

Dritter Evaluierungsbericht zur
Implementierung der steuerlichen
Forschungsförderung gemäß
Forschungszulagengesetz

Zur Vorlage bei der Europäischen Kommission

Datenstand: 31.08.2023

Berichtsstand: 18.12.2023

Zur Studie

Die vorliegende Studie wurde nach allen Maßstäben der Sorgfalt erstellt. Das Studienteam besteht aus einer Bietergemeinschaft der KMU Forschung Austria, dem WIFO sowie dem ifo Institut, koordiniert durch die KMU Forschung Austria.

Auftraggeber

Bundesministerium für Finanzen (BMF), Berlin

Verfasser*innen

KMU Forschung Austria: Peter Kaufmann, Jakob Kofler

WIFO: Benjamin Bittschi, Kathrin Hoffmann

Ifo Institut: Oliver Falck

Internes Review

Simone Grabner, Peter Kaufmann

Rückfragen

Peter Kaufmann

Tel.: +43 1 505 97 61 – 31

p.kaufmann@kmuforschung.ac.at

Die KMU Forschung Austria ist Mitglied bei:



Inhalt

1 Einleitung	4
2 Quantitative Ergebnisse 2023.....	5
2.1 Deskriptive Analysen der Antragsdaten	5
3 Qualitative Ergebnisse 2023	26
3.1 Strukturen und Abstimmung.....	26
3.2 Prüfungs- und Festsetzungsverfahren	28
4 Status quo und Ausblick auf den Bericht 2024	34
5 Annex	36
5.1 Abbildungen und Tabellen	39

1 | Einleitung

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung der Durchführung des Forschungszulagengesetzes ist jährlich ein Bericht vorzulegen. Dieser Bericht umfasst den Zeitraum vom Beginn der Durchführung der Forschungszulage mit 16.9.2020 bis 31.8.2023; der gesamte Evaluierungszeitraum erstreckt sich bis Ende 2025.

Der vorliegende Bericht aus dem Jahr 2023 baut auf den ersten beiden begleitenden Evaluationsberichten aus den Jahren 2021 und 2022 auf und führt diese fort. Da sich die Regelungen nicht geändert haben, wird an dieser Stelle auf eine erneute Darstellung der gesetzlichen Grundlagen und der Ausgestaltung der Forschungszulage verzichtet.

Methodisch stützt sich dieser Bericht in erster Linie auf die deskriptive Auswertung der Antragsdaten seit Beginn bis zum 31.8.2023 bei der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) sowie auf 15 strukturierte Interviews mit den Landesfinanzverwaltungen. Für spezifische Fragestellungen wurde die Analyse mit Sekundärdaten angereichert.

Die Daten der Finanzverwaltung zu den tatsächlichen Auszahlungen wurden in diesem Jahr noch nicht einbezogen, da sie aus technischen Gründen noch nicht rechtzeitig bereitgestellt werden konnten. Eine erste Auswertung der Daten der Finanzverwaltung wird für den Bericht 2024 geprüft.

2 | Quantitative Ergebnisse 2023

Dieses Kapitel gibt einen quantitativen Überblick über die bisherige Umsetzung der Forschungszulage auf Basis von Daten der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ). Unter Berücksichtigung der Begriffsbestimmungen der AGVO und in Anlehnung an das Frascati-Handbuch der OECD beurteilt die BSFZ anhand der Kriterien Neuartigkeit, Risiko / Unwägbarkeit und Planmäßigkeit, ob die geplanten Vorhaben als „Forschung und Entwicklung (FuE)“ einzustufen sind. Über die Entscheidung wird ein Bescheid erteilt. Die folgenden Analysen stützen sich auf die Daten dieses Bescheinigungsverfahrens (1. Stufe des Antragsverfahrens). Insofern muss bei der Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse berücksichtigt werden, dass diese noch nicht die Daten des Antragsverfahrens bei der Finanzverwaltung berücksichtigen (2. Stufe)¹. Da jedoch zu vermuten ist, dass die meisten Unternehmen, welche ihre Vorhaben FuE-bescheinigen lassen, auch die Forschungszulage beantragen werden, können die Auswertungen auf Basis der Daten der BSFZ auch Rückschlüsse für die 2. Stufe des Antragsverfahrens liefern.

Die Tatsache, dass die folgenden Auswertungen auf der 1. Stufe des Antragsverfahrens beruhen, ist in den folgenden Ausführungen insbesondere bei zwei Merkmalen zu berücksichtigen. 1.) Die „Bemessungsgrundlage“ ist nur eine Approximation auf Basis der angegebenen Personalkosten bzw. der geplanten Kosten für Auftragsforschung, um eine Annäherung an die Größenordnung der geplanten Projekte zu erhalten. Die tatsächliche Bemessungsgrundlage wird erst in der 2. Stufe von der Finanzverwaltung bestimmt. 2.) Die Beantragung der Bescheinigung erfolgt bezogen auf das FuE-Vorhaben, welches sich über mehrere Jahre erstrecken kann. Wie sich der Aufwand des von der Forschungszulage begünstigten F&E-Vorhabens letztlich über die Jahre verteilen wird, lässt sich aus den Daten der BSFZ nicht abschließend bestimmen.

