BIO DEUTSCHLAND
Biotechnologie-Industrie-Organisation Deutschland e. V.

Stellungnahme der BIO Deutschland

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG)

Berlin, 3. Mai 2019

Geschäftsstelle
BIO Deutschland e. V.
Schützenstraße 6a
10117 Berlin

Ansprechpartner:
Michael Kahnert
Tel: +49 30 2332 164 33
E-Mail: kahnert@biodeutschland.org

Inhalt

1. Zusammenfassung der Ergebnisse 2
2. Einleitung 3
3. Einschätzung der BIO Deutschland zum Referentenentwurf eines Forschungszulagengesetzes 3
3.1. Antragsberechtigung und Auftragsforschung (§§ 1, 2 Abs. 4 und § 3 RefE FZulG) 4
3.2. Regelungen zu verbundenen Unternehmen (§ 3 Abs. 6 RefE FZulG) 4
3.3. Auszahlung der Forschungszulage in Verlustphasen 5
3.4. Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten 6
3.5. Langfristige Forschung und Entwicklung und Begünstigungszeitraum 6

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Forschung und Entwicklung sind für Deutschland Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Standortes. Nur durch konsequente Innovation bleibt die deutsche Wirtschaft stark und kann sich im internationalen Wettbewerb durchsetzen. Neue Forschungsansätze sollten daher befördert werden. Eine Ergänzung der sehr guten Projektförderung um eine mehr in die Breite wirkende steuerliche Forschungsförderung ist sehr sinnvoll und im internationalen Innovationswettbewerb unerlässlich. Ein wesentliches Ziel sollte sein, die Innovatorenquote wieder anzuheben und mehr Unternehmen in die kontinuierliche Forschung und Entwicklung zu bringen.

Aus Sicht der BIO Deutschland müssen mit der steuerlichen Forschungsförderung gerade diejenigen erreicht werden, die derzeit geringe oder keine Investitionen in Innovationen tätigen. Dabei gilt es, in Deutschland eine Trendwende einzuläuten. Insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) müssen als Rückgrat der deutschen Wirtschaft zu mehr Innovationen motiviert werden. Denn nur so sichern wir diese für unsere Volkswirtschaft und generieren auch langfristig eine standortgebundene Wertschöpfung.

Den Mitte April vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (RefE FZulG) begrüßt BIO Deutschland, der Branchenverband der Biotechnologie in Deutschland, ausdrücklich.

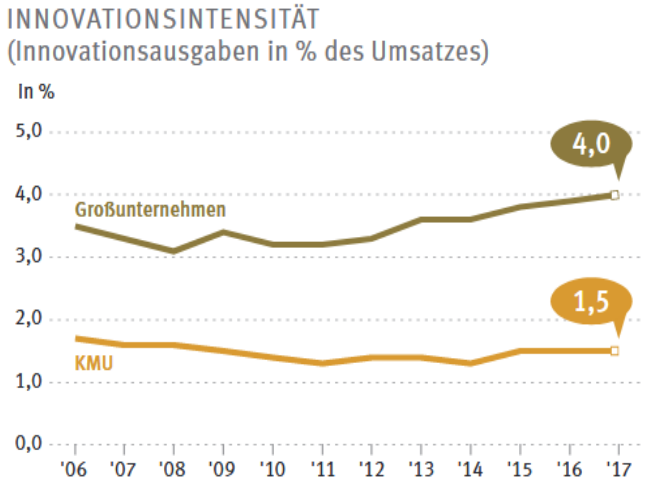
Für die Verbesserung des RefE FZulG fordert BIO Deutschland:

