



STIFTERVERBAND

Finanzierung von Forschung und Entwicklung

DREI JAHRE FORSCHUNGSZULAGE: EIN ERSTES FAZIT ZUR RESONANZ

Lena Finger | Johannes Schmitt | Gero Stenke



FORSCHUNGSZULAGE LEGT ZU

Nachfrage nach steuerlicher Förderung von Forschung und Entwicklung steigt Jahr für Jahr

- » Etwa zwei Drittel der FuE-treibenden Unternehmen kennen die Forschungszulage
 - » Besonders gefragt ist die Forschungszulage bei Unternehmen aus der Informations- und Kommunikationstechnologie
 - » Kleine Unternehmen stellten etwa drei Viertel der bisher eingereichten Anträge
 - » Unternehmen sehen den hohen Aufwand bei der Beantragung und fehlendes Personal als zentrale Hemmnisse für die Antragstellung
- » Finger, Lena
Wissenschaftliche Referentin
 - » Schmitt, Dr. Johannes
Leitungsteam FuE-Erhebung
 - » Stenke, Dr. Gero
Leitung und Geschäftsführung
Wissenschaftsstatistik gGmbH

1. EINFÜHRUNG

Lange wurde sie gefordert, zum 1. Januar 2020 ging sie an den Start: die Forschungszulage. Seitdem regelt das Forschungszulagengesetz (FZulG) die steuerliche Begünstigung von Forschungsausgaben von in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen - unabhängig von Größe, Rechtsform und Branche. Drei Jahre nach der Einführung wird im Folgenden eine erste Zwischenbilanz gezogen. Hierfür hat der Stifterverband im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) entsprechende Schwerpunktfragen zur Forschungszulage in die Erhebung zu Forschung und Entwicklung im Wirtschaftssektor integriert. Folgende Aspekte standen im Fokus:

- » Inwieweit ist die Fördermaßnahme auf die Zielgruppe abgestimmt?
- » Welchen Bekanntheitsgrad und welche Akzeptanz besitzt die Forschungszulage unter FuE-aktiven Unternehmen?
- » Welche Gründe sprechen aus Sicht der Unternehmen gegen eine Antragstellung?

- » Lange gefordert, 2020 eingeführt: die steuerliche Begünstigung von Forschung und Entwicklung

- » Schwerpunktfragen zur Forschungszulage innerhalb der FuE-Erhebung

Die Fragen wurden im Rahmen der FuE-Erhebung seit dem Erhebungsjahr 2020 in drei aufeinanderfolgenden Jahren gestellt. Die Daten fließen auch in die offizielle Evaluierung des Förderinstrumentes ein. In diesem Policy Paper dienen sie auch als Grundlage für die Formulierung von Verbesserungsmöglichkeiten für das Förderinstrument.

1.1 KONTEXT

Fachkräftemangel, hohe Kosten und hohes Risiko sind die zentralen Hemmnisse, warum Unternehmen Innovationsaktivitäten nicht durchführen (vgl. Rammer et al. 2020; Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2022). Je FuE-intensiver Unternehmen agieren, umso häufiger sind sie von derartigen Hemmnissen betroffen. Nicht immer sind die Anreize, eigene FuE-Aktivitäten durchzuführen, für Unternehmen groß genug, da das gewonnene Wissen nicht in vollem Umfang exklusiv genutzt werden kann. Wissen fließt aus Unternehmen ab, weil es nicht vollständig geschützt werden kann, weil es sich zum Beispiel um öffentliche Güter oder nicht patentierfähige Erkenntnisse handelt. Die Gewinne, die durch die Nutzung des Wissens entstehen, kommen dann nicht mehr exklusiv demjenigen Unternehmen zugute, welches das Wissen geschaffen hat. Forschung und Entwicklung wird damit weniger lukrativ und unterbleibt möglicherweise gänzlich. Dann kann der Staat versuchen, ein solches Marktversagen durch Fördermechanismen auszugleichen (Falck et al. 2021; Spengel & Wiegard 2011).

Förderinstrumente zu etablieren, durch die Unternehmen in ihren FuE-Aktivitäten unterstützt werden, ist daher ein zentrales Ziel innovationspolitischen Handelns und verspricht eine höhere Innovationsbeteiligung und -leistung im Wirtschaftssektor. Klassisch werden FuE-Aktivitäten in Deutschland mithilfe direkter Förderinstrumente unterstützt. Dabei spielt die themenspezifische Projektförderung die zentrale Rolle. Im Zuge formaler Antragsverfahren wird über die Gewährung direkter finanzieller Zuschüsse entschieden. Diese Art der Förderung steht jedoch nicht allen Branchen und Technologiefeldern offen. Zudem sind Antragsverfahren oft langwierig und komplex.

Daher existiert in den meisten OECD-Staaten bereits seit längerem das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung. Hier wird FuE nur indirekt durch Steuergutschriften oder -freibeträge unterstützt. In vielen Staaten ist der Anteil der indirekten Förderung viel höher als der Anteil der direkten, etwa in Kanada, Frankreich und Großbritannien (vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation 2022; Belitz 2016, OECD 2021). Nun nutzt auch Deutschland mit der Forschungszulage ein solches Förderinstrument.

» Deutschland schließt sich anderen OECD-Ländern beim Instrument der steuerlichen FuE-Förderung an

1.2 AUSGESTALTUNG UND BEANTRAGUNG

Die Höhe der Forschungszulage richtet sich nach den förderfähigen Aufwendungen für die begünstigten FuE-Vorhaben. Zu den förderfähigen Aufwendungen für eigenbetrieblich durchgeführte FuE-Vorhaben gehören der Bruttoarbeitslohn für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, soweit diese in einem begünstigten FuE-Vorhaben beschäftigt sind, sowie ein förderfähiger Eigenaufwand. Wird ein FuE-Vorhaben als Auftragsforschung durch einen Dritten durchgeführt, gehören 60 Prozent des hierfür entstandenen Entgeltes zu den förderfähigen Aufwendungen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2023).