Zudem ist bei den quantitativen Auswertungen dieses Berichts zu beachten, dass bei den zugrundeliegenden Daten der BSFZ einige Datenrevisionen vorgenommen wurden. Aus diesem Grund ist die Zahl der Anträge bzw. Vorhaben nicht mehr direkt mit dem Vorjahresbericht vergleichbar. Die Datenrevision betrifft Fälle, in denen aufgrund von Änderungen im Forschungsvorhaben oder in den Eigentumsverhältnissen der Unternehmen Anträge neu eingereicht wurden.

2.1 | Deskriptive Analysen der Antragsdaten

Anzahl an Anträgen

Im Zeitraum vom 16.09.2020 bis 31.08.2023, also ab dem Start der Beantragungsmöglichkeit bis zum aktuellen Datenabzug der BSFZ, haben 10.328 Unternehmen mindestens einen Antrag auf FuE-Bescheinigung bei der BSFZ gestellt. Insgesamt wurden 16.278 Anträge mit 20.919 FuE-Vorhaben gestellt. Von den 16.278 Anträgen wurden zum Datenstand dieses Berichtsentwurfs 14.724 Anträge (das sind 90,5 % aller Anträge) beschieden und für 19.527 Vorhaben (93,3 % aller Vorhaben) liegt ein Prüfergebnis vor.

Im Jahr 2023 haben bisher 2.548 Unternehmen erstmals einen Antrag auf Forschungszulage gestellt. Die durchschnittliche Dauer bis zur Bescheiderlassung beträgt über alle Jahre hinweg 61 Tage (Median 66 Tage).

¹ Administrative Daten aus der 2. Stufe des Antragsverfahrens liegen leider weiterhin bis dato nicht für eigene Auswertungen vor.

Seit Einführung der Forschungszulage ist ein stetiger Anstieg an Antragstellern, Anträgen und Vorhaben zu verzeichnen. Im Vergleich zum Datenstand des Vorjahresberichtes sind die FuE-Vorhaben beispielsweise um 70% gestiegen (Datenstand Bericht 2022: 12.334 Vorhaben; Datenstand Bericht 2023: 20.919 Vorhaben). Auch bei den beantragenden Unternehmen und den Anträgen zeigt sich ein ähnliches Bild. Während Unternehmen eine etwas geringere Steigerung von 51,5% aufweisen (Datenstand Ende August 2022: 6.818 Unternehmen), ist bei den Anträgen mit 78% eine höhere Steigerung zu verzeichnen (Datenstand Bericht 2022: 9.143). Auch die durchschnittliche Anzahl an Anträgen und Vorhaben je Antragsteller hat sich dabei erhöht, wobei zu beachten ist, dass für 2023 die Daten nur bis Ende August vorliegen und sich diese Daten daher noch ändern können. Vergleicht man nur die Monate Januar bis August, so zeigt sich, dass die durchschnittliche Anzahl der Anträge bzw. Vorhaben pro Antragsteller im Jahr 2023 höher ist als in den Jahren 2021 und 2022. Die durchschnittliche Anzahl der Vorhaben pro Antrag ist im Jahr 2023 höher als im Jahr 2022, aber etwas niedriger als im Zeitraum Januar bis August 2021 (siehe Tabelle 1). Der kontinuierliche Anstieg von Antragstellern, Anträgen und Projekten wird auch in Abbildung 1 deutlich. Betrachtet man die einzelnen Monate, so zeigt sich, dass gegen Ende des Jahres, insbesondere im Dezember, deutlich mehr Anträge und Vorhaben eingereicht werden.

