BPI Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V.

Innovation & Forschung / Biotechnologie

Friedrichstraße 148 | 10117 Berlin | www.bpi.de
Telefon: +49 30 27 909-1 54| Telefax: +49 30 27 909-3 54
pserrano@bpi.de

Stellungnahme

Der BPI zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FzulG)

Der BPI begrüßt die Initiative der Bundesregierung, endlich Forschung und Entwicklung (F+E) in der Wirtschaft steuerlich zu fördern, unabhängig von der Unternehmensgröße. Es ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Primäre Ziele des Referentenentwurfes sind wohl:
- Stärkung des Unternehmensstandortes
- Verbesserung der Attraktivität für Neuansiedlungen und Investitionsentscheidungen
- KMU und mittelgroße Unternehmen sollen vermehrt in eigene F&E-Tätigkeit investieren
- Beitrag zum 3,5 Prozent(des BIP für F&E)-Ziel (siehe hierzu auch S. 27, Zu §10 (Evaluierung)

Der BPI schlägt vor, folgende Punkte vor der Verabschiedung des Gesetzes zu beachten, damit die aufgeführten Ziele tatsächlich erreicht werden können:

Evaluierung und Deckelung

Evaluierungskriterien im der EU vorzulegenden Evaluierungsplan derart gestalten, dass sie prospektiv Hinweise und Ergebnisse auf und für eine Verbesserung der Maßnahme liefern.

Hebelwirkung der Maßnahme zur Erreichung des 3,5 Prozent-Ziels durch Aufhebung der Deckelung der Bemessungsgrundlage von maximal zwei Mio. Euro pro Unternehmen und Jahr erhöhen.

Deckelung der Bemessungsgrundlage von maximal zwei Mio. Euro pro Unternehmen und Jahr wird „mittelgroßen Unternehmen“ kaum zugutekommen.

Der BPI begrüßt die Prüfung der geplanten Maßnahme, „um ihren Beitrag für die Innovationskraft Deutschlands zur Erreichung des 3,5 Prozent-Ziels fundiert abzuschätzen“. Der BPI begrüßt zudem, dass wohl diese Evaluierung der Entscheidung über die Weiterführung der Maßnahme und über ggf. dann erforderliche Veränderungen in der Ausgestaltung der Förderung dienen soll.

Die Maßnahme könnte jedoch durch die Deckelung der Forschungszulage auf 25 Prozent einer Bemessungsgrundlage von maximal zwei Mio. Euro pro Unternehmen und Jahr nicht den signifikanten Effekt auf den Beitrag zur Erreichung des 3,5 Prozent-Ziels zeigen, der potentiell mit einer ungedeckelten steuerlichen F&E-Förderung erreichbar wäre.

„Zwar wenden die meisten OECD-Länder ebenfalls Deckelungen an, diese sind i.d.R. aber deutlich höher. So deckelt Frankreich seinen Steuersatz von 30 Prozent bei F&E-Aufwendungen von 100 Millionen Euro, darüber kommt ein Satz von 5 Prozent zur Anwendung. In Australien liegt der Deckel von F&E-Aufwendungen bei ca. 65 Millionen Euro,

BPI Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V.

Innovation & Forschung / Biotechnologie

Friedrichstraße 148 | 10117 Berlin | www.bpi.de
Telefon: +49 30 27 909-1 54| Telefax: +49 30 27 909-3 54
pserrano@bpi.de

Stellungnahme

in Italien bei 20 Millionen Euro, in Großbritannien bei 7,5 Millionen Euro, in Dänemark bei ca. 3,5 Millionen Euro und in Norwegen bei über 5 Millionen Euro. In den Nachbarländern Belgien, Niederlande und Österreich existieren keine Deckelungen. Der sehr niedrige Deckel in Deutschland dürfte gewählt worden sein, um die Budgetbelastung durch die steuerliche F&E-Förderung in engen Grenzen zu halten. Pro Jahr sollen die ausgezahlten Zulagen den Betrag von 1,25 Milliarden Euro nicht übersteigen".[1]

Zudem möchte der BPI darauf hinweisen, dass diese Maßnahme stark die Ziele der Bundesregierung unterstützt, die eingangs aufgelistet wurden. Umso wichtiger erscheint es, dass sinnvolle und für eine Verstetigung und Verbesserung der Maßnahme geeignete Evaluierungskriterien, die auf S. 27, Zu § 10 (Evaluierung) Erwähnung finden, ausgearbeitet werden. Diese sollen wohl zeitnah in einem der EU vorzulegenden Evaluierungsplan dargelegt werden, damit die Maßnahme von der EU-Kommission über den vorgegebenen sechsmonatigen Zeitraum hinaus besteht. Hier ist die Industrie ein guter Partner und bietet an, aktiv an der Ausgestaltung dieses Plans mitwirken.