Die Höhe der maximal förderfähigen FuE-Aufwendungen, die Bemessungsgrundlage, liegt bei 4 Millionen Euro, sofern diese Aufwendungen nach dem 30. Juni 2020 und vor dem 1. Juli 2026 entstanden sind. Andernfalls beläuft sich die Bemessungsgrundlage auf 2 Millionen Euro. Der Fördersatz beträgt 25 Prozent der Bemessungsgrundlage und liegt damit im Höchstfall bei aktuell einer Million Euro. Nach dem 30. Juni 2026 reduziert er sich aufgrund der verringerten Bemessungsgrundlage auf 500.000 Euro.

Unternehmen, die steuerliche Forschungsförderung in Anspruch nehmen möchten, müssen zunächst bei der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) die Begünstigungsfähigkeit eines FuE-Vorhabens beantragen. Dort wird beurteilt, ob es sich dem Grunde nach um ein begünstigtes FuE-Vorhaben handelt. Dies ist bei Projekten der Grundlagenforschung, der industriellen Forschung und der experimentellen Entwicklung der Fall. Das antragstellende Unternehmen erhält eine Bescheinigung, sofern der Antrag positiv entschieden wird. Diese ist Voraussetzung für die Beantragung der Forschungszulage beim Finanzamt und kann erst nach Ablauf des Wirtschaftsjahres erfolgen, in dem die Aufwendungen entstanden sind. Das Finanzamt setzt dann bei Vorliegen der Förderberechtigung die Höhe der Forschungszulage fest. Die Forschungszulage wird nach der Festsetzung allerdings nicht sofort ausgezahlt, sondern mit der nächsten erstmaligen Festsetzung von Einkommen- oder Körperschaftsteuer vollständig auf die festgesetzte Steuer angerechnet. Ergibt sich nach dieser Anrechnung ein Überschuss, wird dieser als Einkommens- oder als Körperschaftsteuererstattung ausgezahlt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2023).

2. BEKANNTHEIT DER FORSCHUNGSZULAGE

Etwa zwei Drittel der Unternehmen, die an der FuE-Erhebung teilnehmen und dort angeben, FuE zu treiben, berichten, dass sie die steuerliche Forschungsförderung kennen. Die Bekanntheit der Forschungszulage hat insgesamt von 38,8 Prozent im Jahr 2019 auf 60,1 Prozent im Jahr 2021 zugenommen. Die Kenntnis des Förderinstruments ist also unter den Unternehmen deutlich angestiegen.

Kleine und mittlere Unternehmen kennen die Forschungszulage seltener

Bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit weniger als 250 Beschäftigten ist die Bekanntheit von 36 Prozent im Jahr 2019 auf 57,4 Prozent im Jahr 2021 am stärksten angestiegen. Trotzdem ist die Forschungszulage bei KMU noch unterdurchschnittlich bekannt (Abbildung 1). Unternehmen mit 250 bis 499 Beschäftigten geben deutlich häufiger an, die Forschungszulage zu kennen (73,7 Prozent für das Jahr 2021) und bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten liegt diese Quote bereits bei mehr als 80 Prozent.

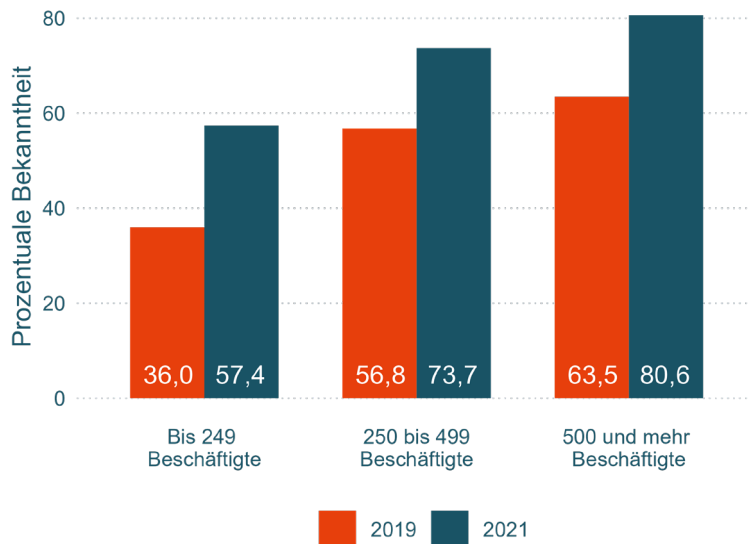
Demnach besteht ein Zusammenhang zwischen der Größe der Unternehmen und der Kenntnis über die Forschungszulage: Je größer die Unternehmen sind, desto häufiger kennen sie die Möglichkeiten zur steuerlichen Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Da das Forschungszulagengesetz mit dem Ziel verabschiedet worden ist, insbesondere die FuE-Aktivitäten in kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) zu fördern (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2020), besteht hier noch Handlungsbedarf, die Bekanntheit bei KMUs weiter zu steigern.

» Die Fragen zur Forschungszulage haben rund 4.400 Unternehmen beantwortet

» Je größer die Unternehmen sind, desto häufiger ist die Forschungszulage bekannt