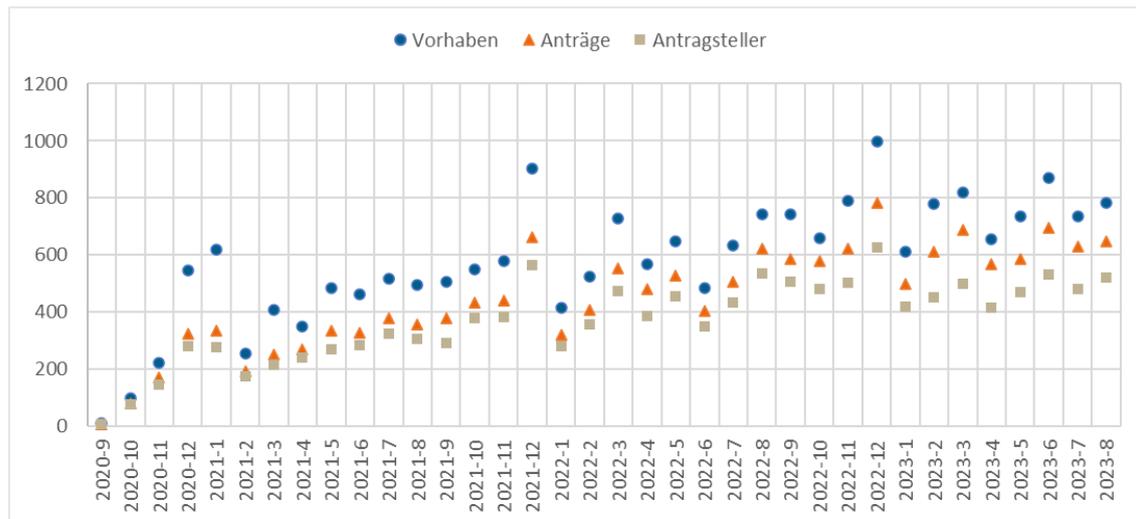
Die Zahl der antragstellenden Unternehmen kann in Relation zu vorhandenen Erhebungen FuE-aktiver Unternehmen gesetzt werden. Der Stifterverband adressiert seine Vollerhebung zu Forschung und Entwicklung (FuE) in der deutschen Wirtschaft an rund 30.000 Unternehmen, bei welchen davon ausgegangen wird, dass diese FuE betreiben könnten. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wiederum geht in seiner Innovationserhebung 2022 hochgerechnet von rund 42.000 Unternehmen mit kontinuierlicher FuE-Tätigkeit und weiteren rund 33.000 Unternehmen mit gelegentlicher FuE-Tätigkeit aus. Die Grundgesamtheit der zumindest gelegentlich FuE-aktiven Unternehmen läge damit bei rund 75.000 Unternehmen. Demnach hätten in den ersten drei Jahren seit dem Bestehen der Forschungszulage rund ein Viertel der regelmäßig FuE-aktiven Unternehmen bzw. knapp 14% der Unternehmen mit zumindest fallweisen FuE-Aktivitäten eine FuE-Bescheinigung der BSFZ beantragt.

Tab. 1 Durchschnittliche Anzahl von Anträgen und Vorhaben

	Antragsteller	Durchschnittliche Anzahl von...		
		Anträge je Antragsteller	Vorhaben je Antragsteller	Vorhaben je Antrag
Sept.-Dez. 2020	496	1,5	3,6	3,0
Jan.-Aug. 2021	1.921	1,8	4,3	3,3
Jan. – Dez. 2021	3.298	2,2	4,5	2,9
Jan.-Aug. 2022	3.024	1,8	2,9	1,9
Jan. – Dez. 2022	4.799	2,1	3,4	2,0
Jan.-Aug. 2023	3.447	2,4	4,8	3,1
Insgesamt	10.328	3,1	5,7	2,6

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328

Abb. 1 Anzahl an Antragsteller, eingereichten Anträgen und Vorhaben nach Monaten



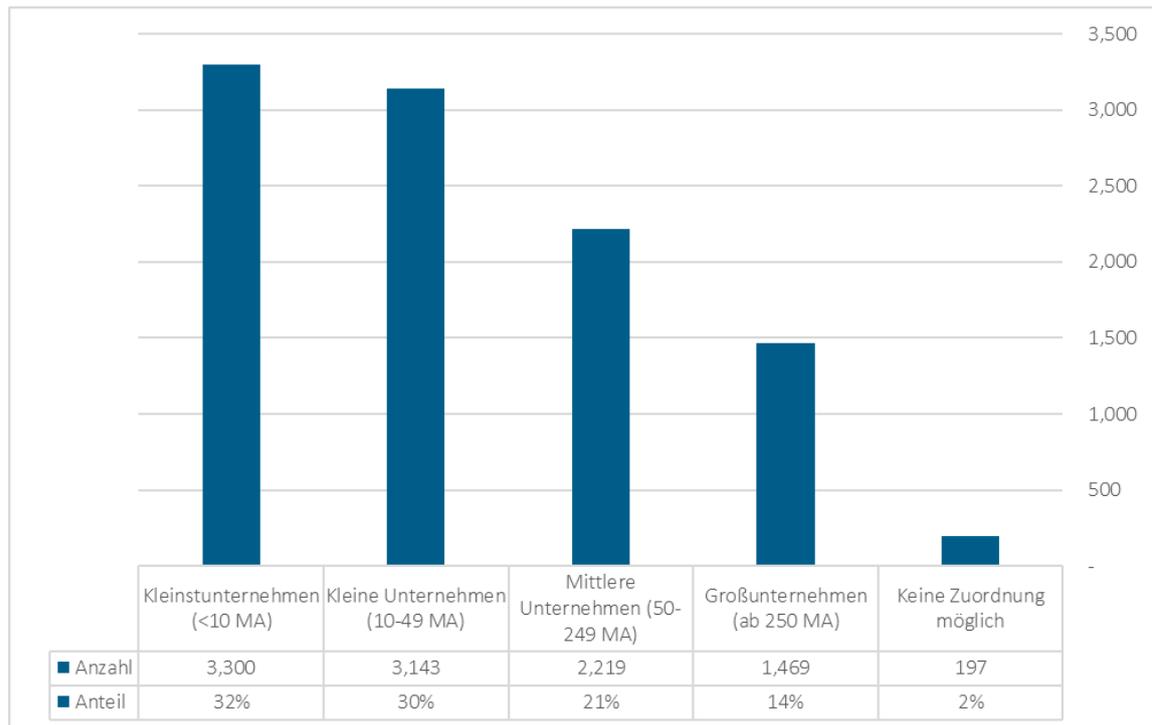
Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 (Antragsteller); N=16.278 (Anträge); N=20.919 (Vorhaben)

