aufl. 2019, S. 15 und 21 ff.

30 Definition eines Unternehmers im Sinne des Fördergesetzes (Fn. 26).

31 In Artikel 17 Absatz 5 des Fördergesetzes wurde festgelegt, welche Daten der Antrag zu enthalten hat.

32 Gemäß Artikel 17 Absatz 4 des Fördergesetzes ist das Organ, das befugt ist, einem Unternehmer den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu verleihen, der zuständige Wirtschaftsminister.

33 Artikel 9 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 04.09.1997 über die Regierungsressorts (Gesetzblatt 2019, Pos. 945, in der jeweils gültigen Fassung).

Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften und kein Zahlungsverzug von Steuern sowie Sozial- und Krankenversicherungsbeiträgen (Artikel 17 Absatz 2).

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Staat bei der Auswahl solcher Subjekte sehr restriktiv ist und die Partizipation an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben anderer Subjekte wie Verbände, Genossenschaften oder Subjekte, die der allgemein verstandenen Kategorie der NGOs (*Nichtregierungsorganisationen*) angehören, verhindert. Andererseits liegt es am Unternehmer, zu entscheiden, ob er sich an der Umsetzung der Innovationspolitik beteiligen und sich der mit dem Status verbundenen Rechtsregime unterwerfen will. Zunächst betrifft dies bereits das Verfahren zur Erlangung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums.

Das Verfahren zur Erlangung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums wird auf Antrag eines Unternehmers³⁴ eingeleitet, und die Entscheidungen der zuständigen Behörde werden in der Form eines Verwaltungsaktes getroffen.³⁵ Dieses Verfahren wird daher in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches durchgeführt.³⁶ Das zur Erlangung des Status zu führende Verfahren ist neben dem Verwaltungsakt die zweite wesentlich prägende Säule für die staatliche Einflußnahme auf die Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik für die Partizipation von der Entwicklungszentren.

Ohne auf Fragen im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren im Detail einzugehen, liegt der Fokus jedoch im Folgenden auf den inhaltlichen Anforderungen des Antrags und den beigefügten Unterlagen, die sich auf den Gegenstand der Entscheidung über die Gewährung des Status eines Zentrums beziehen, sowie den Rechtsfolgen der oben genannten Verwaltungsakte.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein wesentliches Element des Antrags „eine Beschreibung der vom Unternehmer durchgeführten Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten [...] sowie eine Liste der erhaltenen Akkreditierungen, Patente oder praktischen Anwendungen“ ist (Artikel 17 Absatz 5 Nr. 6). Dem Antrag sollten unter anderem „der

34 *Kokocińska* (Fn. 16), 12–22.

35 Die Rechtsform eines Verwaltungsaktes ist in Artikel 20 Absatz 2 des Fördergesetzes festgelegt, wonach der für die Wirtschaft zuständige Minister im Amtsblatt der Republik Polen „Monitor Polski“ Mitteilungen über ergangene Verwaltungsakte über die Zuerkennung und Aberkennung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums gegenüber einem Unternehmer veröffentlicht.

36 Gesetz vom 14.06.1960 – Verwaltungsverfahrensgesetzbuch (Gesetzblatt 2018, Pos. 2096, in der jeweils gültigen Fassung, weiter: VVGB).

gebilligte [...] Jahresabschluss des Unternehmers für das Geschäftsjahr vor der Einreichung des Antrages samt der Angabe der Nettoeinnahmen aus dem Verkauf von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, die vom Unternehmer erwirtschaftet und als Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen eingestuft werden [...]“ und „der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses“ (Artikel 17 Absatz 6 Nr. 2 und 3) beigelegt werden.

Das Fördergesetz regelt nicht den Inhalt des Verwaltungsaktes über den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums, mit Ausnahme der Erklärung (Entscheidung) über die Gewährung dieses Status. Es stellt sich daher die Frage, ob es außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes Vorschriften gibt, die sich auf die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums beziehen und es beispielsweise ermöglichen, festzustellen, welche Rechtsfolgen mit der Erlangung eines solchen Status verbunden sind, d. h. was das Wesen der Entscheidung ist.