ABBILDUNG 1: BEKANNTHEIT DER STEUERLICHEN FORSCHUNGSFÖRDERUNG NACH UNTERNEHMENSGRÖÖE IN DEN JAHREN 2019 UND 2021

in Prozent

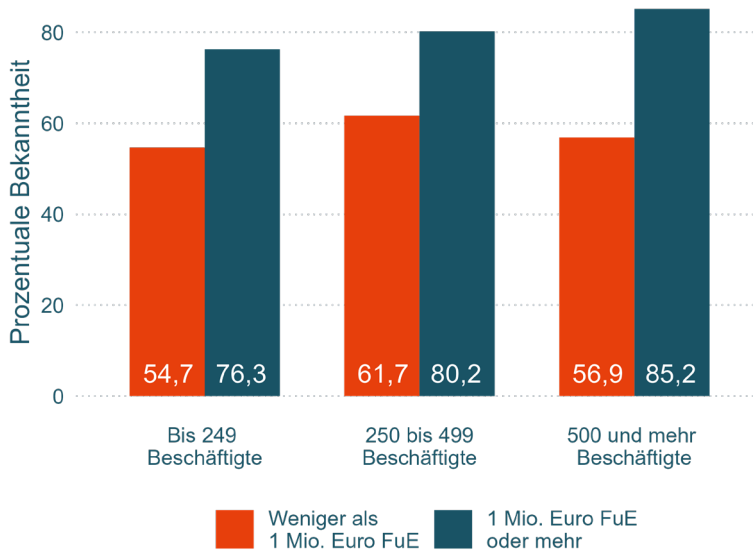


Quelle: SV Wissenschaftsstatistik gGmbH, eigene Berechnungen.

Forschungszulage bei Unternehmen mit hohen FuE-Aufwendungen bekannter
Gleichzeitig korrelieren die Unterschiede in der Bekanntheit der steuerlichen FuE-Förderung auch mit der Höhe der Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten (Abbildung 2): Je höher die FuE-Aufwendungen, umso eher kennen Unternehmen die Forschungszulage. Dies gilt insbesondere dann, wenn Unternehmen mindestens 1 Million Euro für Forschung und Entwicklung aufwenden. Ist dies der Fall, wird der Unterschied in der Kenntnis der Zulage zwischen kleinen und großen Unternehmen geringer. 76 Prozent der KMU sowie 85 Prozent der großen Unternehmen mit mehr als 1 Million Euro FuE-Aufwendungen kennen die Forschungszulage. Demgegenüber ist sie nur bei 55 Prozent der kleinen und mittleren Unternehmen und bei 57 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bekannt, die weniger als 1 Million Euro für FuE aufwenden.

ABBILDUNG 2: BEKANNTHEIT DER STEUERLICHEN FORSCHUNGSFÖRDERUNG NACH UNTERNEHMENSGRÖÖE UND HÖHE DER FUE-AUFWENDUNGEN

in Prozent



Quelle: SV Wissenschaftsstatistik gGmbH, eigene Berechnungen.

Bekanntheit der steuerlichen Forschungsförderung in den Branchen

Während die Größe der Unternehmen sowie die Höhe der FuE-Aufwendungen einen hohen Erklärungswert für die Ausprägung der Bekanntheit haben, sind die Unterschiede in der Kenntnis über die Forschungszulage weniger eindeutig auf die Branchenzugehörigkeit der Unternehmen zurückzuführen. Gleichwohl gibt es einige Unterschiede. Im verarbeitenden Gewerbe zeigt sich mit knapp 65 Prozent eine leicht überdurchschnittliche Bekanntheit der Forschungszulage. In den übrigen Wirtschaftszweigen liegt die Bekanntheit bei nur etwa 50 Prozent.

Die Branchen Pharma und Chemie fallen positiv auf: die Bekanntheit ist hier besonders hoch (Pharma: 74 Prozent, Chemie: 73 Prozent). In den Branchen Elektro (67 Prozent), KfZ (66 Prozent) und Maschinenbau (66 Prozent) ist die Kenntnis über die Forschungszulage untereinander vergleichbar und liegt leicht über dem Durchschnitt.

In der Informations- und Kommunikationstechnologie, zu der auch Programmierungstätigkeiten zählen, liegt die Bekanntheit nur bei 51 Prozent und weist damit einen unterdurchschnittlichen Wert auf. Diese Varianz gründet zum Teil auf Unterschieden in den Unternehmensgrößen innerhalb der Branchen: In der Informations- und Kommunikationstechnologie gibt es sehr viele kleine Unternehmen, weshalb die Bekanntheit dort besonders gering ausgeprägt sein könnte. Ein weiterer Grund könnte sein, dass Unternehmen Forschung und Entwicklung im Softwarebereich nicht als solche wahrnehmen und sie daher FuE-Förderinstrumenten wenig Aufmerksamkeit schenken. Hier gilt es somit, verstärkte Aufklärungsarbeit zu leisten.

» Nur die Hälfte der FuE-aktiven Unternehmen der IuK-Branche kennen die Forschungszulage

3. ANTRAGSTELLUNG UND VERTEILUNG

In den Jahren 2020 bis 2022 wurden den Angaben der Bescheinigungsstelle zufolge insgesamt 11.790 Anträge für die Forschungszulage für insgesamt 15.606 Vorhaben eingereicht (Tabelle 1). Davon wurde für knapp 11.000 Vorhaben und damit für 70 Prozent eine positive Bescheinigung erstellt, die im weiteren Schritt beim Finanzamt vorgelegt werden kann. 74,5 Prozent der Anträge wurden von kleinen und mittleren Unternehmen eingereicht, gut die Hälfte aller Anträge stammten von Kleinunternehmen mit maximal 50 Beschäftigten, fast ein Viertel von Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten. Es ist zu bedenken, dass KMU gut 99 Prozent aller wirtschaftsaktiven Unternehmen in Deutschland ausmachen (Statistisches Bundesamt 2023) und etwa 86 Prozent der FuE-treibenden Unternehmen. Trotz der geringeren Bekanntheit der Forschungszulage unter KMU ist deren absolute Zahl im Vergleich zur Zahl der Großunternehmen also derart hoch, dass KMU den deutlich größeren Anteil unter den Antragstellenden ausmachen.

Im Zeitverlauf erhöhte sich die Zahl der eingereichten Anträge deutlich. Wurden im Jahr 2021 etwa 4.500 Anträge gestellt, waren es im Jahr 2022 bereits mehr als 6.600. 2020 waren nur etwa 600 Anträge eingegangen. Da eine Antragsstellung im ersten Jahr der Forschungszulage erst ab September möglich war, ist dieser Wert jedoch weniger aussagekräftig. Im Falle einer positiven Bescheinigung belief sich die Summe der im Antrag geltend gemachten FuE-Aufwendungen bei Anträgen, die ab dem 1. Oktober 2021 eingereicht wurden, im Durchschnitt auf 782.000 Euro.