Verteilung nach Unternehmensgröße und Bemessungsgrundlage

Betrachtet man die antragstellenden Unternehmen (10.328) nach Größenklassen, so bilden die Kleinst- und Kleinunternehmen mit 62 % die größte Gruppe (vgl. Abb. 2).² Auf Basis der Antragsdaten der BSFZ lässt sich auch die Zahl der Antragsteller nach einer approximierten Bemessungsgrundlage darstellen (siehe Abb. 3). Zur Annäherung an eine mögliche Bemessungsgrundlage wird dabei je Antragsjahr der finanzielle Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragssumme aufsummiert, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegen. Hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Unternehmensgröße mit deutlich mehr Antragstellern für eine F&E-Bescheinigung mit einer geringeren approximativen Bemessungsgrundlage. Zudem ist festzustellen, dass sich dieses Muster über die bisherigen Jahre hinweg nicht stark verändert hat. In allen Jahren seit Einführung der Forschungszulage weisen die meisten Unternehmen eine Bemessungsgrundlage von unter 500.000 Euro auf.

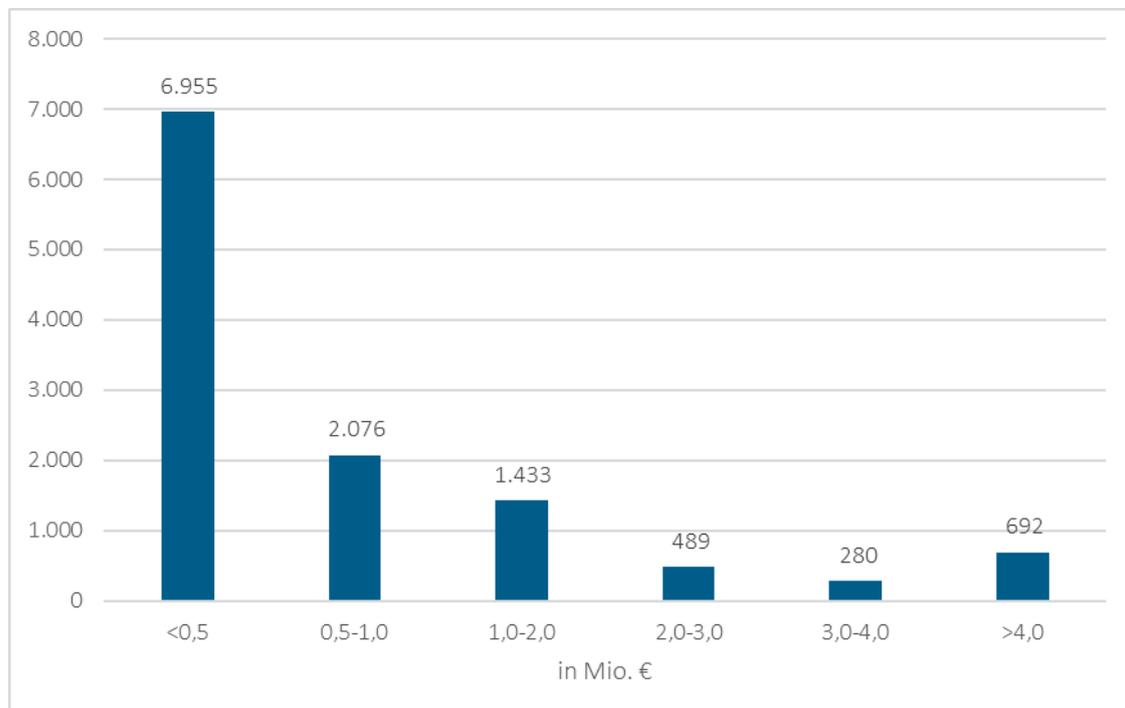
² Die Unternehmensgröße wurde anhand des letzteingereichten Antrages zugeordnet, da sich die Mitarbeiter*innenzahl über die Zeit verändern kann.

Abb. 2 Anzahl beantragende Unternehmen, nach Mitarbeitenden



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages.

Abb. 3 Anzahl Antragsteller (pro Jahr) nach Bemessungsgrundlage, über alle Jahre



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023. -) N=11.925 -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Je Antragsjahr wurde der finanzielle Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt aufsummiert. -) Für die Gesamtwerte wurden die Summe der Antragsteller je Jahr verwendet.

