

**Hartmut Rauen**  
Stellv. Hauptgeschäftsführer



VDMA · Postfach 710864 · 60498 Frankfurt am Main · Germany

Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Kontakt Hartmut Rauen  
Telefon +49 69 6603-1331  
Telefax +49 69 6603-2331  
E-Mail hartmut.rauen@vdma.org  
Datum 6. September 2019

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung  
(Forschungszulagengesetz – FZulG)“ (BT-Drucksachen 19/10940, 19/11728)**

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie für die Einladung zu einer öffentlichen Anhörung in dieser Sache. Gerne nehmen wir an der Anhörung teil und möchten vorab wie folgt Stellung nehmen:

I.

a) Maschinen- und Anlagenbau

Der Maschinen- und Anlagenbau ist in Deutschland mit über 1,3 Mio. Erwerbstätigen größter industrieller Arbeitgeber. Zugleich ist die Branche wichtigster Ingenieur-Arbeitgeber und mithin wichtigster Innovationsmotor unserer Volkswirtschaft. Die Exportquote liegt bei 79 Prozent (2018). Mit einem Umsatz von 232 Milliarden EUR (2018) ist der Maschinen- und Anlagenbau einer der führenden Industriezweige in Deutschland. Der VDMA vertritt über 3.300 vorrangig mittelständische Unternehmen. In der Forschungsförderung befürwortet der VDMA einen vorwettbewerblichen „Dreiklang“ aus gestärkter Industrieller Gemeinschaftsforschung (IGF), einer breitenwirksam angelegten Verbundforschung („Transferplattformen“) sowie einer steuerlichen Forschungsförderung.

## b) Vorbemerkung

Mit dem Gesetzentwurf rückt die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland endlich in greifbare Nähe. Nach jahrelanger Diskussion – auch in Bundestag und Bundesrat – und nahezu einmütiger Befürwortung in Industrie, Innovationsforschung und gesellschaftlichen Gruppen begrüßt der VDMA die Initiative ausdrücklich. Ebenso werden tragende inhaltliche Säulen der Vorlage befürwortet. Hierzu gehören der Verzicht auf eine Größenbeschränkung, die Höhe des Fördersatzes, die Zusätzlichkeit in Bezug auf andere bewährte Instrumente der Forschungsförderung, die unbefristete Laufzeit sowie die Unabhängigkeit einer Förderung von Gewinnsituation und Unternehmenszweck. Der VDMA hat sich bereits seit vielen Jahren für diese Kernelemente einer Ausgestaltung eingesetzt.

## II.

Bei aller Zustimmung im Grundsatz sieht der VDMA, auch im Lichte der formulierten Zielsetzung des Gesetzentwurfs – Stärkung des Unternehmensstandorts Deutschland sowie Sicherung von Wachstum und Beschäftigung –, gleichwohl noch Verbesserungspotenzial.

### a) Praxistauglichkeit des FuE-Begriffs sicherstellen / Begünstigte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (§ 2 FZulG-E)

Die Förderung fußt auf einer Abgrenzung der FuE-Aufwendungen, wie sie das sogenannte Frascati Manual der OECD vorsieht. Dieser Ansatz ist international üblich, wenn auch mit spezifischen Anpassungen in den einzelnen Ländern, und kann auch in Deutschland als Grundlage fungieren. Allerdings beinhaltet das Frascati Manual nicht für alle Branchen und Praxisfälle detaillierte Abgrenzungen. So findet im Maschinenbau Forschung und Entwicklung (FuE) auch außerhalb von FuE-Abteilungen z.B. im Zuge des Konstruktionsprozesses, in der Produktion oder in der Produktentwicklung bzw. über den Lebenszyklus eines Produkts statt. Dies muss bei den begünstigten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ebenfalls Berücksichtigung finden.

Die Unternehmen – insbesondere auch jene mit bis dato geringer Forschungsaktivität – benötigen in der Praxis eine möglichst klare Richtlinie, schon allein, um Planungssicherheit zu gewährleisten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ermächtigung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Verfahrensvorschriften zu § 2 zu erlassen, insbesondere zur inhaltlichen Beurteilung der Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, begrüßen wir. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass praktikable Abgrenzungskriterien gefunden werden, die auch im Mittelstand ohne zu großen bürokratischen Aufwand funktionieren. Gerne bringen wir uns hier im Sinne einer praxistauglichen Ausgestaltung des FuE-Begriffs stärker ein.