TABELLE 1: BEI DER BESCHEINIGUNGSSTELLE EINGEREICHTE ANTRÄGE UND VORHABEN VON 2020 BIS 2022

	Summe der Anträge	Anteil an Gesamt in %	Summe der Vorhaben	Anteil an Gesamt in %
Kleine Unternehmen (bis 50 Beschäftigte)	6.157	52,2	7.172	46,0
Mittlere Unternehmen (51 bis 250 Beschäftigte)	2.625	22,3	3.609	23,1
Großunternehmen (mehr als 250 Beschäftigte)	2.795	23,7	4.595	29,4
Keine Zuordnung möglich	213	1,8	230	1,5
Gesamt	11.790	100,0	15.606	100,0

Quelle: Bescheinigungsstelle Forschungszulage, eigene Berechnungen.

Großteil der Anträge aus nur wenigen Branchen

Unter den Branchen sticht die Informations- und Kommunikationstechnologie mit mehr als zweieinhalbtausend Anträgen heraus, gefolgt vom Maschinenbau mit fast 1.800 Anträgen (Tabelle 2). Die Zahl der eingereichten Vorhaben ist mit jeweils rund zweieinhalbtausend jedoch nahezu identisch. Insgesamt sind jeder dritte Antrag und jedes dritte Vorhaben einer dieser beiden Branchen zuzuordnen. Ebenfalls stark vertreten sind die Unternehmen aus der Elektroindustrie, der chemischen Industrie sowie die Dienstleistungen für Forschung und Entwicklung. Auf diese fünf Branchen entfallen mehr als die Hälfte der bei der Bescheinigungsstelle eingereichten Anträge.

» Unternehmen der IuK-Branche und des Maschinenbaus besonders antragsfreudig

Trotz der relativ geringen Bekanntheit der Forschungszulage unter den IuK-Unternehmen stammen die meisten Anträge aus dieser Branche. Hier trifft die Forschungszulage offenbar den Bedarf beziehungsweise die Lücke in der bisherigen Landschaft der direkten Projektförderung. IuK-Unternehmen weisen häufig eine geringere Größe als Industrieunternehmen auf und fallen oftmals nicht in die typischen Förderkategorien und Antragsvoraussetzungen für ein technologisches FuE-Vorhaben. Die technologieoffene und weniger bürokratische Forschungszulage scheint daher für diese Unternehmen attraktiv zu sein, sofern sie das Instrument kennen.

TABELLE 2: BEI DER BESCHEINIGUNGSSTELLE EINGEREICHTE ANTRÄGE VON 2020 BIS 2022 NACH BRANCHEN

	Zahl der gestellten Anträge	Anteil an allen Anträgen in %
Gesamt davon...	11.790	100,0
Informations- und Kommunikationstechnologie (WZ 62, 63)	2.627	22,3
Maschinenbau (WZ 28)	1.770	15,0
Elektroindustrie (WZ 26, 27)	1.121	9,5
Wissenschaftliche Forschung und Entwicklung (WZ 72)	653	5,5
Herstellung von chemischen Erzeugnissen (WZ 20)	561	4,8
Herstellung von sonstigen Waren (WZ 32)	427	3,6
Herstellung von Metallerzeugnissen (WZ 25)	409	3,5

Quelle: Bescheinigungsstelle Forschungszulage, eigene Berechnungen.

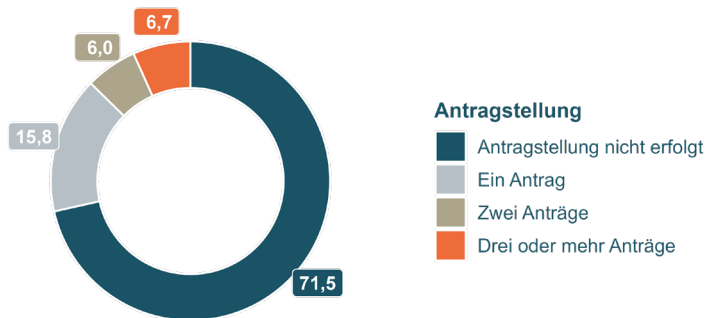
Fast drei Viertel der FuE-aktiven Unternehmen stellten noch keinen Antrag

Inwieweit die Forschungszulage bereits von FuE-aktiven Unternehmen in Anspruch genommen oder beantragt wurde, ist mit Daten aus der FuE-Erhebung zu beantworten (Abbildung 3): Bis zum Sommer 2022 haben knapp drei Viertel der Unternehmen angegeben, dass sie noch keinen Antrag eingereicht haben. 15,8 Prozent der Unternehmen hatten bereits einen Antrag gestellt. Eine kleinere Anzahl an Unternehmen hatte zwei Anträge (6 Prozent) beziehungsweise drei oder mehr Anträge (6,7 Prozent) eingereicht. Darunter sind auch einige wenige Unternehmen, die angeben, mehr als zehn Anträge gestellt zu haben.

» Jedes vierte FuE-aktive Unternehmen hat bereits einen Antrag eingereicht

ABBILDUNG 3: ZAHL DER ANTRAGSTELLUNGEN UNTER FUE-AKTIVEN UNTERNEHMEN

in Prozent



Quelle: SV Wissenschaftsstatistik gGmbH, eigene Berechnungen.