Tab. 2 Anzahl Antragsteller (pro Jahr und im Vergleich zum aktuellen Betrachtungszeitraum) nach Bemessungsgrundlage, über alle Jahre

		<0,5	0,5-1,0	1,0-2,0	2,0-3,0	3,0-4,0	>4,0	Fehlende Information
Sept.- Dez.2020	Anzahl	325	66	43	12	10	22	18
	Anteil	66%	13%	9%	2%	2%	4%	4%
Jan.-Aug.2021	Anzahl	1.164	262	165	61	31	220	18
	Anteil	61%	14%	9%	3%	2%	11%	1%
Jan.-Dez 2021	Anzahl	2.122	455	288	90	47	272	24
	Anteil	64%	14%	9%	3%	1%	8%	1%
Jan.-Aug.2022	Anzahl	1.805	533	373	117	63	116	17
	Anteil	61%	14%	9%	3%	2%	11%	1%
Jan.-Dez.2022	Anzahl	2.799	866	589	211	103	192	39
	Anteil	58%	18%	12%	4%	2%	4%	1%
Jan.-Aug.2023	Anzahl	1.709	689	513	176	120	206	34
	Anteil	50%	20%	15%	5%	3%	6%	1%
Gesamt	Anzahl	6.955	2.076	1.433	489	280	692	115
	Anteil	58%	17%	12%	4%	2%	6%	1%

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N= 11.925-) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Je Antragsjahr wurde der finanzielle Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt aufsummiert. -) Für die Gesamtwerte wurden die Summe der Antragsteller je Jahr verwendet.