- im Fall einer Forschungskooperation mit einem nicht antragsberechtigten Partner für KMU einen Ausnahmetatbestand zu schaffen, der es dem auftraggebenden KMU ermöglicht, die förderfähigen Leistungen des Kooperationspartners/ Auftragsforschungspartner in Ansatz zu bringen, wenn beim KMU keine eigenen förderfähigen Kosten im Sinne des § 3 RefE FZulG vorliegen.
- von der Regelung des § 3 Abs. 6 RefE FZulG solche Unternehmen auszunehmen, die nur aufgrund der Finanzierung durch ein und denselben Investor als verbundene Unternehmen gelten.
- in § 11 RefE FZulG klarzustellen, dass die Forschungszulage auch und insbesondere in Verlustphasen ausgezahlt wird.
- sicher zu stellen, dass verlustvortragenden forschende Unternehmen nicht gemäß § 9 Abs. 2 RefE FZulG vom Anspruch auf Forschungszulage ausgeschlossen werden.
- sicher zu stellen, dass ein einheitliches Verständnis des Begriffes „*FuE-Vorhaben*“ in § 8 Abs. 1 RefE FZulG besteht.

2. Einleitung

Forschung und Entwicklung sind Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Standortes Deutschland. Nur durch konsequente Innovation bleibt die deutsche Wirtschaft stark und kann sich im internationalen Wettbewerb durchsetzen. Neue Forschungsansätze sollten daher konsequent und stärker als bisher befördert werden. Eine Ergänzung der sehr guten Projektförderung um eine mehr in die Breite wirkende steuerliche Forschungsförderung ist sehr sinnvoll und im internationalen Innovationswettbewerb unerlässlich. Insbesondere gilt dies, da sie dazu beiträgt, dass auch diejenigen eingeschlossen werden, die Forschungsaufwendungen tätigen, aber nicht von der Projektförderung profitieren. Zudem wissen die Unternehmen zielsicherer als die Fördermittelgeber, welche Innovationen sich im Markt durchsetzen können. Eine steuerliche Forschungsförderung gibt für diese Weiterentwicklungen und Innovationsaufwendungen den richtigen Anreiz. In Deutschland ist seit etwa 2000 eine Abnahme der Forschungsproduktivität, der Anzahl der technologieorientierten Gründungen und der Innovatorenquote zu beobachten. Diese Entwicklung deutet auf einen Rückgang der Bereitschaft zu Innovationsaktivitäten und des ökonomischen Erfolgs von Forschung, Entwicklung und Innovation (https://www.stifterverband.org/veranstaltungen/2018_01_29_produktivitaetsparadox)

Aus Sicht der BIO Deutschland müssen mit der steuerlichen Forschungsförderung gerade diejenigen Unternehmen erreicht werden, die derzeit geringe oder keine Investitionen in Innovationen tätigen. Insbesondere halten wir es für wichtig, dass eine solche Förderung einen Fokus auf KMU beinhaltet, den die Expertenkommission in ihrem kürzlich veröffentlichten Jahresgutachten einfordert (vgl. EFI Gutachten 2019). Im Jahr 2017 haben weniger Unternehmen in Deutschland Forschung und Entwicklungstätigkeiten durchgeführt, der Anteil sank von 20,0 auf 17,4 Prozent – vor allem KMU zogen sich aus der Forschung und Entwicklungstätigkeit zurück (vgl. ZEW Pressemitteilung vom 8. Februar 2018). Der zu beobachtende Rückgang von Forschungsaufwendungen bei KMU ist insofern gefährlich für unseren Standort, als im Innovationsgeschehen des 21. Jahrhunderts Start-Ups und KMU eine immer zentralere Rolle als Innovationstreiber einnehmen. Sie haben tendenziell direktere Zugänge zu aktuellen Markt- und Technologieentwicklungen. Die Zukunftsfestigkeit unseres Standortes und seiner Arbeitsplätze wird damit auch maßgeblich durch die Frage bestimmt, in welcher Weise und auf wie vielen Standbeinen (unmittelbare Projektförderung und indirekte steuerliche Förderung) wir die Forschungsaktivitäten in unserem Land fördern. Außerdem gilt es in Deutschland eine Trendwende einzuläuten. KMU müssen als Rückgrat der deutschen Wirtschaft zu mehr Innovationen motiviert werden. Denn nur so sichern wir die unsere Volkswirtschaft und generieren auch langfristig eine standortgebundene Wertschöpfung.