Bezüglich der Nutzung der Forschungszulage zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Bekanntheit. Unter den Großunternehmen hat bereits gut jedes zweite einen Antrag gestellt, bei kleinen und mittleren Unternehmen nur jedes vierte. Dieser Unterschied scheint vor dem Hintergrund, dass die meisten Anträge von KMU gestellt werden, zunächst zu überraschen. Er ist jedoch dadurch erklärbar, dass es insgesamt deutlich mehr KMU als große Unternehmen gibt. Die Nutzung der Forschungszulage hängt aber nicht nur mit der Größe der Unternehmen zusammen, sondern auch mit ihrer FuE-Intensität. Unternehmen beantragen umso eher eine steuerliche FuE-Förderung, je größer die Summe ihrer FuE-Aufwendungen ist. So stellen nur knapp 24 Prozent der Unternehmen, die weniger als 1 Million Euro für FuE aufwenden, einen Antrag - Unternehmen mit mehr als 1 Million Euro FuE-Aufwendungen dagegen zu 42 Prozent. Bisher ist unter den Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes der Anteil der antragstellenden Unternehmen höher als unter den verbleibenden Unternehmen.

Die Daten der Bescheinigungsstelle belegen, dass jährlich zwischen einem Viertel und einem Fünftel aller Anträge nicht bewilligt werden. Beantragen Unternehmen aus der IuK-Branche die Forschungszulage, dann werden sogar ein Drittel der Anträge abgelehnt. Zum Vergleich: Im Maschinenbau beträgt die Ablehnungsquote weniger als ein Zehntel.

4. PLANUNG UND MOTIVE FÜR NICHT-ANTRAGSTELLUNG

Aufbauend auf den Angaben zur Bekanntheit und Antragstellung wurden die Unternehmen in der FuE-Erhebung auch befragt, ob sie 2022 planen einen Antrag zu stellen. Wenn diese Frage verneint wurde, folgte anschließend die Frage nach den zugrundeliegenden Motiven. Hierbei konnten die Unternehmen aus acht Antwortvorgaben auswählen, zum Beispiel „Nein, weil uns personelle Ressourcen für die Antragstellung fehlen“ oder auch „Nein, weil wir grundsätzlich keine staatliche Förderung für FuE in Anspruch nehmen“.

Insgesamt geben mit 56 Prozent eine deutliche Mehrheit der antwortenden Unternehmen an, für 2022 *keine* Antragstellung zu planen. Obwohl diese Zahl zunächst hoch erscheint, ist ihre Aussagekraft begrenzt: So können Unternehmen etwa keinen Antrag stellen, wenn sie bereits anderweitig gefördert werden. Zudem geben einige Unternehmen an, bereits einen Antrag für 2022 gestellt zu haben (siehe Abbildung 4). Interessant ist also ein Blick in die Tiefe: Wie viele Unternehmen planen keinen Antrag zu stellen, obwohl sie einen stellen könnten? Und warum wollen Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit einen Antrag gestellt haben, 2022 keinen mehr stellen?

» Die Hälfte der FuE-treibenden Unternehmen plant keine Antragstellung

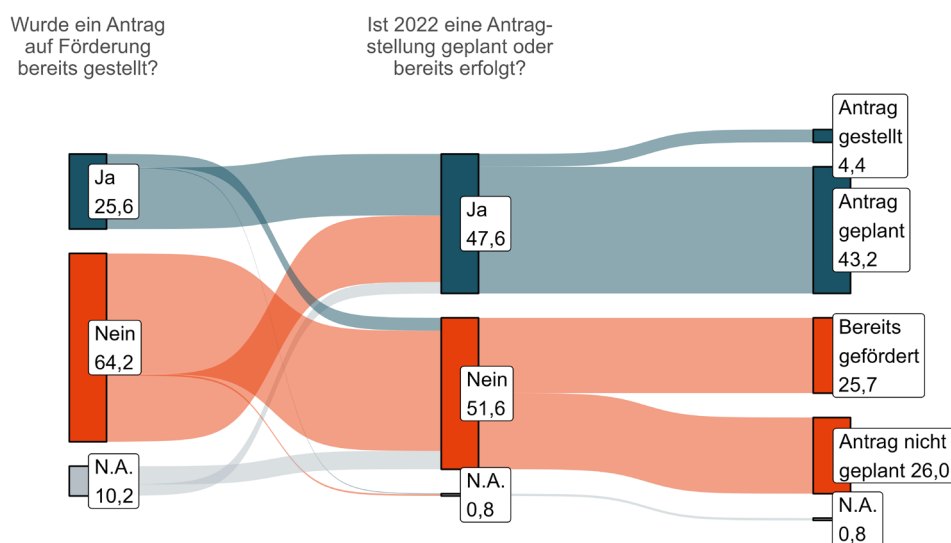
Anstieg in Verbreitung der Forschungszulage zu erwarten

Das Sankey-Diagramm (Abbildung 4) veranschaulicht, wie sich die Antragstellung im Zeitverlauf auf Basis der Daten der FuE-Erhebung entwickelt hat. Die Grundlage stellen hierbei 2.699 antwortende, FuE-treibende Unternehmen dar. Eine Mehrheit der Unternehmen (64,2 Prozent) gibt an, in der Vergangenheit noch keine Anträge bei der BSFZ gestellt zu haben. Bei knapp 10 Prozent der Fälle ist weiterhin aufgrund von Antwortausfällen unbekannt, ob sie bereits einen Antrag gestellt haben. Dementsprechend hat nur eine Minderheit der antwortenden Unternehmen bereits Erfahrung in der Antragstellung gesammelt (25,6 Prozent). Im Verlauf wird nun deutlich, dass die Zahl der Unternehmen, welche von der Forschungszulage profitieren wollen, deutlich steigt. Für das Jahr 2022 gibt fast die Hälfte der Unternehmen (47,6 Prozent) an, bereits einen Antrag gestellt zu haben oder dies zu planen. In Übereinstimmung mit dem Trend in den Zahlen der Bescheinigungsstelle ist demnach ein deutlicher Anstieg in der Verbreitung des Förderinstrumentes festzustellen beziehungsweise zu erwarten. Wird weiterhin die Gruppe derjenigen betrachtet, welche keine Antragstellung mehr für 2022 plant, dann wird ein wichtiger Punkt deutlich: Fast die Hälfte dieser Unternehmen kann keinen Antrag stellen, da diese Unternehmen bereits anderweitig gefördert werden.