### b) Förderlücke bei Midrange Companies schließen / Förderfähige Aufwendungen und Bemessungsgrundlage (§ 3 FZulG-E)

Der VDMA hat sich stets für eine Forschungsförderung ohne Größenbeschränkung engagiert. Formal entspricht der Gesetzentwurf auch diesem Anspruch. Unternehmen aller Größenordnungen können die Zulage beantragen. Jedoch ist durch eine sehr enge Begrenzung der Bemessungsgrundlage auf 2 Mio. EUR der Personalkosten eine Fördersumme nur in Höhe von maximal 500.000 EUR erreichbar. Damit mutiert das Instrument in unserer Branche letztendlich doch zu einer Regelung vornehmlich für kleine und mittlere Unternehmen. In einer ersten Annäherung hat der VDMA ermittelt, dass die Deckelung im Maschinenbau bereits bei einem „Grenzunternehmen“ mit 365 Beschäftigten und einem Umsatz von 83 Mio. EUR greift. Midrange Companies (250 bis 3.000

Beschäftigte) werden damit neuerlich nur unzureichend adressiert. Wesentliche FuE-Anteile verbleiben außerhalb der Förderung.

Dabei sind es die Midrange Companies, die im bestehenden System der deutschen und europäischen Forschungsförderung klar benachteiligt werden. Große Verbundvorhaben des Bundes und der EU passen häufig nicht in die Planungswelten dieser Unternehmen. Klassische Förderangebote für KMU stehen solchen Unternehmen wiederum nur sehr eingeschränkt offen. Jedoch stehen Midrange Companies für Beschäftigung und Wertschöpfung in unserem Lande. Allein im Maschinenbau arbeiten knapp 30 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit 250 bis 999 Mitarbeitern. Deren Umsatz beläuft sich auf rund 35 Prozent des gesamten Branchenumsatzes.

Eine Anreizwirkung für mehr FuE in Deutschland und ein Aufschließen im internationalen Standortwettbewerb kann bei Midrange Companies auf diese Weise nicht erreicht werden. Geeignete Alternativen, die ebenfalls die Budgetrestriktionen im Blick behalten, existieren: So z.B. ein höherer Deckelbetrag oder ein Staffelformat, also ein nach Größenklassen gestaffelter Fördersatz, der Anreize für FuE bei allen Unternehmen zu setzen vermag. Um der Bedeutung gerade von Midrange Companies für Innovation und damit letztlich Beschäftigung besser gerecht zu werden, wären dann aber Staffelsätze zu definieren, die möglichst zielgenau auch diese Unternehmen adressieren.

#### c) Auftraggeber fördern / Auftragsforschung (§ 3 Abs. 4 FZulG-E)

Inzwischen hat sich in der Diskussion um die steuerliche Forschungsförderung in weiten Teilen ein Konsens gebildet, die Aufwendungen für Auftragsforschung einzubeziehen und so das Miteinander von Industrie und Wissenschaft sowie die Vernetzung über die Wertschöpfungskette zu stärken. Gerade kleine und mittlere Unternehmen sind mangels Kapazitäten oft darauf angewiesen, entsprechende Aufträge von Forschungseinrichtungen bearbeiten zu lassen.

Zwar bezieht der Gesetzentwurf die Auftragsforschung in die Förderung mit ein. Begünstigt werden sollte nach unserer Auffassung aber der Auftraggeber, denn dieser trägt Kosten und Risiko. Der Gesetzentwurf sieht stattdessen eine Förderung beim Auftragnehmer vor. So würden Beauftragungen von nicht steuerpflichtigen Wissenschaftsinstituten keinerlei Förderung im Rahmen des FZulG erhalten. Das kann nicht die Intention des Gesetzgebers sein.

Gegen die Förderung beim Auftraggeber ist teils eingewandt worden, auf diese Weise würde in großem Maße Forschung im EU-Ausland begünstigt, da Forschungsaufträge häufig ins Ausland vergeben würden. Für unsere Branche kann davon aber in relevanter Größenordnung keine Rede sein: So gehen im Maschinenbau nur knapp 16 Prozent bzw. 107 Mio. EUR der externen FuE-Aufwendungen ins Ausland (hier und im Folgenden: nicht nur EU). Über die Hälfte davon (60 Mio. EUR) geht an verbundene Unternehmen (Tochterunternehmen deutscher Konzerne). Hier also sticht der Einwand nicht. Wiederum nur 48 Mio. EUR fließen an die Wissenschaft und nicht-verbundene Unternehmen im Ausland. Dies sind gerade einmal 7,0 % der gesamten externen FuE-Aufwendungen im Maschinenbau.