Die Antwort darauf geben die Bestimmungen der Steuergesetze: das Gesetz vom 26.07.1991 über die Einkommensteuer³⁷ und das Gesetz vom 15.02.1992 über die Körperschaftsteuer³⁸. Beide Gesetze sehen vor,³⁹ dass die Unternehmer, die die Kosten für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, die als „erstattungsfähige Kosten“⁴⁰ bezeichnet werden, getragen haben, Anspruch auf eine Steuererleichterung (die so genannte FuE-Entlastung) haben. Die hierin genannten Bestimmungen gelten auch für Forschungs- und Entwicklungszentren.⁴¹ Daher kann festgestellt werden, dass mit der Entscheidung, den Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums zu gewähren, d. h. dem Bescheid, nach dem das Unternehmen die Voraussetzungen für den Erhalt eines solchen Status erfüllt, das Recht auf Steuererleichterung einhergeht.

37 Gesetzblatt 2019, Pos. 1387, in der jeweils gültigen Fassung, weiter als EstGPL.

38 Gesetzblatt 2019, Pos. 865, in der jeweils gültigen Fassung, weiter als KstGPL.

39 Die Artikel 26e EstGPL und 18d KstGPL sehen vor, dass die erstattungsfähigen Kosten vom Unternehmer von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen sind.

40 Es ist zu beachten, dass sowohl der Katalog der angefallenen Kosten als auch deren Verwendung durch den gesetzlichen Rahmen begrenzt sind. Im Lichte der Vorschriften ist klar, dass Unternehmer mit dem Status von Forschungs- und Entwicklungszentren nur Kosten im Zusammenhang mit innovativen Tätigkeiten von ihrer Steuerbemessungsgrundlage abziehen können.

41 Es kann hinzugefügt werden, dass beide Gesetze die Tätigkeit der Zentren in der Weise fördern, als dass die Zentren – im Gegensatz zu den anderen Begünstigten des Gesetzes – als steuerlich absetzbare Kosten auch andere Kosten zusätzlich geltend machen können (Artikel 26e Abs. 3a Nr. 1 und 2, Abs. 7 Nr. 2 EstGPL und Artikel 18d Abs. 3a Nr. 1 und 2, Abs. 7 Nr. 2 KstGPL), wodurch eine größere Entlastung erzielt wird.

Die Steuererleichterungen für Forschungs- und Entwicklungszentren stellen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar,⁴² die in verschiedenen Formen gewährt werden kann,⁴³ und eine Senkung der Steuerbemessungsgrundlage mit sich bringt.⁴⁴ Aus der Natur dieses Förderungsinstruments folgt, dass in dem Verwaltungsakt über die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums noch nicht bestimmbar ist, welche Höhe die staatlichen Beihilfen im Endeffekt haben werden. Erst mit dem separat geregelten Fristablauf für die Abgabe einer Erklärung erfährt ein Unternehmer mit dem Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums, wie viele staatliche Beihilfen er in einem bestimmten Steuerjahr erhalten hat.

Die Bestimmungen des Steuerrechts enthalten eine Reihe spezifischer Einzelfragen gerade im Zusammenhang der Feinabstimmung der Förderung der Forschungs- und Entwicklungszentren mit den EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen.⁴⁵ Im Rahmen der hier dargestellten Überlegungen ist zumindest auf die in den Steuergesetzen explizit festgelegte Obergrenze des Betrags der gewährten staatlichen Beihilfen⁴⁶ und die Intensität der staatlichen Beihilfen⁴⁷ für FEZ einzugehen.

Eine wesentlich hervorzuhebende Folge des FEZ-Status sind Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse der beschließenden Behörde (d. h. des

42 Siehe Fn. 13.

43 Piotr Marquardt, Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw, Aufl. 2007, S. 39–41; Bożena Popowska, Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?, in: Popowska/Kokocińska (Fn. 21), S. 84 ff.; Włodzimierz Dzierżanowski, Partnerstwo publiczno-prywatne a pomoc publiczna, Finanse Komunalne 2007, 44–45; Igor Postuła, Aleksander Werner, Pomoc publiczna, Auf. 2006, S. 33 ff.

44 Diese Form der Steuererleichterung wird als staatliche Beihilfe *sensu largo*, d. h. indirekte staatliche Beihilfe, bezeichnet. Siehe u. a. Popowska (Fn. 43), S. 84.