» Antragstellung der Forschungszulage ist bei anderweitiger Förderung nicht möglich

ABBILDUNG 4: ANZAHL DER ANTRAGSTELLUNGEN IM ZEITVERLAUF

in Prozent



N.A. steht für nicht verfügbare Datenpunkte („not available“). Insgesamt bilden 2.699 antwortende, FuE-treibende Unternehmen die Basis für die Ergebnisse. Quelle: SV Wissenschaftsstatistik gGmbH, eigene Berechnungen.

Auch bei der Antragstellung sind - wie bei der Bekanntheit der Zulage - deutliche Unterschiede abhängig von der Größe der Unternehmen zu beobachten. Kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten können überproportional häufig gar keinen Antrag stellen, weil sie bereits anderweitig gefördert werden. Trotzdem sind es die Unternehmen zwischen 250 und weniger als 500 Beschäftigten, die das Instrument der steuerlichen Förderung am wenigsten in Anspruch zu nehmen planen. Mit einem Anteil von gut 64 Prozent planen dagegen überdurchschnittlich viele Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten 2022 einen Antrag zu stellen.

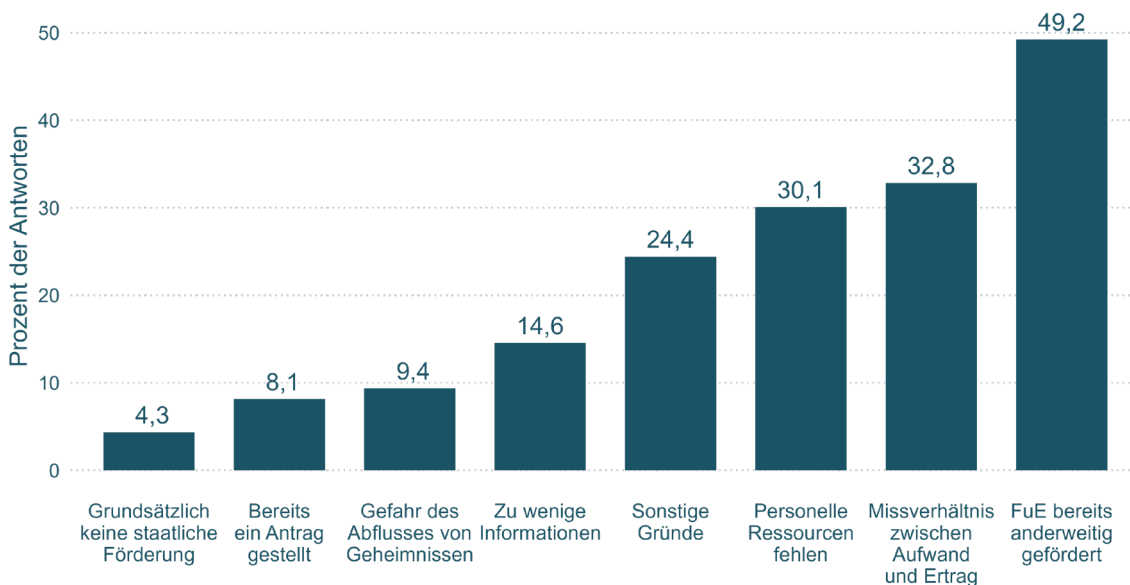
Unternehmen haben einige zentrale Motive für Nicht-Antragstellung

Der häufigste Grund 2022, keinen Antrag zu stellen, ist in Übereinstimmung mit den vorangegangenen Ergebnissen die bereits anderweitige Förderung der eigenen FuE-Aktivitäten. Dies gaben mehr als 49 Prozent der antwortenden Unternehmen auf die Frage an, warum sie keinen Antrag stellen (Abbildung 5). Neben diesem Grund sind insbesondere das Fehlen der personellen Ressourcen (30,1 Prozent) und das angenommene Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag (32,8 Prozent) häufige Gründe für die ausbleibende Planung einer Antragstellung. Allerdings gaben Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten diese beiden Gründe nachvollziehbarerweise seltener als Motiv an. In dieser Gruppe werden beispielsweise fehlende personelle Ressourcen nur von 24 Prozent angegeben.

» Fehlende personelle Ressourcen sind ein zentrales Hemmnis für die Antragstellung

ABBILDUNG 5: MOTIVE FÜR DIE NICHT-ANTRAGSTELLUNG*

in Prozent



*Mehrfachantworten waren möglich.

Quelle: SV Wissenschaftsstatistik gGmbH, eigene Berechnungen.

Dass es zu wenige Informationen über die Forschungszulage gibt, benennen insgesamt nur 14,6 Prozent aller Antwortenden als Hemmnis für die Beantragung. Relativ selten wird zudem angegeben, dass die Gefahr des Abflusses von Geschäftsgeheimnissen befürchtet wird oder dass grundsätzlich gar keine staatliche Förderung in Anspruch genommen wird. Wichtig zu beachten ist, dass die Angabe mehrerer Gründe möglich war. In der Mehrheit der Fälle wurde allerdings nur ein

einzigster Grund genannt (52,4 Prozent). Wenn mehrere Gründe genannt wurden, ist die häufigste Kombination von Motiven, dass personelle Ressourcen fehlen und der Aufwand im Missverhältnis zum Ertrag steht.