Eine Einbeziehung der Personalkosten beim Auftraggeber ist auch technisch problemlos möglich, indem der Auftragnehmer auf seiner Rechnung den Personalkostenanteil offenlegen muss. Ein ähnliches Vorgehen gibt es bereits im Rahmen des § 35a EStG bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Alternativ und bürokratieärmer könnten auch über den Personalkostenanteil hinaus sämtliche Auftragskosten, also auch die in Rechnung gestellten Sachkosten, gefördert werden.

d) Verfahren bürokratiearm ausgestalten / Antrag und Bescheinigung (§§ 5,6 FZulG-E)

Das Antragsverfahren verlangt vom Antragssteller eine detaillierte Darlegung der FuE-Vorhaben und der förderfähigen Aufwendungen. Zugleich muss der Antragsteller eine Bescheinigung einer externen – noch nicht bestimmten – Stelle einholen.

Eine endgültige Beurteilung des Antragsverfahrens kann hier noch nicht vorgenommen werden, da nicht bekannt ist, welche Stellen aufgrund welcher Anträge die Bescheinigung ausstellen werden. Sehr wichtig für den Erfolg der Maßnahme im Maschinen- und Anlagenbau ist es, dass die Beantragung möglichst bürokratiearm und kostengünstig stattfinden kann. So sollte die Finanzbehörde so weit wie irgend möglich die bereits für die Bescheinigung nach § 6 FZulG-E eingereichten Unterlagen verwenden und auf erneute Darstellungen verzichten. Nicht eindeutig geht aus dem Gesetzentwurf hervor, ob die Bescheinigung eine Bindungswirkung für die Finanzverwaltung entfaltet. Zwar wird dies in der Gesetzesbegründung beschrieben, jedoch fehlt eine entsprechende Aussage im Gesetzestext. Zugleich führt die Begründung zu § 5 aus, dass das zuständige Finanzamt den Antrag umfassend zu prüfen habe. Doppelte Überprüfungen sind das Gegenteil eines bürokratiearmen Verfahrens.

Überdies sollte geprüft werden, ob zumindest kleinen und mittleren Unternehmen gestattet werden kann, optional auf die Einholung einer Bescheinigung zu verzichten, wenn der Fall von geringer finanzieller Bedeutung ist. In diesen Fällen könnte die Finanzverwaltung, falls sie den Antrag nicht nachvollziehen kann, beim Steuerpflichtigen die spätere Einholung der Bescheinigung vor Ablehnung des Antrages noch anregen. Auf diese Weise könnte es gelingen, den bürokratischen Aufwand zumindest in eindeutigen Fällen zu begrenzen. Generell ist eine Minimierung des Bearbeitungsaufwands sowie Planungssicherheit sicherzustellen.

Zum Vergleich lohnt sich hier ein Blick auf den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/4827 vom 09.10.2018, KMU-Forschungsförderungsgesetz), der allerdings in anderer Hinsicht kritikwürdig war (u.a. Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen, s. VDMA-Stellungnahme vom 14.02.2019). Dieser sah ein ähnliches Bescheinigungswesen vor wie der vorliegende Gesetzentwurf. Allerdings regelte § 35g des Vorschlags, dass über den Antrag auf Bescheinigung / Zertifizierung innerhalb von drei Monaten zu entscheiden sei und andernfalls der Antrag als genehmigt gelte. Es war auch klar gesetzlich geregelt, dass das Zertifikat die Finanzverwaltung in ihrer Entscheidung bindet. Die Bearbeitung sollte im Rahmen der Veranlagung erfolgen, mit dem so vorgegebenen Zeitrahmen. Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt es an dieser Verbindlichkeit. Da auch keine strikte Verbindung zum Steuerveranlagungsverfahren mehr besteht, müssen gesetzliche Vorgaben über die Zeitfrist der Bearbeitung und die Verbindlichkeit der Bescheinigung ausdrücklich getroffen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der VDMA den vorgelegten Gesetzentwurf mit den obigen Einschränkungen begrüßt. Soweit entsprechende Änderungen noch vorgenommen und die Verordnungsermächtigungen – unter Beteiligung der unternehmerischen Praxis – wie skizziert ausgeführt werden, besteht eine hohe Chance, dass das Forschungszulagengesetz einen wesentlichen Beitrag für mehr Forschung und Entwicklung leistet.

Gerne stehen wir Ihnen und Ihrem Hause für weitere Informationen und Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hartmut Rauen  
Stellv. Hauptgeschäftsführer

Ulrich Meißner  
Referent Steuern