Die Maßnahme wird wohl das Ziel, besonders KMU zu fördern, erreichen. Nach Angaben einer von der Leibniz-Gemeinschaft und dem Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) veröffentlichten Studie im März dieses Jahres[2] wird die Deckelung der Bemessungsgrundlage dazu führen, dass nur gut ein Fünftel der gesamten förderfähigen F&E-Aufwendungen der Unternehmen auch tatsächlich gefördert werden. In forschenden Kleinunternehmen mit unter 50 Beschäftigten jedoch kämen faktisch die gesamten förderfähigen F&E-Aufwendungen in den Genuss der Forschungszulage, da kaum ein Unternehmen förderfähige F&E-Aufwendungen über dem Deckel aufweist.

Ganz anders sei das bei „mittelgroßen Unternehmen" (mit 1.000 oder mehr Beschäftigten, auch MidCaps oder Midrange-Unternehmen genannt). Hier würden nur vier Prozent der gesamten förderfähigen F&E-Aufwendungen auch tatsächlich über die geplante Maßnahme gefördert werden. Es sei davon auszugehen, dass die steuerliche F&E-Förderung lediglich geringe Anreize zur Ausweitung der F&E-Tätigkeit entfalten würde. Dies wird in der oben erwähnten Studie deutlich als „misslich" bezeichnet, denn gerade im Bereich sogenannter „mittelgroßer Unternehmen" – im Koalitionsvertrag der Bundesregierung explizit genannte Adressaten der Maßnahme - könne eine steuerliche F&E-Förderung erhebliche F&E-Potenziale mobilisieren.[3]

[1] Georg Licht, Bettina Peters, Christian Rammer, Steuerliche Forschungsförderung in Deutschland, Leibniz-Gemeinschaft und ZEW, März 2019.

[2] Ebda.

[3] Peters, B., M. Hud, C. Rammer, G. Licht (2018), Zur Notwendigkeit einer steuerlichen F&E-Förderung auch für „Midrange Companies". Mannheim: ZEW.

BPI Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V.

Innovation & Forschung / Biotechnologie

Friedrichstraße 148 | 10117 Berlin | www.bpi.de
Telefon: +49 30 27 909-1 54| Telefax: +49 30 27 909-3 54
pserrano@bpi.de

Stellungnahme

Auftragsforschung

Die Begünstigung eines Auftragnehmers gegenüber eines Auftragsgebers bei Forschungsaufträgen enthält keinerlei deutliche Anreizwirkung, mehr in F&E zu investieren.

Die Auftragsforschung sollte vom Risiko-tragenden Auftraggeber absetzbar sein.

Der Passus in der Begründung (B. Besonderer Teil, Seite 18, Zu §2), dass Auftragnehmer, die ein F&E-Vorhaben im Auftrag Dritter durchführen, der Anspruchsberechtigte ist, benachteiligt den Auftraggeber. Dieser geht ja mit seiner innovativen Idee ins finanzielle Risiko. Die Anreizwirkung einer steuerlichen F&E-Förderung ist bei ihm größer, da sie die (risikoreichen) Investitionskosten senken könnte. Der Auftragnehmer hingegen wird bereits für seine F&E-Dienstleistung von Auftraggeber bezahlt. Hier besteht meistens keine intellektuelle Vorarbeit. Zudem wird er - wenn das Ergebnis der Auftragsforschung zu keinem marktfähigen Produkt führt -, trotzdem vom Auftraggeber vergütet; der finanzielle Schaden verbleibt beim Auftraggeber.

Sollte die derzeit vorliegende Ausgestaltung darauf zielen, Forschungsaufträge im Inland zu fördern, so läuft die Maßnahme auch ins Leere: Nach Angaben des Stifterverbandes und des VCI (Zahlen aus dem Jahr 2015) geht derzeit lediglich ein minimaler Anteil des Volumens für Auftragsforschung ins EU-Ausland (lediglich 1,1 Prozent der gesamten F&E-Aufwendungen der deutschen Wirtschaft).

Wäre das Ziel, KMU, die in der Auftragsforschung tätig sind, „Anreize“ zu bieten, dann ist dazu anzumerken, dass der in der Maßnahme geplante Erfüllungsaufwand gerade für KMU viel zu groß erscheint (siehe nächster Abschnitt Erfüllungsaufwand).

Erfüllungsaufwand

Die geplante Maßnahme darf nicht durch ein zu hohes Maß an Erfüllungsaufwand torpediert werden – dafür ist die Höhe der gedeckelten Forschungszulage zu gering, um trotz bürokratischer Hürden eine Anreizwirkung zu entfalten.

