

**21.11.19**

K - Fz

## **Verordnung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung**

---

### **Verordnung zur Durchführung von § 14 Absatz 1 des Forschungszulagengesetzes (Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung - FZulBV)**

#### **A. Problem und Ziel**

Mit § 14 Absatz 1 des Forschungszulagengesetzes (FZulG) wird das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eine oder mehrere Stellen zu bestimmen, zu beauftragen und soweit erforderlich zu beleihen, um die für die Ausstellung der Bescheinigungen nach § 6 FZulG erforderlichen Handlungen durchzuführen und die Bescheinigung für den Antragsteller auszustellen sowie Verfahrensvorschriften zu § 2 FZulG zu erlassen, insbesondere zur inhaltlichen Beurteilung der Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie zum Verfahren der Beantragung der nach § 6 FZulG erforderlichen Bescheinigung.

#### **B. Lösung**

Das BMBF wird als zuständige Stelle bestimmt, die die Durchführung der Aufgabe an einen oder mehrere Dritte (Bescheinigungsstellen) übertragen und diese soweit erforderlich beleihen kann.

#### **C. Alternativen**

Ein einstufiges Antragsverfahren im Rahmen des Antrags auf Forschungszulage bei der Finanzverwaltung wird nicht für sinnvoll erachtet. Da es sich bei den zu beurteilenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten um keine typischen steuerlichen Sachverhalte handelt, wäre eine sachgerechte und einheitliche Beurteilung für die Finanzverwaltungen nur schwer vorzunehmen. Um die entsprechenden Kenntnisse zu erwerben, wären in der Finanzverwaltung umfangreiche Schulungsmaßnahmen erforderlich. Die vorgesehene dezentrale Bearbeitung der Anträge auf eine Forschungszulage im jeweils zuständigen Finanzamt würde einen großen Ausbildungsbedarf nach sich ziehen, wenn die Beurteilung der begünstigten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben von den jeweils zuständigen Bearbeitern vorgenommen werden müsste. Zudem wäre mit unterschiedlichen Beurteilungsergebnissen zu rechnen, da eine Gleichmäßigkeit in der Beurteilung bei dezentraler Bearbeitung nur schwer zu erreichen wäre. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern wurde der Lösung unter B. der Vorzug gegeben. Damit wird es ermög-

licht, auf die Strukturen und Expertise der direkten Forschungsförderung zurückzugreifen. Außerdem sind durch die kombinierte Aufgabenwahrnehmung Effizienzgewinne zu erwarten.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Die Haushaltsausgaben sind im FZulG aufgeführt.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die Verordnung kein Mehraufwand.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Erfüllungsaufwand ist im FZulG beziffert, ebenso die Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Aufgrund der erwarteten Zunahme an unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungstätigkeit ist mit einer im zeitlichen Verlauf zunehmenden Zahl der Fälle zu rechnen. Die Auswahl der Bescheinigungsstelle bzw. Bescheinigungsstellen erfolgt im Wege einer wettbewerblichen Ausschreibung, die auch zur Quantifizierung des Erfüllungsaufwands führen wird. Auf Grundlage der Annahmen des FZulG ist von einem Erfüllungsaufwand von nicht weniger als 35 Millionen Euro jährlich auszugehen.

## **F. Weitere Kosten**

Die weiteren Kosten ergeben sich aus dem FZulG.

**21.11.19**

K - Fz

**Verordnung  
des Bundesministeriums  
für Bildung und Forschung**

---

**Verordnung zur Durchführung von § 14 Absatz 1 des  
Forschungszulagengesetzes  
(Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung - FZulBV)**

Der Chef des Bundeskanzleramtes

Berlin, 19. November 2019

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung zu erlassende

Verordnung zur Durchführung von § 14 Absatz 1 des Forschungszulagen-  
gesetzes (Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung - FZulBV)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen  
Prof. Dr. Helge Braun



# **Verordnung zur Durchführung von § 14 Absatz 1 des Forschungszulagengesetzes**

## **(Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung – FZulBV)**

Vom ...

Auf Grund des § 14 Absatz 1 Nummer 1 und 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 1 des Forschungszulagengesetzes vom xx.xx.xxxx (BGBl. I S. XX) verordnet das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:

### **§ 1**

#### **Gegenstand, Anwendungsbereich**

Diese Verordnung regelt das Bescheinigungsverfahren nach § 6 des Gesetzes.

### **§ 2**

#### **Zuständige Stelle**

(1) Zuständige Stelle für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dieser Verordnung ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zur Durchführung werden eine oder mehrere Stellen bestimmt und soweit erforderlich beliehen, die Gewähr für eine sachgemäße Aufgabenwahrnehmung bieten (Bescheinigungsstellen). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung gibt die Bescheinigungsstellen im gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL) amtlich bekannt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung bestimmt im Falle mehrerer Bescheinigungsstellen die Zuständigkeitsverteilung und veröffentlicht diese ebenso im gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL).