45 Insbesondere geht es um den Grundsatz der Transparenz (Artikel 5 der Verordnung 651/2014), den Grundsatz der Kumulierung staatlicher Beihilfen (Artikel 8 der Verordnung 651/2014), die Verpflichtung zur Anmeldung einzelner staatlicher Beihilfen bei Überschreitung der in der Verordnung 651/2014 (Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben i und 1 der Verordnung 651/2014) genannten Schwellenwerte und die Frist für die Anwendung der Bestimmungen über staatliche Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind (Artikel 59 der Verordnung 651/2014), siehe Fn. 26.

46 Artikel 18d Abs. 3f KstGPL und Artikel 26e Abs. 3f EstGPL.

47 Artikel 25 Absätze 5 bis 7 und Artikel 28 Absätze 3 und 4 der Verordnung 651/2014. Verordnung des Ministerrates vom 30.06.2014 zur Festlegung der Fördergebietskarte für 2014–2020 (Gesetzblatt von 2014, Pos. 878). In der Verordnung werden die Gebiete des Landes, in denen Regionalbeihilfen gewährt werden können, die Höchstbeträge dieser Beihilfen sowie die Arten von Wirtschaftstätigkeiten festgelegt, für die keine Regionalbeihilfen gewährt werden dürfen (§ 1).

Wirtschaftsministers). Diese sollen die ordnungsgemäße und wirkungsvolle Umsetzung der Innovationspolitik durch den Staat sicherstellen.

Während des gesamten Zeitraums des FEZ-Status muss ein Unternehmer die zum Zeitpunkt der Antragstellung erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Einnahmen aus dem Verkauf eigener Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, sowie die Steuerdisziplin einhalten. Eine Grundlage für die Kontrolle der Erfüllung der oben genannten Anforderungen sind die vom Adressaten des Verwaltungsaktes selbst gegebenen Angaben. Das Gesetz regelt im Detail die Anforderungen an die Unterlagen, zu deren Vorlage der Unternehmer jährlich verpflichtet ist. Das ist erstens der Jahresabschluss mit dem Bericht eines Wirtschaftsprüfers, aus dem die Höhe der Nettoeinnahmen aus dem Verkauf der erzielten F&E-Dienstleistungen hervorgehen.⁴⁸ Zweitens muss eine Beschreibung der vom Unternehmer durchgeführten Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten, einschließlich einer Beschreibung der im letzten Geschäftsjahr abgeschlossenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten und ihrer Ergebnisse sowie einer Liste der erhaltenen Akkreditierungen, Patente oder praktischen Anwendungen, verfasst werden.⁴⁹ Und drittens ein Bericht über die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit des letzten Kalenderjahres, der zuvor dem Statistischen Hauptamt vorgelegt wurde, anzufertigen.⁵⁰

Die Beschreibung der vom FEZ durchgeführten Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten und der Jahresabschluss sind aus Sicht der Bewertung der Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik von besonderer Bedeutung. Das erste Dokument ermöglicht dem Wirtschaftsminister festzustellen, ob die angegebenen Forschungs- oder Entwicklungsarbeiten den Kriterien für ihre Einstufung als „innovative Tätigkeit“ gemäß der gesetzlichen Definition entsprechen (Artikel 2 Absatz 1 Nr. 3 des Fördergesetzes). Die im Jahresabschluss enthaltenen Finanzindikatoren hingegen zeigen an, ob der Unternehmer das

48 Als Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen eingestuft, in Abschnitt 72 der Verordnung des Ministerrates vom 15.09.2015 über die polnische Klassifikation von Waren und Dienstleistungen (Gesetzblatt von 2015, Punkt 1676). Die Bestimmungen über die öffentliche Statistik definieren keine innovativen Aktivitäten und geben nur ihre Arten an. Daher besteht kein Zweifel daran, dass ein Unternehmer mit dem Status eines FEZ zur Innovationstätigkeit im Sinne des Gesetzes verpflichtet ist, siehe Fn. 22 (Definition) und Fn. 16 (Literatur).

49 Der Inhalt dieses Dokuments wurde nicht spezifiziert, aber es scheint, dass es neben den Finanzdaten auch eine detaillierte Beschreibung der vom Unternehmer ausgeübten innovativen Tätigkeiten enthalten sollte.