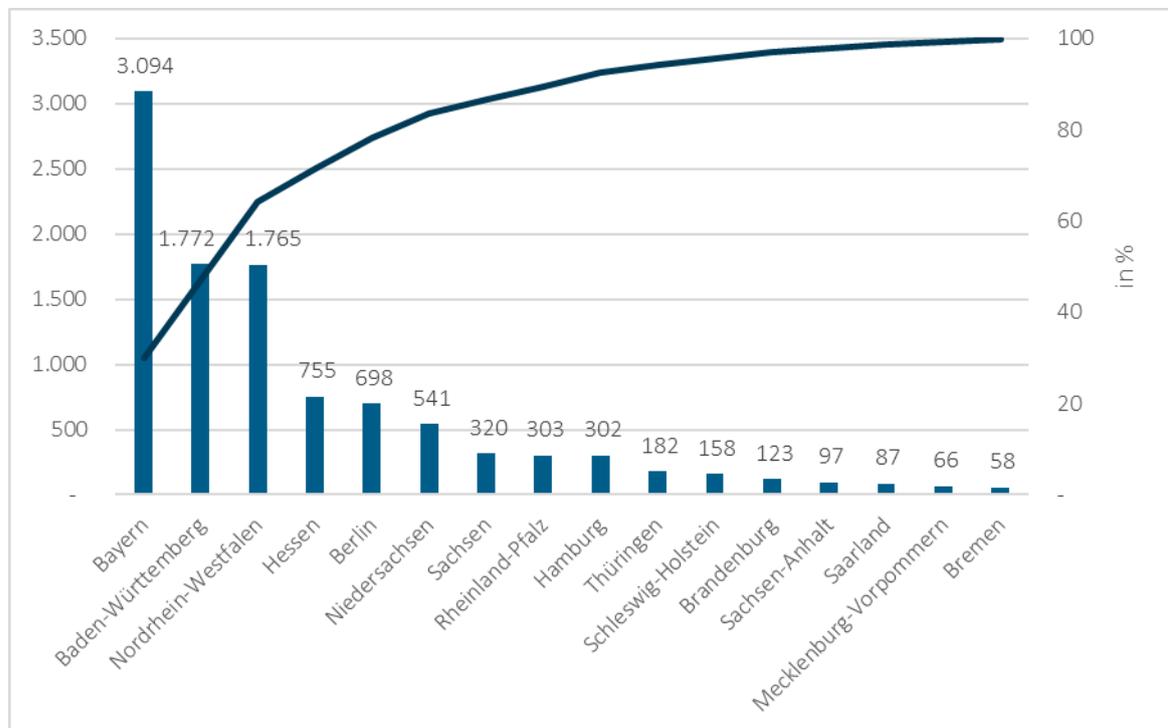
Verteilung nach Ländern

Die Verteilung nach Ländern wurde zunächst ebenfalls auf Basis der zuletzt eingereichten Anträge auf Unternehmensebene (10.328) dargestellt. Diese zeigt eine deutliche Überrepräsentation von Unternehmen aus traditionell FuE-starken Bundesländern: Addiert man die bisher gestellten Anträge aus Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zusammen, entfielen allein auf diese drei Länder 64% aller bisherigen Anträge. Demgegenüber machen die kumulierten Anträge aus dem Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen gerade einmal knapp 2% aller Anträge aus. Dieses Bild ändert sich jedoch, wenn man die Anzahl der Unternehmen je Land in Relation zu den regionalen internen FuE-Ausgaben³ des jeweiligen Landes setzt. Dies ist sinnvoll, wenn sowohl Größenunterschiede als auch Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur der einzelnen Bundesländer berücksichtigt werden sollen. Während, in absoluten Zahlen, beeinflusst durch Größe und Wirtschaftsstruktur, die meisten beantragenden Unternehmen aus Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kommen und insgesamt 64% der Antragsteller ausmachen, zeigt sich bei Betrachtung der Antragsteller je Land in Relation zu den jeweiligen internen FuE-Ausgaben ein homogeneres

³ Als interne Ausgaben werden ungeachtet der Finanzierungsquellen alle zur Durchführung von Forschung und Entwicklung im Inland oder innerhalb einer Berichtseinheit (Unternehmen, Universität, Forschungseinrichtung, etc.) verwendeten Mittel bezeichnet (vgl. Frascati-Handbuch 2002, §§ 358 f.). Unter externe FuE-Ausgaben werden hingegen Ausgaben für FuE-Leistungen verstanden, die außerhalb einer Berichtseinheit für diese erbracht werden (vgl. Frascati-Handbuch 2002, § 408).

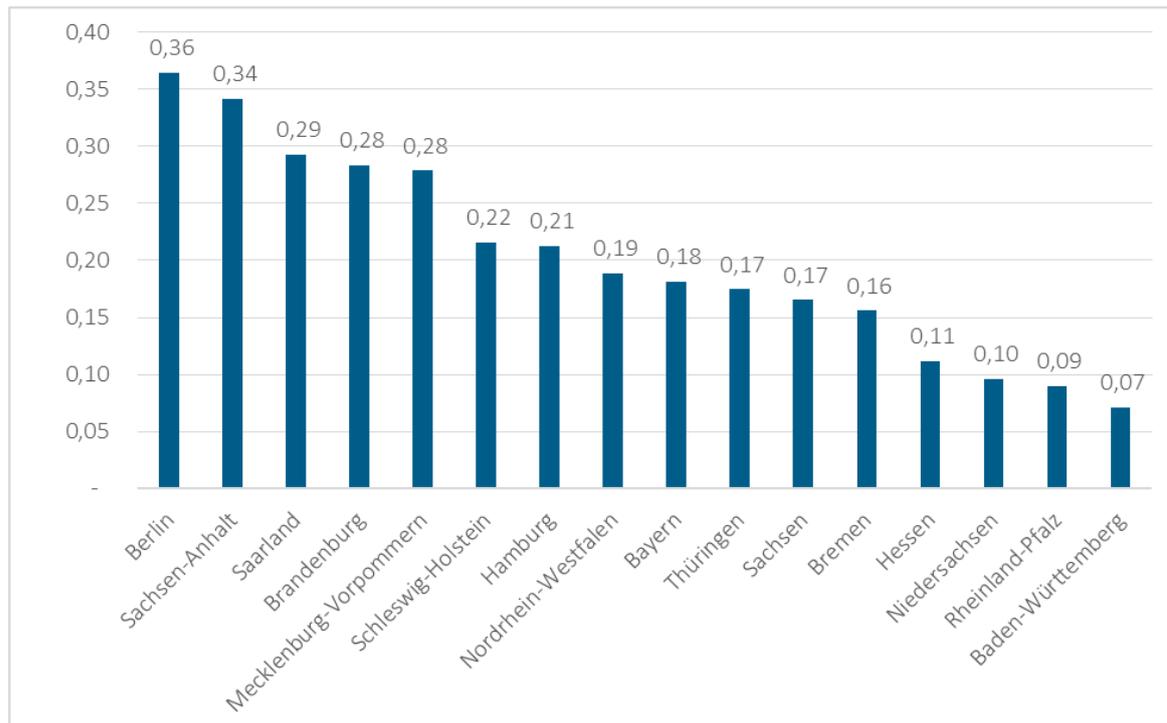
Bild. Bei dieser Betrachtungsweise wird deutlich, dass die FuE-Bescheinigung durch die BSFZ in den meisten Bundesländern in ähnlichem Ausmaß beansprucht wird. Zudem ändert sich bei einer Gewichtung mit regionalen FuE-Ausgaben die Reihung der Länder. Dabei zeigt sich, dass in Relation zu den FuE-Ausgaben nun die meisten Anträge von Unternehmen aus Berlin gestellt werden. Auch Sachsen-Anhalt verbessert sich im Vergleich zu den absoluten Zahlen deutlich und befindet sich mit 0.34 beantragenden Unternehmen je 1 Mio. Euro FuE-Aufwendungen an zweiter Stelle. Auch das Saarland, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die eher eine geringe Anzahl an beantragenden Unternehmen bzw. an Anträgen aufweisen, sind bei den beantragenden Unternehmen je 1 Mio. Euro FuE-Aufwendungen im oberen Bereich verortet. Im Vergleich zum Vorjahr hat es in Berlin die größte Steigerung gegeben (20 Prozentpunkte), aber auch Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Brandenburg weisen hohe Steigerungen auf (zwischen 11 und 15 Prozentpunkte). Am geringsten ist, nach dieser Betrachtungsweise, die Inanspruchnahme in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, was an der FuE-Dominanz von Großunternehmen in diesen Bundesländern liegen könnte.