Es muss eine Einheitlichkeit bei der Ausstellung der Bescheinigungen garantiert werden und diese Ausstellung darf nicht als bürokratische Hürde zur Einschränkung der Maßnahme dienen oder als eine solche von potentiellen Antragsstellern angesehen werden.

Das vom BMF noch zu entwerfende Muster zur Ausstellung der Bescheinigungen sollte so ausgestaltet werden, dass der noch zu bestimmende Aussteller der Bescheinigungen seine Arbeit effizient, schnell und im Sinne einer Anreizwirkung der Maßnahme für mehr F&E erledigen kann.

Der BPI begrüßt die Betonung des BMF im besonderen Teil der Gesetzesbegründung, die Maßnahme sei so auszugestalten, dass sie sowohl für die Unternehmen als auch für die Finanzverwaltungen möglichst einfach administrierbar zu sein hat. Der BPI stimmt mit dem BMF darin überein, dass „die Akzeptanz der Regelung insbesondere davon abhängen [wird],

BPI Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e.V.

Innovation & Forschung / Biotechnologie

Friedrichstraße 148 | 10117 Berlin | www.bpi.de
Telefon: +49 30 27 909-1 54| Telefax: +49 30 27 909-3 54
pserrano@bpi.de

Stellungnahme

wie groß der Aufwand zur Beantragung der Förderung und zur notwendigen Nachweisführung ist".[4]

Nach Rücksprache mit einigen KMU und „mittelgroßen" Firmen (MidCaps) aus dem Pharma-Bereich ist jetzt schon abzusehen, dass zum Beispiel das vorgesehene Führen eines Lohnkontos, die nachprüfbare Dokumentation mit dem Beleg der jeweiligen Zeitanteilen des Einsatzes der Arbeitnehmer oder die laufenden Aufzeichnungen, „die eindeutig und möglichst zeitnah die geleisteten Arbeitsstunden belegen"[5] sollen, schon jetzt abschreckend auf die Firmen wirken.

Analog zu dem österreichischen Modell könnte hier anstelle eines überbordenden und unverhältnismäßigen Erfüllungsaufwandes eine jährliche Beschreibung der F&E-Tätigkeit, die das Unternehmen im vergangenen Jahr durchgeführt hat, erfolgen.

Der BPI kann die Gründe gut nachvollziehen, weswegen die Bescheinigungen einer geeigneten Stelle außerhalb der Finanzverwaltung vorbehalten bleiben sollen (S.23 (Zu §6 (Bescheinigung)). Das BMF lässt jedoch noch offen, ob nur eine oder mehrere Stellen diese Arbeit übernehmen sollen: *„Für den Fall, dass mehr als eine Stelle dafür erforderlich ist, wird auch die Möglichkeit eröffnet, mehrere Stellen hierfür zu benennen und mit der Feststellung der begünstigten F&E-Vorhaben und dem Ausstellen von rechtsverbindlichen Bescheinigungen für das Finanzamt zu beauftragen"*[6]. Dies konterkariert den Grund, nicht die jeweiligen zuständigen Finanzämter mit den Bescheinigungen zu beauftragen (siehe S. 23, Zu §5 (Bescheinigung): *„Zudem wäre mit unterschiedlichen Beurteilungsergebnissen zu rechnen, da eine Gleichmäßigkeit in der Beurteilung bei dezentraler Bearbeitung nur schwer zu erreichen wäre".*

Der Verband plädiert daher für Einheitlichkeit bei der Ausstellung der Bescheinigungen. Werden mehrere Stellen damit beauftragt (§15), könnten die Kriterien für die Ausstellung der Bescheinigungen im Sinne des §6 – unabhängig von dem vom BMF vorgeschriebenen Muster – unterschiedlich und damit auch potentiell diskriminierend ausgelegt werden.

Zuletzt sei noch darauf hinzuweisen, dass die im §2 und in der Anlage 1 zu §2 Absatz 1 sowie in der Begründung (S. 17, B. Besonderer Teil, Zu §2, Zu Absatz 1 bis Absatz 3) gelisteten F&E-Tätigkeiten, die eine Förderung nach dem vorliegenden Gesetzentwurf erhalten, durchaus unterschiedliche Interpretationen – je nach Branche – zulassen. Was in einem Industriesektor die Marktentwicklung eines im Wesentlichen festgelegten Produktes ist, kann in einer anderen Branche aufgrund deren Spezifika noch als F&E-Programm einzuordnen sein. Diesen Aspekt müsste die noch zu bestimmende, bescheinigende Entität bei der Beurteilung der eingereichten Anträge berücksichtigen können.

[4] S. 16, B. Besonderer Teil, Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung, Allgemein

[5] S. 19, Zu §3 (Förderfähige Aufwendungen und Bemessungsgrundlage), zu Absatz 1.

[6] Seite 28, Zu §15 (Ermächtigungen).