Quelle: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/mip/18/mip_2018.pdf

3. Einschätzung der BIO Deutschland zum Referentenentwurf eines Forschungszulagengesetzes

Mitte April hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (RefE FZulG) vorgelegt. Ziel ist es durch die steuerliche Förderung von Forschungsvorhaben die Attraktivität des Unternehmensstandortes Deutschland zu stärken. Nachdem die Bundesregierung mehrfach die Einführung einer solchen Förderung angekündigt hat, ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass sie nunmehr einen konkreten Vorschlag vorlegt. Der RefE FZulG ist grundsätzlich geeignet, das Ziel zu erreichen. Einige Details führen jedoch zu einer Ungleichbehandlung von KMU bzw. Verfehlen ein wesentliches Ziel (kontinuierlich forschende KMU). Im Folgenden nimmt BIO Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

3.1. Antragsberechtigung und Auftragsforschung (§§ 1, 2 Abs. 4 und § 3 RefE FZulG)

Antragsberechtigt sind gemäß § 1 RefE FZulG unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtige im Sinne des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes, soweit sie nicht von der Steuer befreit sind. Im Zusammenhang mit § 2 Abs. 4 RefE FZulG gilt dies auch bei Kooperationen und im Rahmen der Auftragsforschung.

Daraus folgt, dass Im Rahmen einer Kooperation / Auftragsforschung nur derjenige einen Antrag auf Zulage stellen kann, der im Sinne des § 1 RefE FZulG antragsberechtigt ist. Die Begründung zu § 2 RefE FZulG stellt dazu klar: „*Ist der Kooperationspartner eine steuerbefreite Einrichtung, ist in der Konsequenz nur der beim steuerpflichtigen Unternehmen anfallende förderfähige Aufwand nach § 3 zu begünstigen.*“

Im Bereich der aufwendigen biotechnologischen Forschung und Entwicklung führen oft schon Kleinstunternehmen (Neugründungen, Ausgründungen als Start-Ups) eigene Forschung und Entwicklung durch. In der Nachgründungsphase sind diese Aktivitäten aufgrund des zur Verfügung stehenden Budgets aber beschränkt. Vielfach greifen sie daneben auf Kooperationen oder Auftragsforschungsarbeiten von Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen zurück. Der Übergang in eine kontinuierliche Forschung und Entwicklung ist oft schwer sicher zu stellen. Planbare Wachstumsperspektiven sowie Zugang zu Finanzierungsquellen für diese kontinuierliche Forschung und Entwicklung fehlen vielfach.

Branchenübergreifend können Kleinst- und kleine Unternehmen (darunter viele Start-Ups) Forschung und Entwicklung vielfach nicht in Eigenregie durchführen. Bei einen Dreimannbetrieb wird diese beispielsweise häufig an einen Kooperationspartner ausgegliedert - oft die Universität oder Forschungseinrichtung aus denen sich die Unternehmen ausgegründet haben. **Aber gerade diese besonders förderungswürdigen Unternehmen fallen durch das Raster des RefE-FZulG.** Sie sind zwar antragsberechtigt, die Forschung findet aber beim Kooperationspartner / Auftragsforschungspartner statt, der oft nicht antragsberechtigt ist. BIO Deutschland fordert, für diesen Fall einen Ausnahmetatbestand zu schaffen, der es diesen Unternehmen ermöglicht, die förderfähigen Leistungen des Kooperationspartners / Auftragsforschungspartners in Ansatz zu bringen, wenn sie keine eigenen förderfähigen Kosten im Sinne des § 3 RefE FZulG haben.

> <u>§ 3 Abs. 1 RefE FZulG wird um einen Satz 4 ergänzt:</u>
>
> *Bestehen im Rahmen einer Kooperation eines kleinen oder mittelständischen Unternehmens (KMU) mit einer oder mehreren Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung beim KMU keine förderfähigen Aufwendungen im Sinne dieser Vorschrift, kann das KMU im Forschungsvorhaben anfallende Arbeitslöhne der Einrichtung(en) für Forschung und Wissensverbreitung geltend machen, wenn diese im Forschungsvorhaben gesondert ausgewiesen sind und den üblichen Rahmen nicht überschreiten.*

Mit der Ergänzung wird sichergestellt, dass in Deutschland Steuern zahlende KMU in den Genuss der Forschungszulage kommen, wenn sie keine eigene aber über Kooperationen / Auftragsforschungen initiierte Forschung haben. Die Forschung kann auch im Ausland erfolgen, weil der Standort Deutschland auch in dem Fall von der Innovation profitiert. Eine Beschränkung auf Deutschland ist beihilferechtlich nicht zu empfehlen. In jedem Fall kommt nur solchen Unternehmen eine Forschungszulage zugute, die in Deutschland unbeschränkt und beschränkt steuerpflichtig sind. Eine Auszahlung ins Ausland wird damit verhindert.