Abb. 4 Anzahl der Unternehmen und kumulierter Prozentsatz nach Bundesländern



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 -) Zuordnung zu den Bundesländern anhand des Letzt-eingereichten Antrages. Die angegebene Grundgesamtheit weicht von der Gesamtzahl in der Abbildung ab, da sieben Beobachtungen keinem Bundesland zugeordnet werden konnten.

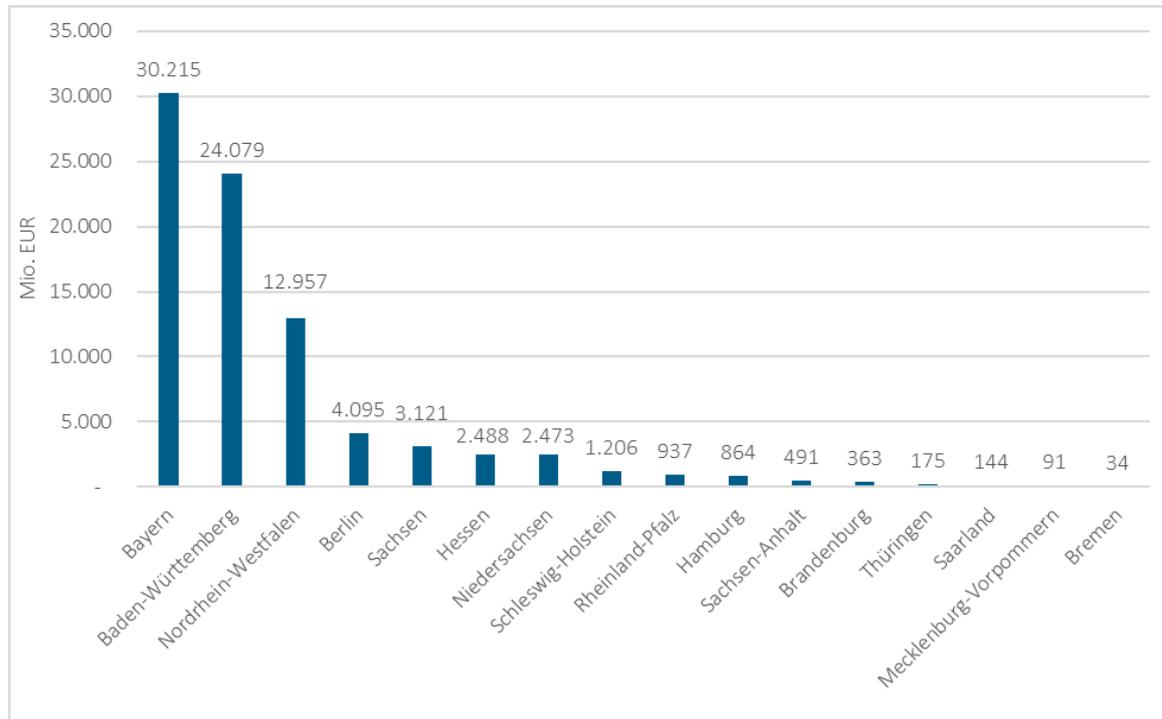
Abb. 5 Anzahl der Unternehmen in Relation zu den FuE-Ausgaben nach Bundesländern



Q: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Destatis, VGR der Länder, BA=Bundesagentur für Arbeit; WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 -) Zuordnung zu den Bundesländern anhand des letzt-eingereichten Antrages.

Zusätzlich kann die regionale Betrachtungsweise auch auf Ebene der Vorhaben erfolgen. Hierbei zeigt sich ein ähnliches Muster wie bei der Anzahl der Unternehmen. Kumuliert man die Summe der approximierten Bemessungsgrundlage über die Vorhaben, für welche ein Antrag auf FuE-Bescheinigung vorliegt, zeigt sich erneut der Größeneffekt der Bundesländer. Große, bevölkerungsreiche Länder weisen kumuliert die höchsten Vorhabensummen auf. In Bayern wurde für Vorhaben im Wert von rund 30 Mrd. EUR eine FuE-Bescheinigung beantragt, in Baden-Württemberg für rund 24 Mrd. EUR und in Nordrhein-Westfalen für rund 13 Mrd. EUR. Im Saarland (144 Mio. EUR), Mecklenburg-Vorpommern (90,7 Mio. EUR) und Bremen (34,3 Mio. EUR) sind die kumulierten Vorhabensummen am geringsten.