(2) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung führt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bescheinigungsstellen und stellt eine einheitliche Durchführung des Bescheinigungsverfahrens sicher.

(3) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bescheinigungsstellen sind zur Geheimhaltung besonders zu verpflichten. § 1 Absatz 2 und 3 des Verpflichtungsgesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547), geändert durch § 1 Nummer 4 des Gesetzes vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942), gilt entsprechend.

### **§ 3**

#### **Antragsverfahren**

(1) Der Antrag auf Erteilung einer Bescheinigung nach § 6 des Gesetzes ist nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck des Bundesministeriums für Bildung und Forschung einheitlich für sämtliche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben eines Wirtschaftsjahres, für die ein Antrag auf Forschungszulage beim Finanzamt gestellt werden soll, elektronisch bei der nach § 2 Absatz 1 benannten Bescheinigungsstelle zu stellen. Sofern erforderlich, sind

ergänzende Unterlagen beizufügen. Der Vordruck nach Satz 1 wird im Internet auf der Seite der zuständigen Stelle veröffentlicht.

(2) Die Bescheinigung nach § 6 des Gesetzes kann vor oder während der Durchführung eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens oder nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, für das die Forschungszulage beantragt werden soll, beantragt werden.

(3) Der Antrag muss enthalten:

1. Angaben zu den Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, für die eine Bescheinigung begehrt wird; insbesondere
  - a) eine aussagekräftige, nachvollziehbare inhaltliche Beschreibung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens,
  - b) den zeitlichen, personellen und den finanziellen Umfang des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens;
2. den Namen (gegebenenfalls inklusive Rechtsformzusatz), die Anschrift, die Kontaktdaten (Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Ansprechperson des Antragstellers);
3. die Steuernummer und das zuständige Finanzamt;
4. soweit vorhanden, eine Handelsregister-Nummer.

#### § 4

#### **Antragsprüfung**

(1) Die zuständige Bescheinigungsstelle prüft auf der Grundlage einheitlicher Vorgaben, ob ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne des § 2 Absatz 1 bis 3 des Gesetzes vorliegt.

(2) Die Prüfung eines Antrags erfolgt auf Grundlage der vom Antragsteller im Antrag nach § 3 gemachten Angaben. Die Bescheinigungsstelle kann im Rahmen der Prüfung ergänzende Unterlagen anfordern und bei Bedarf Vorortprüfungen durchführen.

(3) Soweit die Bescheinigungsstelle es in Ausnahmefällen für erforderlich hält, kann sie für die inhaltliche Prüfung eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens auf das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 2 Absatz 1 bis 3 des Forschungszulagengesetzes externe Gutachterinnen und Gutachter hinzuziehen, wenn der Antragsteller der Hinzuziehung nicht bei der Antragstellung widersprochen hat.

(4) Den externen Gutachterinnen und Gutachtern sind in Fällen des Absatzes 3 die Antragsunterlagen durch die zuständige Bescheinigungsstelle zur Prüfung zur Verfügung zu stellen. Die Gutachterinnen und Gutachter sind zur Geheimhaltung besonders zu verpflichten. § 1 Absatz 2 und 3 des Verpflichtungsgesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547), geändert durch § 1 Nummer 4 des Gesetzes vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942), gilt entsprechend. Vorhandene oder potentielle Interessenkonflikte schließen eine Verpflichtung als Gutachterin oder Gutachter aus.

(5) Die Kosten der externen Gutachten trägt die Bescheinigungsstelle.

§ 5

**Bescheinigung nach § 6 des Gesetzes**

(1) Die Bescheinigung wird von der zuständigen Bescheinigungsstelle für alle in einem Antrag nach § 3 aufgeführten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ausgestellt, die die Voraussetzungen nach § 2 Absatz 1 bis 3 des Gesetzes erfüllen.

(2) Die Bescheinigung hat jeweils getrennt für jedes Vorhaben die Feststellung und die Begründung zu enthalten, dass es sich um ein begünstigtes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne des § 2 Absatz 1 bis 3 des Forschungszulagengesetzes handelt.

(3) Die Bescheinigung soll innerhalb von drei Monaten nach Vorlage der vollständigen Unterlagen dem Antragsteller bekanntgegeben und dem zuständigen Finanzamt übermittelt werden. Das nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes vorgeschriebene Muster der Bescheinigung wird vom Bundesministerium der Finanzen in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellt und im Bundessteuerblatt bekannt gemacht.

(4) Für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die die Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 bis 3 des Gesetzes nicht erfüllen, ist der Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung abzulehnen.

(5) Gegen die Bescheinigung und die Ablehnung einer Bescheinigung ist der Widerspruch zulässig.

§ 6

**Geschäftsstatistik**

(1) Über die Anträge, die Bescheinigungen und die Ablehnungen nach dieser Verordnung führen die Bescheinigungsstellen eine Geschäftsstatistik. Gegenstand der Geschäftsstatistik sind die in Absatz 2 bestimmten Angaben und Merkmale.