3.2. Regelungen zu verbundenen Unternehmen (§ 3 Abs. 6 RefE FZulG)

Für verbundene Unternehmen wird in § 3 Abs. 6 RefE FZulG auf die Regelungen zur § 15 AktG rekurriert. Die Zuordnung bzw. Einordnung als verbundenes Unternehmen wirkt sich auf die Deckelung der Bemessungsgrundlage in § 3 Abs. 5 RefE FZulG entscheidend aus.

Für innovative Unternehmen, die auf die Finanzierung ihrer Forschung und Entwicklung durch „Venture Capital“ (VC) angewiesen sind, wie es bei den forschenden Biotechnologieunternehmen regelmäßig der Fall ist, steckt hier das folgende Problem: Wenn sie bei der Kapitalaufnahme die Mehrheit der Stimmrechte abgeben müssen, sind sie mit den mit ihnen verbundenen Unternehmen auf die jährliche Bemessungsgrundlage von 2 Mio. Euro gedeckelt (§ 3 Abs. 5 RefE FZulG). Das bedeutet, Unternehmen, die speziell auf eine Förderung angewiesen wären, müssen eine Verminderung der Bemessungsgrundlage hinnehmen.

Die Entwicklung von Hightech-Produkten ist mit einem hohen Risiko behaftet, vor allem für die Unternehmerinnen und Unternehmer sowie ihre Mitarbeitenden. In der Biotechnologie wird das unternehmerische Risiko

von einem hohen und langfristigen Bedarf an Kapital begleitet. Damit unterscheidet sich diese Branche von den meisten anderen Industriezweigen. Bis zum Beispiel die Prüfung von Wirkstoffkandidaten für die Arzneimitteltherapie so weit gediehen ist, dass sich abschätzen lässt, ob sich weitere Investitionen lohnen, vergehen viele Jahre und es werden rund 50 Mio. Euro gebraucht. Statistisch gesehen erreicht nur eines von zehn in der Klinik erprobten Medikamenten den Patienten. Diesem einen Arzneimittel stehen am Ende Entwicklungskosten von In der Regel mehreren Hundert Millionen Euro gegenüber. Nur zwölf Prozent der Aufwendungen für eine Innovation werden in Deutschland über Kredite finanziert. Unternehmen mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität greifen so gut wie gar nicht auf Kredite zurück. Insbesondere junge Unternehmen können sich häufig nur dadurch finanzieren, dass sich Investoren mit Eigenkapital in das Unternehmen einkaufen. Dieses sogenannte VC wird meist schrittweise, gekoppelt an so genannte Meilensteine, in die Firma eingebracht. Die Investition soll möglichst nach Ablauf einer Zeitspanne von mehr als fünf (teilweise bis zu zehn) Jahren durch den Verkauf von Anteilen an größere Unternehmen oder durch einen Börsengang (IPO - „Initial Public Offering“) zu einem positiven Ergebnis für die Anleger führen.

Insbesondere in der kosten- und zeitaufwendigen biotechnologischen Forschung und Entwicklung sind VC-Finanzierungen für KMU essentiell. Sie fallen daher aufgrund des notwendigen Umfanges der Investitionen und der damit einhergehenden Einbindung der Geldgeber in das Unternehmen derzeit schnell in den Bereich der verbundenen Unternehmen, insbesondere wenn der Investor in weitere Unternehmen investiert. Eine dem Konzern gleiche Zurechnung ist hier aber nicht gerechtfertigt, da die Unternehmen untereinander weder auf Ressourcen oder anderweitige Unterstützung zurückgreifen können, noch steuerliche Gestaltungen, z. B. durch Ausgleich von Gewinnen und Verlusten, in Betracht kommen. Gesellschaften, die strategisch eigenständig auf Grundlage wissenschaftlich / technischer Erkenntnisse neue Produkte und Dienstleistungen erforschen oder entwickeln, sollen die Eigenständigkeit im Sinne des § 3 Abs. 6 RefE FZulG und damit die Möglichkeit jeweils bis zu 2 Mio. Euro als jährliche Bemessungsgrundlage geltend machen zu dürfen.