Weiterhin ist eine Gruppe von Unternehmen in der Erhebung zu identifizieren, die in der Vergangenheit bereits einen Antrag gestellt hat, aber für 2022 keinen Antrag mehr plant. Hier sind die Motive besonders interessant, weil diese Unternehmen bereits praktische Erfahrung mit dem Verfahren gesammelt haben und damit zum Beispiel Aufwand und Ertrag des Verfahrens gut abschätzen können. Trotzdem wollen sie 2022 keine steuerliche Förderung mehr beantragen. Gut 100 solcher Unternehmen haben an der Befragung teilgenommen (Abbildung 4). Mehr als ein Drittel dieser Unternehmen gibt an, inzwischen bereits anderweitig in ihren FuE-Aktivitäten gefördert zu werden und deshalb keinen Antrag mehr für 2022 zu planen. Im Umkehrschluss könnten fast zwei Drittel dieser Unternehmen die Forschungszulage weiterhin in Anspruch nehmen, aber wollen es nicht mehr tun. Personalmangel wird als ein zentrales Motiv hierfür genannt (35 Prozent). Dass Aufwand und Ertrag im Missverhältnis stehen, wird zwar auch von diesen Unternehmen festgestellt, mit knapp 27 Prozent aber seltener als von Unternehmen, die noch keine Antragserfahrung haben. Andere Motive, wie zu wenige Informationen oder die Gefahr des Abflusses von Geschäftsgeheimnissen, werden insgesamt nur selten genannt (weniger als 10 Prozent der antwortenden Unternehmen, die bereits einen Antrag in der Vergangenheit gestellt haben). Dagegen geben knapp 39 Prozent als Grund „sonstige“ an. Potenziell könnte es also noch ein zentrales Motiv dafür geben, dass Unternehmen das Förderinstrument nach gesammelter Erfahrung nicht mehr in Anspruch nehmen wollen.

5. IMPLIKATIONEN UND EMPFEHLUNGEN

Seit Beginn der steuerlichen Forschungsförderung am 1. Januar 2020 wurden rund 12.000 Anträge für etwa 15.600 Vorhaben bei der BSFZ gestellt. Im Verhältnis zur Zahl der FuE-aktiven Unternehmen, die unseren Schätzungen zufolge jährlich bei etwa 30.000 liegt, ist die Zahl von 12.000 Anträgen als hoch anzusehen. Inwieweit Unternehmen sich aufgrund der Forschungszulage für die Aufnahme von FuE-Aktivitäten entscheiden, kann damit jedoch nicht beantwortet werden.

Nicht nur die Bekanntheit des Förderinstruments, sondern auch die Häufigkeit der Antragstellung sind in den ersten drei Jahren nach der Einführung der Forschungszulage deutlich angestiegen. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass Bekanntheit und Nutzung der steuerlichen FuE-Förderung maßgeblich mit dem Ausmaß der FuE-Aufwendungen zusammenhängen: Unternehmen, die bereits mehr als 1 Million Euro in ihre Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten investieren, kennen und beantragen die Forschungszulage häufiger. Hier erreicht das Instrument schon eine beachtliche Verbreitung. Dieses Ergebnis zeigt jedoch auch, dass die Bekanntheit und Nutzung des Förderinstruments gerade bei weniger FuE-intensiven Unternehmen ausgebaut werden können.

In der FuE-Erhebung gaben 45 Prozent der Unternehmen an, mehr als einen Antrag gestellt zu haben. Damit ist klar, dass die Anzahl der Unternehmen, die von der Forschungszulage profitieren möchten, deutlich unter der Anzahl von rund 12.000 Anträgen liegt. Ein Vergleich der jährlich in Frankreich und den Niederlanden durch die dortige steuerliche FuE-Förderung unterstützten Unternehmen zeigt, dass die Nachfrage in Deutschland aktuell noch etwas geringer ist: In

Frankreich werden mehr als 17.000 Unternehmen gefördert, in den Niederlanden sind es etwa 15.000 (vgl. Spengel et al. 2017). Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass in Deutschland viele Unternehmen bereits eine Projektförderung nutzen und die Einführung der steuerlichen Forschungsförderung noch nicht sehr lange zurückliegt.

Das Instrument ist bei der Zielgruppe sukzessive angekommen und könnte theoretisch fast alle relevanten Unternehmen erreichen. Denn bei 95 Prozent der FuE-treibenden Unternehmen beträgt die Summe der internen FuE-Aufwendungen weniger als 4 Millionen Euro und liegt damit innerhalb der Bemessungsgrundlage. Fast drei Viertel derjenigen Unternehmen, die die Forschungszulage beantragt haben, sind KMU. Dies entspricht den Erwartungen. Einerseits liegt der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen an den FuE-treibenden Unternehmen bei etwa 85 Prozent - und damit deutlich höher als unter den antragstellenden Unternehmen. Andererseits verfügen KMU seltener über die zeitlichen oder personellen Ressourcen, um sich dem Antragsverfahren zu unterziehen. Dass dies ein Hemmnis darstellt, wird bei Betrachtung der Motive für eine Nicht-Antragstellung sehr deutlich. Das zweistufige Verfahren und die Auszahlung der Gelder erst nach Abschluss des Jahres, in dem das FuE-Projekt durchgeführt wurde, bewirken möglicherweise Zurückhaltung bei einigen Unternehmen.

Nicht zuletzt nutzen gerade kleine und mittlere Unternehmen staatliche Finanzierungshilfen für FuE-Projekte deutlich intensiver als Großunternehmen. Gut ein Viertel der FuE-Aufwendungen von Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten werden vom Staat getragen. Bei Großunternehmen liegt der Anteil bei rund 2 Prozent. Das bedeutet, dass gerade kleine Unternehmen bereits häufig Projektförderung in Anspruch nehmen und der Anteil geförderter Unternehmen hier besonders hoch ist. Eine Nutzung der Forschungszulage kommt für diese Unternehmen nicht in Betracht. Gleichwohl schließt die Forschungszulage eine Lücke im deutschen Fördersystem. Sie wird unabhängig vom Technologiefeld, Wirtschaftszweig oder der Unternehmensgröße gewährt und ist vergleichsweise einfach zu beantragen. Es ist ein in die Breite und in den Dienstleistungssektor hineinwirkendes Instrument.