(2) Für die Geschäftsstatistik nach Absatz 1 sowie zum Zwecke der Evaluierung nach § 17 des Gesetzes werden im Rahmen des Antragsverfahrens insbesondere folgende Angaben von den Antragstellern erhoben:

1. die Angaben nach § 3 Absatz 3,
2. der Wirtschaftszweig des Antragstellers,
3. der Umsatz im letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr (gegebenenfalls vorläufiger Wert oder Schätzung),
4. die Zahl der Beschäftigten im Unternehmen insgesamt sowie die Zahl der Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung zum Zeitpunkt der Antragstellung in Vollzeitäquivalenten,
5. die Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung im letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr (gegebenenfalls vorläufiger Wert oder Schätzung), unterteilt nach Personal- und Sachaufwendungen sowie internen und externen Aufwendungen,
6. die Eigenschaft eines verbundenen Unternehmens.

Bei verbundenen Unternehmen sollen die Angaben zu 2. bis 5. grundsätzlich für den gesamten Unternehmensverbund gemacht werden. Ersatzweise können Angaben für das jeweils rechtlich selbstständige Unternehmen gemacht werden, das den Antrag stellt. In diesem Fall sind zusätzlich Angaben zur Zahl der Beschäftigten und zum Umsatz im letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr für den Unternehmensverbund zu machen (gegebenenfalls vorläufige Werte oder Schätzungen).

(3) Nach näherer Bestimmung der zuständigen Stelle (§ 2) stellen die Bescheinigungsstellen für statistische Zwecke oder zu Zwecken der Evaluierung und Erfolgskontrolle weitere Erhebungen bei den Antragstellern ohne Auskunftspflicht an und teilen die Angaben der zuständigen Stelle und, auf Weisung der zuständigen Stelle, den für die Evaluierung beziehungsweise für die Durchführung der in § 7 Absatz 3 genannten Erhebungen zuständigen Stellen mit.

(4) Zum Zwecke der Geschäftsstatistik, der Evaluierung sowie der wissenschaftlichen Forschung dürfen die Bescheinigungsstellen sowie die zuständige Stelle Angaben zu demselben Antragsteller aus verschiedenen Bescheinigungsverfahren zusammenführen.

## § 7

### Datenübermittlung

(1) Für die weitere Bearbeitung des Antrags auf Forschungszulage nach § 5 des Gesetzes sowie zum Zwecke der Erfolgskontrolle, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung übermitteln die Bescheinigungsstellen Daten aus dem Bescheinigungsverfahren an die Finanzverwaltung.

(2) Zum Zwecke der Evaluierung nach § 17 des Gesetzes verarbeiten die zuständige Stelle sowie die Bescheinigungsstellen auf Weisung durch die zuständige Stelle die erhobenen Einzelangaben der Antragsteller. Sie übermitteln die Angaben nach Satz 1 einschließlich identifizierender Merkmale (insbesondere den Namen, die Anschrift, die E-Mail-Adresse, die Handelsregister-Nummer, die Steuernummer) sowie der jeweiligen Entscheidung über den betreffenden Antrag an die mit der Evaluierung betraute Stelle bzw. betrauten Stellen zur weiteren Verarbeitung, sofern die Angaben für die Durchführung der Evaluierung erforderlich sind.

(3) Die zuständige Stelle sowie die Bescheinigungsstellen dürfen die erhobenen Einzelangaben der Antragsteller einschließlich identifizierender Merkmale (insbesondere den Namen, die Anschrift, die E-Mail-Adresse, die Handelsregister-Nummer, die Steuernummer) sowie der jeweiligen Entscheidung über den betreffenden Antrag verarbeiten und zum Zweck der Evaluierung, weiterer wissenschaftlicher Forschung und zur Qualitätssicherung unionsrechtlicher Erhebungen an die die Erhebungen gemäß Durchführungsverordnung (EU) Nummer 995/2012 der Kommission vom 26. Oktober 2012 mit Durchführungsverordnungen zur Entscheidung Nummer 1608/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung und Entwicklung von Gemeinschaftsstatistiken über Wissenschaft und Technologie (ABl. L 299 vom 27.10.2012, S. 18) durchführenden Stellen zur weiteren Verarbeitung übermitteln.

## § 8

### Inkrafttreten

Die Verordnung tritt am Tag nach der Bekanntgabe der Bescheinigungsstellen nach § 2 Absatz 1 in Kraft, frühestens am 1. Januar 2020. Der Tag des Inkrafttretens ist durch