50 Artikel 19 Abs. 1, Nr. 2–Nr. 4 in Verbindung mit Artikel 17 Abs. 6 Nr. 9 des Gesetzes.

erforderliche Einnahmenvolumen aus der Innovationstätigkeit aufrecht erhalten hat, was wiederum eine Voraussetzung für den Erhalt des FEZ-Status ist. Beide Unterlagen bilden die Grundlage für die Beurteilung, ob und inwieweit der Unternehmer an der Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik beteiligt ist. Mit anderen Worten, anhand der oben genannten Unterlagen soll festgestellt werden, ob und inwieweit ein bestimmter Unternehmer an der Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik partizipiert.

Der Wirtschaftsminister hat auch Aufsichtsbefugnisse gegenüber Unternehmern, die einen FEZ-Status haben. Ergibt die Analyse der im Rahmen der vorgenannten Berichtspflicht eingereichten Unterlagen, dass der Unternehmer die zum Zeitpunkt der Antragstellung für den FEZ-Status erforderlichen Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der Höhe der Einnahmen aus dem Verkauf eigener Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, nicht mehr erfüllt, entzieht die genannte Behörde dem Unternehmer diesen Status durch einen Verwaltungsakt (Art. 20 Abs. 1 Nr. 2 des Fördergesetzes). Die Berichtspflicht ist daher nicht nur formaler Natur. Die bloße Einreichung von Unterlagen schützt den Unternehmer nicht vor negativen Folgen, wenn die von ihm durchgeführte Forschungs- und Entwicklungstätigkeit nicht den im Gesetz festgelegten Kriterien entspricht.

IV. Forschungsergebnisse

Die Beteiligung von Forschungs- und Entwicklungszentren an der Umsetzung der Innovationspolitik (der öffentlichen Aufgabe) besteht in der Durchführung der Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen, die darin besteht, „neue Technologien zu entwickeln und auf ihrer Grundlage die Produktion neuer oder deutlich verbesserter Waren, Prozesse oder Dienstleistungen aufzunehmen“ (innovative Tätigkeit) im Rahmen von Finanzindikatoren (z. B. bezogen auf die Höhe der Einnahmen aus innovativer Tätigkeit).

Das partizipative Verhältnis zwischen dem für die Innovationspolitik zuständigen Organ und dem an der Umsetzung dieser Politik beteiligten Unternehmer ist recht formalisiert. Der Unternehmer muss bestimmten strengen Vorgaben unterworfen sein, einschließlich Verfahren und Anforderungen an die durchgeführte Forschungs- und Entwicklungstätigkeit. Ihre Erfüllung löst die staatliche Förderung in Form von Steuererleichterungen aus.

Unternehmer werden an der Umsetzung der staatlichen Innovationspolitik auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes über die Gewährung des Status eines Forschungs- und Entwicklungszentrums einbezogen, die auf Antrag des Interessenten ergeht. Die Klassifizierung eines Unternehmers als Forschungs- und Entwicklungszentrum stellt eine besondere Verpflichtung des Staates dar, die mit dem Recht des Unternehmers, der die Anforderungen an die Statusgewährungen erfüllt, korrespondiert, die Steuererleichterung in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig ist die zuständige Behörde befugt, Forschungs- und Entwicklungszentren zu kontrollieren und zu überwachen, um die Bedingungen zu erfüllen, die für den Erhalt des FEZ-Status erforderlich waren; weicht er von diesen Kriterien ab, wird dem Unternehmer der Status wieder durch Verwaltungsakt entzogen. Insofern verpflichtet der Status eines Zentrums dazu, innovative Aktivitäten in einer bestimmten Größe durchzuführen.

Die Partizipation des Forschungs- und Entwicklungszentrums an der Umsetzung der Innovationspolitik des Staates ist daher mit spezifischen Verpflichtungen des Unternehmers und bestimmten Leistungen des Staates verbunden. Ein solches Verhältnis beweist die Bedeutung der staatlichen Innovationspolitik und die Bedeutung der Innovations-tätigkeit der Zentren für die Entwicklung der Wirtschaft.

Professor Dr. habil. *Bożena Popowska* ist Inhaberin der Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego (Lehrstuhl für Öffentliches Wirtschaftsrecht) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.

Dr. *Paweł Sancewicz* ist Gastwissenschaftler am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam und ehemaliger Mitarbeiter der Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego (Lehrstuhl für Öffentliches Wirtschaftsrecht) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.