Sie sollten nicht dadurch benachteiligt werden, dass sich Business Angels oder als VC agierende „Family Offices“ an ihnen beteiligen, solange sie in ihrer unternehmerischen Prägung nicht eine strategisch dienende Funktion in einem operativ tätigen Konzern wahrnehmen, wie es das Aktienrecht als „Role Model“ zugrunde legt.

3.3. Auszahlung der Forschungszulage in Verlustphasen

Gemäß § 11 RefE FZulG ist die Forschungszulage nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, in dem das Forschungsvorhaben stattfand, festzusetzen und aus den Einnahmen an Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer auszuzahlen.

Aus Sicht der BIO Deutschland ist es sehr wichtig, dass die Forschungszulage auch und gerade in den frühen Verlustphasen ausgezahlt werden kann. Das dies angedacht ist, entnehmen wir dem Wort „*auszuzahlen*“ in § 11 RefE FZulG sowie der Begründung zu dieser Vorschrift („*Die Forschungszulage wird aus dem Aufkommen an Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer ausgezahlt und mindert damit das jeweilige Steueraufkommen.*“). Allerdings verwundert der Bezug „… *aus den Einnahmen […] auszuzahlen.*“ Das könnte missverstanden werden, in dem Sinn, dass nur tatsächlich Steuern zahlende Unternehmen eine Forschungszulage erhalten können. BIO Deutschland fordert daher die Klarstellung, dass auch in Verlustphasen die Auszahlung der Forschungszulage erfolgt.

> <u>§ 11 RefE FZulG wird um den folgenden Satz ergänzt</u>:
>
> *Die Auszahlung der Forschungszulage erfolgt auch in Verlustphasen des Unternehmens.*

Unternehmerinnen und Unternehmer, ihre Mitarbeitenden und die Anleger nehmen insbesondere in der Biotechnologie ein hohes eigenes Risiko auf sich. Ihr Anreiz ist die Hoffnung auf Erfolg und Wachstum. Wenn die Rahmenbedingungen dem im Wege stehen, entfällt für sie ein wichtiger Ansporn. Biotechnologische Forschung und Entwicklung ist kapitalintensiv und zeitaufwendig (siehe oben 3.2).

Die Phase von Forschung und Entwicklung geht fast immer einher mit Verlusten. Während Konzerne ihre Aufwendungen für Forschung und Entwicklung jederzeit Gewinn mindernd geltend machen sowie mit profitableren Geschäftsfeldern schwächere quersubventionieren können, tragen forschende Biotechnologieunternehmen, die Verluste vor, um sie gegen spätere Gewinne im Erfolgsfall verrechnen zu können. Da es in den Spitzentechnologien oft Jahre braucht, um ein Produkt zu entwickeln, können kleine Unternehmen ihre als „Verluste“ zu deklarierenden Investitionen in Forschung und Entwicklung erst später oder möglicherweise auch gar nicht geltend machen.

Es wäre daher eine doppelte Benachteiligung, wenn diese verlustvortragenden Unternehmen die Forschungszulage nicht ausbezahlt bekommen.

Zudem ist für KMU Planungssicherheit unerlässlich. Angesichts der Tatsache, dass die Forschungszulage erst im Folgejahr ausgezahlt wird, müssen die Unternehmen das Forschungsvorhaben vorfinanzieren. Das stellt besonders für nicht-kontinuierlich forschende KMU eine große Hürde dar. Um nicht Gefahr zu laufen, eine in die langfristige Finanzplanung einbezogene Forschungszulage nicht zu erhalten, bittet BIO Deutschland sicher zu stellen, dass mit der Bescheinigung des § 6 RefE FZulG die spätere Auszahlung hinreichend sicher erfolgt, wenn sich an den Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 RefE FZulG nichts wesentlich ändert.