das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Bundesgesetzblatt gesondert bekannt zu geben.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Durch die Gewährung einer steuerlichen Förderung sollen Anreize für Unternehmen geschaffen werden, zusätzlich in Forschung und Entwicklung zu investieren. Das Forschungszulagengesetz (FZulG) ist zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Das Forschungszulagengesetz sieht ein zweistufiges Verfahren für die Gewährung der steuerlichen Forschungsförderung vor. Zum einen wird die Förderfähigkeit der Aufwendungen dem Grunde nach durch eine fachkundige Stelle bescheinigt. In einem zweiten Schritt wird dann die Förderung selbst beantragt. Der Anspruch auf Forschungszulage hängt von der Feststellung ab, ob ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne des § 2 Absatz 1 bis 3 FZulG vorliegt. Die Prüfung der Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 bis 3 FZulG obliegt den Bescheinigungsstellen, die die inhaltliche Prüfung übernehmen und dem Antragsteller eine Bescheinigung über das Vorliegen eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens nach § 2 Absatz 1 bis 3 FZulG ausstellen. § 14 FZulG ermächtigt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zum Erlass einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die die Zuständigkeit sowie das Bescheinigungsverfahren regelt. Die Beleihung kann notwendig sein, da die zu erstellenden Bescheinigungen Grundlagenbescheide im Sinne des § 171 Absatz 10 der Abgabenordnung (AO) darstellen und damit Verwaltungsakte sind.

#### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Diese Verordnung regelt die Zuständigkeit und das Bescheinigungsverfahren im Sinne des § 6 FZulG. Des Weiteren regelt diese Verordnung die Einrichtung einer oder mehrerer Stellen zur Durchführung der Aufgaben und die wesentlichen Aspekte des Antragsverfahrens sowie die Verarbeitung von Daten zu Zwecken der in § 17 FZulG vorgesehenen Evaluierung der Nutzung und Wirkung der Forschungszulage.

#### **III. Alternativen**

In Betracht gezogen wurde ein einstufiges Verfahren vor dem Finanzamt. Dies hätte für die Finanzämter aber bedeutet, dass sie die inhaltliche Prüfung der Anträge übernehmen müssten. Bei den Finanzämtern ist die notwendige Fachkenntnis für die inhaltliche Prüfung der Anträge nicht vorhanden. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern wurde die nachstehende Lösung bevorzugt, die es ermöglicht, auf die Strukturen der direkten Forschungsförderung zurückzugreifen.

#### **IV. Regelungskompetenz**

Die Verordnungskompetenz des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ergibt sich aus § 14 Absatz 1 Nummer 1 und 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 1 FZulG.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

## **VI. Verordnungsfolgen**

Die Regelungsfolgen ergeben sich aus dem FZulG.

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Die Verordnung vereinfacht durch die Möglichkeit zur Benennung und Beleihung geeigneter fachkundiger Stellen die Ausstellung von Bescheinigungen nach § 6 FZulG. Für die Antragsteller wird das Verfahren bürokratiearm ausgestaltet. Sie können ihren Antrag vor oder während der Durchführung eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens oder nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, für das die Forschungszulage beantragt werden soll, stellen. Die Bescheinigungen können durch die zuständige Bescheinigungsstelle direkt an das zuständige Finanzamt geleitet werden. Dies bedeutet für die Antragsteller ein einfaches Verfahren.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die Verordnung sieht eine elektronische Durchführung des Verfahrens über festgelegte elektronische Schnittstellen vor. Insbesondere kann die Beantragung der Bescheinigung online abgewickelt werden. Dies vereinfacht den Zugang und die Erschließung der Akte, führt zu einem reduzierten Papierverbrauch und trägt somit zur Ressourcenschonung bei.

### **3. Demographische Auswirkungen**

Keine.

### **4. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Die Haushaltsausgaben ergeben sich aus dem FZulG.

### **5. Erfüllungsaufwand**

Durch diese Verordnung entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte von Ländern und Kommunen. Der Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der Forschungszulage resultiert aus dem FZulG.

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes ergibt sich insbesondere aus der Beauftragung von Bescheinigungsstellen.

In Deutschland gibt es 30.000 bis 32.000 kontinuierlich sowie 21.000 bis 22.000 gelegentlich Forschung und Entwicklung (FuE) treibende Unternehmen. Soweit nur die regelmäßig forschenden Unternehmen im ersten Jahr jeweils nur einen Antrag pro Jahr stellen, wäre bereits mit mindestens 30.000 Anträgen auf Bescheinigung zu rechnen. Während die Forschungszulage pro Unternehmen nur einmal im Jahr bei der Finanzverwaltung beantragt wird, kann jedes Unternehmen mehrere Anträge auf Bescheinigung von FuE-Vorhaben stellen. Die österreichischen Erfahrungen mit der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung zeigen, dass jedes Unternehmen im Mittelwert für 2 bis 3 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben eine steuerliche Forschungsförderung beantragt. Dementsprechend wird die Prüfung und Bearbeitung von mindestens 60.000 FuE-Vorhaben erwartet, für die jeweils ein eigener Antrag gestellt werden könnte. Zudem sollen mit der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung Anreize gesetzt werden, dass Unternehmen

erstmalig in Forschung und Entwicklung investieren, so dass mit einer Zunahme an Anträgen im zeitlichen Verlauf gerechnet wird.