Trotz der insgesamt positiven Bilanz, die aufgrund der vorgestellten Daten zur Forschungszulage gezogen werden kann, gibt es noch Spielraum zur Verbesserung. In der Befragung wurden unterschiedliche Gründe genannt, warum Unternehmen die Forschungszulage nicht zu beantragen planen. Als Konsequenz könnten mehr beziehungsweise leichter zugängliche Informationen über die Forschungszulage und den Beantragungsprozess bereitgestellt werden. Geprüft werden sollte, ob administrative Hürden noch weiter abgebaut werden können.

Grundlegend ist, die Bekanntheit der Forschungszulage sicherzustellen. Insbesondere sind dabei kleine und mittlere Unternehmen (mit weniger als 250 Beschäftigten) in den Blick zu nehmen, auch wenn bereits mehr als 70 Prozent der gestellten Anträge von KMU stammen. Denn: Die Bekanntheit der steuerlichen FuE-Förderung ist bei kleinen Unternehmen am geringsten, gleichzeitig ist es jedoch das erklärte Ziel, die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten gerade bei diesen Unternehmen zu fördern. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf KMU der Informations- und Kommunikationstechnologien liegen. Denn aktuell stellt keine Branche mehr Anträge auf Forschungszulage. Zugleich kennt nur jedes zweite FuE-aktive Unternehmen dieser Branche das Förderinstrument.

ANHANG

Datenbasis und Befragungsmenge

Die Daten zu der Bekanntheit und Beantragung der Forschungszulage werden seit dem Berichtsjahr 2019 im Rahmen der Erhebung zu Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) im Wirtschaftssektor erhoben. Die SV Wissenschaftsstatistik gGmbH führt diese Erhebung jährlich im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durch. Die Daten sind Bestandteil der offiziellen FuE-Meldungen Deutschlands an internationale Organisationen (OECD, EU) und damit auch Basis für internationale Vergleiche.

Adressaten der Befragung sind alle FuE-treibenden Unternehmen sowie die Institutionen für Gemeinschaftsforschung in Deutschland (Vollerhebung 2019 und 2021) beziehungsweise eine geschichtete Stichprobe dieser Unternehmen anhand der Schichtungsmerkmale Branche und Beschäftigtengrößenklasse (rund 2.300 Unternehmen in 2020).

Methodik

Die Fragen zur Forschungszulage sind stetig umfassender geworden. Im ersten Erhebungsjahr bezogen sich die Fragen lediglich auf die Bekanntheit der steuerlichen Forschungsförderung („Ist Ihnen das am 1. Januar 2020 in Kraft getretene Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulage) bekannt?“).

Da die Forschungszulage ab dem 1. Januar 2020 beantragt werden konnte, wurden die Unternehmen im Berichtsjahr 2020 sowohl zu der Bekanntheit als auch zu einer möglicherweise erfolgten Beantragung der Forschungszulage befragt („Wurde 2020 ein Antrag bei der FuE-Bescheinigungsstelle (BSFZ) gestellt?“, „Wurde der Antrag durch die BDFZ bewilligt?“).

Im Berichtsjahr 2021 (Befragung in 2022) wurden sowohl Informationen zur Bekanntheit als auch zu erfolgten Antragstellungen abgefragt („Wie viele Anträge hat Ihr Unternehmen bisher bei der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) gestellt und wurde(n) diese(r) bewilligt?“). Es wurden außerdem zusätzliche Fragen zu den Motiven einer Nicht-Antragstellung in die Befragung aufgenommen. Dabei konnten die Unternehmen zwischen acht Gründen auswählen, warum sie 2022 keine Antragstellung mehr planen (beispielsweise „... weil bereits ein Antrag gestellt wurde“, „... weil uns zu wenige Informationen über die Forschungszulage vorliegen“ oder „...weil uns personelle Ressourcen für die Antragstellung fehlen“).

Weitere externe Daten

Die Grundlage für die Darstellung der bisher erfolgten Antragstellungen und Rückmeldungen bilden außerdem die Daten der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ). An der BSFZ werden alle Anträge auf steuerliche Förderung elektronisch eingereicht und geprüft. Wird ein FuE-Vorhaben als förderfähig bescheinigt, kann ein Antrag auf Festsetzung der Forschungszulage beim zuständigen Finanzamt gestellt werden. Die Daten der BSFZ bilden die bisherige Nachfrage nach der Forschungszulage in Deutschland somit umfassend ab.

LITERATUR

Belitz, H. (2016): Förderung privater Forschung und Entwicklung in OECD-Ländern: immer mehr, aber auch immer ineffizienter. DIW-Wochenbericht 83(8), 149-158, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2023): Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (letzter Abruf: 25.04.2023)

Bundeministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2020): Neue Forschungszulage in Deutschland. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Februar 2020, 38-41.

Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2008): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit 2008. Berlin.

Falck, O., Kerkhof, A., Pfaffl, C. & Alipour, J.-V. (2021): Steuern und Innovation: Wie steuerliche FuE-Förderung Innovationsanreize in privatwirtschaftlichen Unternehmen schafft. ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 74(10), 26-30.

Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2022): Studie zu den Treibern und Hemmnissen der Innovationstätigkeit im deutschen Mittelstand. Studie im Auftrag der KfW-Bankengruppe. Mannheim.

OECD (2021): OECD R&D tax incentives database, 2021 edition.
<https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf> (letzter Abruf: 25.04.2023)

Rammer, C. et al. (2020): Innovationen in der deutschen Wirtschaft: Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2019. ZEW Innovationserhebungen - Mannheimer Innovationspanel (MIP), Mannheim.

Spengel, C. et al. (2017): Steuerliche FuE-Förderung. Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 15-2017, EFI: Berlin.

Spengel, C. & Wiegand, W. (2011): Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI). Mannheim und Regensburg.

Statistisches Bundesamt (2023): Anteile Kleine und Mittlere Unternehmen 2020 nach Größenklassen in % (letzter Abruf: 25.04.2023)

IMPRESSUM

Herausgeber

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V.
Baedekerstraße 1 · 45128 Essen
T 0201 8401-0
mail@stifterverband.de
www.stifterverband.org

Essen, 2023

Gestalterische Vorlage

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin



STIFTERVERBAND