3.4. Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten

§ 9 Abs. 2 RefE FZulG hält fest, dass Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne des Art. 1 Abs. 4 Buchst. c und Art. 2 Nr. 18 AGVO keinen Anspruch auf die Forschungszulage haben.

Die Regelungen der Art. 1 Abs. 4 Buchst. c und Art. 2 Nr. 18 AGVO sind differenziert und stellen im Wesentlichen darauf ab, dass mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals durch auflaufende Verluste verlorengegangen ist (die Fälle der Insolvenz bzw. von Rettungsbeihilfen sind hier nicht relevant). Vor dem Hintergrund der unter 3.3 erläuterten Problematik der forschenden Biotechnologieunternehmen mit vorgetragenen Verlusten bittet BIO Deutschland sicherzustellen, dass diese Unternehmen nicht im Sinne des § 9 Abs. 2 RefE FZulG von der Forschungszulage ausgeschlossen werden.

3.5. Langfristige Forschung und Entwicklung und Begünstigungszeitraum

Nach § 8 Abs. 1 RefE FZulG kann die Forschungszulage nur für Vorhaben beansprucht werden, mit deren Arbeiten nach Inkrafttreten diese Gesetzes begonnen wird.

Biotechnologische Forschung und Entwicklung ist langwierig (vgl. oben 3.2). Daher ist es für die Biotechnologieunternehmen wichtig, dass der Begriff des „*FuE-Vorhaben*“ verständnissicher definiert ist. Werden nur Projekte gefördert, die nach Inkrafttreten des Gesetzes begonnen werden, dann schließt das u. U. viele Biotech-Projekte im medizinischen Bereich und / oder mit langer Laufzeit komplett aus, wenn diese schon jetzt begonnen wurden. Andererseits kann man „*FuE-Vorhaben*“ auch kleinteiliger verstehen: Jede neue klinische Studie, neue Indikation, neue Darreichungsform, ganz neue „Compound“, stellen jeweils ein eigenständiges „*FuE*-Vorhaben“ dar. Jeder Übergang von früher Forschung in präklinische oder klinische Entwicklung ist dabei ein so wesentliche Einschnitt innerhalb des Projektes, dass sich daran die unterschiedlichen „*FuE-.Vorhaben*“, aus denen sich das Projekt zusammensetzt, abgrenzen lassen.

Die Biotechnologie-Industrie-Organisation Deutschland e. V. (BIO Deutschland) hat sich mit ihren mehr als 330 Mitgliedsfirmen zum Ziel gesetzt, in Deutschland die Entwicklung eines innovativen Wirtschaftszweiges auf Basis der modernen Biowissenschaften zu unterstützen und zu fördern. Dr. Peter Heinrich ist Vorstandsvorsitzender der BIO Deutschland.

Fördermitglieder der BIO Deutschland und Branchenpartner sind AGC Biologics, Avia, Bayer Pharma, Boehringer Ingelheim Pharma, Centogene, Clariant Produkte (Deutschland), CMS Hasche Sigle, Deutsche Bank, EBD Group, Euronext, Evotec, Exyte, EY, Isenbruck │ Bösl │ Hörschler, Janssen, KPMG, Merck, MiltenyiBiotec, MorphoSys, Neuwerk, Pfizer, Phenex Pharmaceuticls, Pricewaterhouse-Coopers, Qiagen, Roche Diagnostics, Sanofi-Aventis Deutschland, SAP, Thermo Fischer, Vertex und VWR.

Kontakt

Weitere Informationen zur Tätigkeit der BIO Deutschland erhalten Sie gerne auf Anfrage bei der Geschäftsstelle des Verbandes oder unter www.biodeutschland.org.

BIO Deutschland e. V.
Schützenstraße 6a
10117 Berlin

Tel.: 030-2332 164 30
Fax: 030-2332 164 38
E-Mail: info@biodeutschland.org
Web: www.biodeutschland.org