Ausgehend von internationalen Beispielen wird davon ausgegangen, dass für Deutschland für die Bescheinigungsstellen nicht weniger als 200 Vollzeitäquivalente als Begutachter benötigt werden. Hinzu kommen nicht weniger als 50 Vollzeitäquivalente im Schnittstellenmanagement sowie zur Bearbeitung von Widerspruchsverfahren.

Auf Grundlage der Personal- und Sachkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF-Schreiben vom 12.04.2019) werden für das Bescheinigungsverfahren demnach Kosten in Höhe von nicht weniger als 35 Mio. €/Jahr veranschlagt. Darin enthalten ist der Aufwand für die Rechts- und Fachaufsicht. In der Aufbauphase werden für die Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung Personalkosten von rund 340.000 Euro veranschlagt.

Mittelfristig wird die Höhe des Personalaufwands insbesondere vom tatsächlich anfallenden Antragsvolumen und der weiteren Ausgestaltung des neuen Instruments der steuerlichen Forschungsförderung abhängen.

## **6. Weitere Kosten**

Sonstige Auswirkungen auf die Wirtschaft, auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **7. Weitere Regelungsfolgen**

Weitere Regelungsfolgen, etwa für Verbraucherinnen und Verbraucher, sind nicht absehbar. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Eine Befristung der Verordnung ist nicht geboten, da die Ermächtigungsgrundlage unbefristet gilt. Nach § 17 FZulG wird das FZulG evaluiert. Die Evaluierung umfasst auch diese Rechtsverordnung. Eine eigenständige Evaluierung dieser Rechtsverordnung ist daher nicht angezeigt.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu § 1 (Gegenstand, Anwendungsbereich)**

Die Vorschrift bestimmt den Gegenstand der Verordnung. Gegenstand der Verordnung sind die Zuständigkeit und das Verfahren für die Ausstellung von Bescheinigungen im Sinne des § 6 FZulG sowie die Beauftragung einer oder mehrerer Stellen zur Durchführung der Aufgaben und die wesentlichen Aspekte des Antragsverfahrens sowie die Verarbeitung von Daten zu Zwecken der in § 17 FZulG vorgesehenen Evaluierung der Nutzung und Wirkung der Forschungszulage.

## **Zu § 2 (Zuständige Stelle)**

### **Zu Absatz 1**

Für die Erstellung der Bescheinigungen soll auf die Strukturen und Expertise der Förderung von Wissenschaft und Forschung zurückgegriffen werden. Für diese ist innerhalb der Bundesregierung das Bundesministerium für Bildung und Forschung federführend. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung ist daher zuständige Stelle für das Verfahren zur Erstellung der Bescheinigungen nach dem FZulG. Es kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben nach dieser Verordnung eines oder mehrerer Dritter (Bescheinigungsstellen) bedienen, diese bestimmen und soweit erforderlich beleihen. Es veröffentlicht die Bescheinigungsstellen und ggf. die Zuständigkeitsverteilungen bei mehreren Bescheinigungsstellen im gemeinsamen Ministerialblatt.

### **Zu Absatz 2**

Auch wenn die Umsetzung des Bescheinigungsverfahrens an externe Stellen vergeben wird, verbleibt die fachliche Verantwortung beim Bundesministerium für Bildung und Forschung als oberster Bundesbehörde. Aus diesem Grund wird klargestellt, dass dem Bundesministerium für Bildung und Forschung die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat sicherzustellen, dass einheitliche Bewertungsmaßstäbe vorhanden sind und angewendet werden.

### **Zu Absatz 3**

Der Absatz regelt die notwendige Verpflichtung der Mitarbeitenden der Bescheinigungsstellen zur Geheimhaltung.

## **Zu § 3 (Antragsverfahren)**

### **Zu Absatz 1**

Aufgrund des zu erwartenden Antragsaufkommens soll der Antrag auf Bescheinigung grundsätzlich zusammengefasst für sämtliche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben eines Unternehmens gestellt werden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass auf diese Weise ein unbürokratischer und effizienter Bescheinigungsverlauf gewährleistet werden kann. Zudem kann vermieden werden, dass Unternehmen jede Änderung im Verlauf des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens der zuständigen Bescheinigungsstelle anzeigen und erläutern müssen. Damit entfällt auch eine notwendige Mehrfachüberprüfung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens, welche einen erheblichen Mehraufwand für die Bescheinigungsstelle und die betroffenen Unternehmen bedeuten würde.

Eine Standardisierung der Antragstellung nach einem vorgegebenen elektronischen Muster ist zur Vermeidung eines hohen Bürokratieaufwandes unerlässlich. Es bringt für die Berechtigten erhebliche Bürokratievereinfachungen.

### **Zu Absatz 2**

Unternehmen können bereits vorab oder während der Durchführung eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens eine Bescheinigung beantragen, um ihren Rechtsanspruch auf Forschungszulage zu klären. Grundsätzlich sollte der Antrag nach Ende des Wirtschaftsjahres einheitlich für alle relevanten Vorhaben gestellt werden, um eine Mehrfachbeantragung und damit zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Da eine Vorabprüfung mit einem erheblichen Mehraufwand für die Bescheinigungsstellen, die Finanzverwaltung und die Unternehmen verbunden ist, sollte sie nur beantragt werden, wenn alle notwendigen Unterlagen des Vorhabens vorhanden sind und eine Abweichung im Verlauf des Vorhabens unwahrscheinlich ist.

**Zu Absatz 3**

Die Angaben sind zur fachlichen Bewertung des Vorhabens, zur Administration des einzelnen Vorgangs sowie zur Zusammenführung mehrerer Anträge desselben Antragstellers erforderlich.

**Zu § 4 (Antragsprüfung)****Zu Absatz 1**

Die Bescheinigungsstelle nimmt die erforderliche Prüfung vor, ob und inwieweit die vom Antragsteller beschriebenen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben einer oder mehreren der Kategorien der Grundlagenforschung, der industriellen Forschung oder der experimentellen Entwicklung im Sinne des § 2 Absatz 1 bis 3 FZulG zuzuordnen sind.

**Zu Absatz 2**

Die Bescheinigung erfolgt grundsätzlich auf Grundlage der vom Antragsteller gemachten Angaben. Die Bescheinigungsstellen können sich insbesondere der Beweismittel des § 26 des Verwaltungsverfahrensgesetzes bedienen. Die zuständige Stelle überprüft nicht die Höhe der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Dies obliegt dem jeweils zuständigen Finanzamt.

**Zu Absatz 3**

Bei Spezialfragen, bei denen die zuständige Bescheinigungsstelle zusätzlichen Sachverstand als unbedingt erforderlich betrachtet, soll die Stelle wegen der Vielfalt möglicher fachlicher Fragestellungen die Möglichkeit haben, in Ausnahmefällen externe Gutachterinnen und Gutachter zuzuziehen. Der Antragsteller kann einer Beiziehung im Antrag widersprechen. Unklarheiten im Antrag gehen dann zu Lasten des Antragstellers.

**Zu Absatz 4**

Die zuständige Stelle sowie die Bescheinigungsstellen haben zu beachten, dass Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Unternehmen vertrauliche Informationen enthalten können, die einen sensiblen Umgang erfordern. Entsprechend sind die Gutachterinnen und Gutachter so auszuwählen, dass keine Interessenkonflikte vorliegen. Die Gutachterinnen und Gutachter sind außerdem zur gewissenhaften Erfüllung ihrer Obliegenheiten, insbesondere zur Verschwiegenheit hinsichtlich der ihnen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bekannten Daten zu verpflichten.

**Zu Absatz 5**

Die für die Einbindung externer Gutachterinnen und Gutachter anfallenden Kosten trägt die Bescheinigungsstelle.

**Zu § 5 (Bescheinigung)****Zu Absatz 1**

Die Prüfung dem Grunde nach, also ob es sich um ein förderfähiges Forschungs- und Entwicklungsvorhaben handelt, wird ausschließlich und bindend von der zuständigen Bescheinigungsstelle durchgeführt. Es erfolgt keine weitere Prüfung durch das Finanzamt. Die Entscheidung der Bescheinigungsstelle entfaltet daher Bindungswirkung im Sinne von § 171 Absatz 10 AO für die Festsetzung der Forschungszulage (Grundlagenbescheid). Im Rahmen der Festsetzung der Forschungszulage durch das zuständige Finanzamt ist das Fi-

nanzamt daher an die Entscheidung der Bescheinigungsstelle gebunden. Die Bescheinigungsstelle muss daher die Angaben des Antragstellers überprüfen und kann sich zusätzliche Unterlagen vorlegen lassen.

#### **Zu Absatz 2**

Um den administrativen Aufwand für die Antragsteller und die Finanzverwaltung klein zu halten, ist die Bescheinigung nach einem Muster zu erstellen. Sie hat die Feststellungen inklusive der Begründungen zu enthalten, dass es sich um ein begünstigtes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben handelt. Im Interesse eines möglichst geringen Bürokratieaufwands soll das Bescheinigungsverfahren insgesamt so standardisiert wie möglich umgesetzt werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass jede Entscheidung, insbesondere negative Entscheidungen, ausreichend begründet werden.

#### **Zu Absatz 3**

Um für den Antragsteller zeitnah Planungssicherheit zu erzielen, soll das Prüfverfahren schnell abgeschlossen werden. Nach Abschluss der Prüfung übermittelt die Bescheinigungsstelle die Bescheinigung auch an das zuständige Finanzamt.

#### **Zu Absatz 4**

Liegen die Voraussetzungen nicht vor, ist der Antrag abzulehnen.

#### **Zu Absatz 5**

Es gelten die allgemeinen Vorschriften hinsichtlich des Widerspruchs gegen die Entscheidung der zuständigen Stelle bzw. der zuständigen Bescheinigungsstelle.

### **Zu § 6 (Geschäftsstatistik)**

#### **Zu Absatz 1**

Eine Regelung der statistischen Erfassung der Bescheinigungsverfahren ist unabdingbar für belastbare Aussagen zur Inanspruchnahme der Forschungszulage nach dem FZulG sowie zur Erfolgskontrolle und Abschätzung der Gesetzesfolgen. Die in § 17 FZulG festgelegte Evaluierung muss sich auch auf eine hinreichende Datengrundlage zu den Bescheinigungsverfahren stützen können.

#### **Zu Absatz 2**

In diesem Absatz wird geregelt, welche Merkmale mindestens erfasst werden müssen, um eine aussagefähige Geschäftsstatistik durchzuführen und eine Datengrundlage für die in § 17 FZulG festgelegte Evaluierung sowie für die Erfolgskontrolle nach den Vorgaben des § 7 Bundeshaushaltsordnung und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften zu erstellen. Die beschriebenen Merkmale sind mindestens erforderlich, um eine nach Branchen, Regionen und Unternehmensgrößenklassen differenzierte Analyse der Zielgruppen- und Zielerreichung durchzuführen. Für die Bewertung, in welchem Maße kleine und mittlere Unternehmen oder größere Mittelständler Bescheinigungen beantragen und erhalten, sind insbesondere Angaben zu den Beschäftigten- und Umsatzgrößen notwendig. Für eine Bewertung der Zielerreichung ist es insbesondere erforderlich, eventuelle Veränderungen in der Forschungs- und Entwicklungsintensität (Beschäftigte und Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung) bei den antragstellenden Unternehmen ermitteln zu können. Die Erhebung notwendiger Daten im Bescheinigungsverfahren reduziert den Aufwand der Unternehmen im Rahmen der späteren Evaluierung, vermeidet statistische Erfassungen von nicht für das Besteuerungsverfahren notwendigen Merkmalen durch die Finanzverwaltung und ist methodisch gegenüber einer retrospektiven Abfrage zum Zeitpunkt der Evaluierung

zu bevorzugen, da mit Zeitverzug gemachte Angaben erfahrungsgemäß weniger zuverlässig sind.

### **Zu Absatz 3**

Die zuständige Stelle sowie die Bescheinigungsstellen nach § 2 müssen zum Zwecke der Erfolgskontrolle, zur Abschätzung der Gesetzesfolgen sowie für die Evaluierung nach § 17 FZulG die Möglichkeit haben, über die in Absatz 2 definierten Merkmale hinaus Erhebungen bei den Antragstellern ohne Auskunftspflicht durchzuführen, um im Verlauf der Maßnahmendurchführung die Angemessenheit der Implementation des Bescheinigungsverfahrens sowie die Zielerreichung untersuchen zu können. Diese Erhebungen können im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens oder zu einem anderen Zeitpunkt stattfinden.

### **Zu Absatz 4**

Ein zentraler Aspekt bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Forschungszulage ist die Veränderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der geförderten Unternehmen. Aus diesem Grund muss insbesondere bei Unternehmen, die Bescheinigungen in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren beantragen, die Entwicklung der Gesamtaufwendungen für Forschung und Entwicklung sowie der Beschäftigten in diesem Bereich beobachtet werden. Die Zusammenführung soll auch deshalb erfolgen, damit von Antragstellern, die mehrere Anträge innerhalb eines Kalenderjahres stellen, bestimmte Angaben nur einmal im Jahr erhoben werden müssen (zum Beispiel Umsatz, Beschäftigtenzahl im Vorjahr).

### **Zu § 7 (Datenübermittlung)**

#### **Zu Absatz 1**

Um den Bürokratieaufwand für die Antragsteller möglichst gering zu halten, sollen die im Bescheinigungsverfahren gemachten Angaben sowie die erstellten Bescheinigungen auch direkt an das zuständige Finanzamt übermittelt werden.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt, dass Einzelangaben der Antragsteller einschließlich identifizierender Merkmale wie Name des Unternehmens, Anschrift, E-Mail-Adresse, Handelsregister-Nummer und Steuernummer an die Stelle (bzw. Stellen) weitergegeben werden dürfen, die die Evaluierung nach § 17 FZulG durchführt bzw. durchführen. Dies ist notwendig, damit diese Stelle (bzw. Stellen) Datenanalysen vornehmen und unabhängige Befragungen der Antragsteller durchführen kann bzw. können. Es wird festgelegt, dass dies nur zum Zwecke der Evaluierung geschehen darf und sich auf die Merkmale beschränken muss, die für die Evaluierung erforderlich sind.

#### **Zu Absatz 3**

Die Erhebungen gemäß Durchführungsverordnung (EU) Nr. 995/2012 der Kommission vom 26. Oktober 2012 mit Durchführungsvorschriften zur Entscheidung Nummer 1608/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung und Entwicklung von Gemeinschaftsstatistiken über Wissenschaft und Technologie (ABl. L 299 vom 27.10.2012, S. 18) dienen der Erstellung europäischer Statistiken über Wissenschaft und Technologie. Sie decken unter anderem Statistiken über Forschung und Entwicklung sowie Innovationsstatistiken im Unternehmenssektor ab. Die Erhebung zu Forschung und Entwicklung ist im Wirtschaftssektor in Deutschland als Vollerhebung durchzuführen. Entsprechend müssen alle Unternehmen in Deutschland befragt werden, die Forschung und Entwicklung durchführen. Um systematisch Forschung und Entwicklung betreibende Unternehmen zu identifizieren und diese in die Erhebungen einzubeziehen, sind Informationen darüber notwendig, welche Unternehmen Förderangebote für Forschung und Entwicklung in Anspruch genommen haben. Dazu gehört auch die Forschungszulage. Eine Identifikation derjenigen Unternehmen



in den Datensätzen der o. a. Statistiken, die die Forschungszulage nutzen bzw. nicht nutzen, ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung von Kontrollgruppenanalysen im Rahmen der Evaluierung. Für eine methodisch belastbare Evaluierung nach den Empfehlungen der EU-Kommission für die Evaluierung von Beihilferegelungen ist die Durchführung von Kontrollgruppenanalysen unabdingbar.

### **Zu § 8 (Inkrafttreten)**

§ 8 regelt das Inkrafttreten dieser Verordnung. Bescheinigungen können erst beantragt werden, wenn die Bescheinigungsstellen eingerichtet sind. Daher wird das Inkrafttreten dieser Verordnung an die Bekanntgabe der Bescheinigungsstellen geknüpft.



## Anlage

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG****Entwurf einer Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 1 des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagen-Bescheinigungsverordnung – FZulBV) (NKR-Nr. 5054, BMBF)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

**I. Zusammenfassung**

|  |   |
|--|---|
| <b>Bürgerinnen und Bürger</b>  | Keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand  |
| <b>Wirtschaft</b><br>Jährlicher Erfüllungsaufwand:   | Im Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (NKR-Nr. 4816) dargestellt (1,93 Mio. Euro)  |
| <b>Verwaltung</b><br><b>Bund</b><br>Jährlicher Erfüllungsaufwand:  | mindestens 35 Mio. Euro   |
| <b>Evaluierung</b>   | Die Ermächtigungsgrundlage der vorliegenden Verordnung, das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung, wird spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluiert. Die Evaluierung umfasst auch die Regelungen der vorliegenden Verordnung. |
| Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf. |   |

**II. Im Einzelnen**

Das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung dient der Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in Form einer Forschungszulage, die über ein Antragsverfahren gewährt werden soll. Näheres zum Antragsverfahren soll durch die nunmehr vorliegende Rechtsverordnung geregelt werden.

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Bundesministerium für Bildung und Forschung als zuständige Stelle bestimmt, die die Durchführung der Aufgabe an einen oder mehrere

Bescheinigungsstellen übertragen und diese soweit erforderlich beleihen kann. Die Bescheinigungsstellen selbst werden im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung ermittelt. Darüber hinaus werden im vorliegenden Verordnungsentwurf die wesentlichen Aspekte des Antragsverfahrens und die Erhebung und Nutzung von Daten zum Zwecke der Evaluierung des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung geregelt.

## **II.1. Erfüllungsaufwand**

### **Bürgerinnen und Bürger**

Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

### **Wirtschaft**

Der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wurde bereits im Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (NKR-Nr. 4816) auf 1,93 Mio. Euro geschätzt.

### **Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)**

In Deutschland gibt es 30.000 bis 32.000 kontinuierlich Forschung und Entwicklung treibende Unternehmen. Anhand der Erfahrungen Österreichs mit ähnlichen Förderungsinstrumenten geht das Ressort nachvollziehbar von jährlich mindestens 60.000 Anträgen für eine steuerliche Forschungsförderung aus. Da Unternehmen durch die Forschungszulage angeregt werden sollen, erstmals in Forschung und Entwicklung zu investieren, geht das Ressort von im Zeitverlauf steigenden Antragszahlen aus.

Ausgehend von internationalen Beispielen schätzt das Ressort, dass in Deutschland mindestens 200 Vollzeitäquivalente als Gutachter benötigt werden. Hinzu kommen mindestens 50 Vollzeitäquivalente im Schnittstellenmanagement sowie zur Bearbeitung von Widerspruchsverfahren. Basierend auf den Personal- und Sachkostensätzen des Bundesministeriums der Finanzen wird für das Bescheinigungsverfahren somit laufender Erfüllungsaufwand von min. 35 Mio. Euro geschätzt.

In der Aufbauphase geht das Ressort für die Rechts- und Fachaufsicht über die Bescheinigungsstelle von rund 340.000 Euro jährlich aus.

## **II.5. Evaluierung**

Die Ermächtigungsgrundlage der vorliegenden Verordnung, das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung, wird spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten wissenschaftlich evaluiert. Die Evaluierung umfasst auch die Regelungen der vorliegenden Verordnung.

**III. Ergebnis**

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Grieser  
Berichterstattein