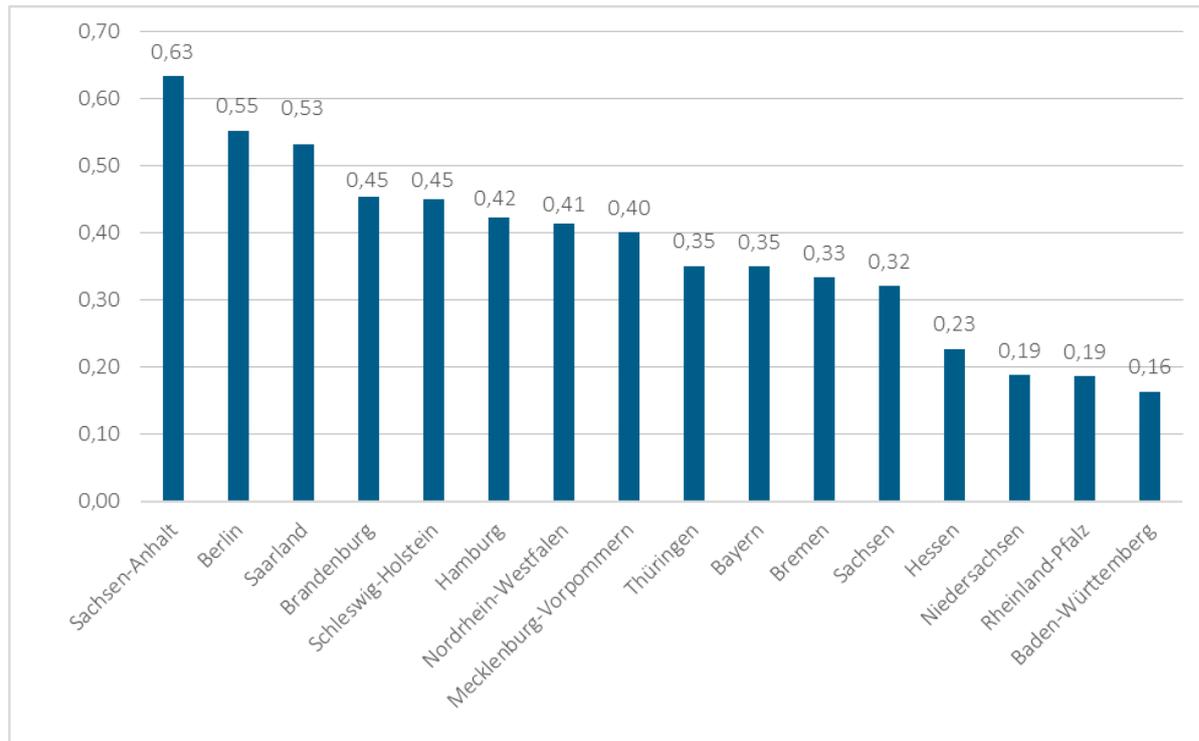
Abb. 6 Summe der kumulierten Bemessungsgrundlage auf Ebene der Vorhaben, nach Bundesländern



Q: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Destatis, VGR der Länder, BA=Bundesagentur für Arbeit; WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020--31.08.2023; -) N=20.919.

Eine weitere Betrachtungsweise ist schließlich die Anzahl der Forschungsvorhaben im Verhältnis zu den internen FuE-Aufwendungen eines Bundeslandes. Insgesamt ist seit dem Bericht 2022 ein Anstieg der Anzahl der Forschungsvorhaben im Verhältnis zu den internen FuE-Aufwendungen zu beobachten. Den höchsten Wert weist wiederum Sachsen-Anhalt mit 0,63 Vorhaben je 1 Mio. EUR interner FuE-Aufwendungen auf. Die meisten anderen Bundesländer weisen weiterhin ein relativ homogenes Niveau zwischen 0,3 und 0,45 Vorhaben je 1 Mio. EUR FuE-Aufwendungen auf. Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg bilden mit 0,19 bzw. 0,16 Vorhaben je 1 Mio. EUR FuE-Aufwendungen die Schlusslichter. Auch in der gewichteten Darstellung entfallen somit tendenziell mehr Vorhaben auf Unternehmen in Bundesländern mit mittelständisch geprägten, forschungsintensiven Unternehmen, während Bundesländer mit hoher FuE-Tätigkeit von Großunternehmen eher zurückfallen.

Abb. 7 Anzahl der Forschungsvorhaben in Relation zu den internen FuE-Aufwendungen (je 1 Mio EUR) eines Bundeslandes



Q: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Destatis, VGR der Länder, BA=Bundesagentur für Arbeit; WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919.

Verteilung nach Wirtschaftszweigen

Eine Auswertung nach Wirtschaftszweigen zeigt, dass Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes die steuerliche Forschungsförderung stark in Anspruch nehmen. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich die Inanspruchnahme der Forschungszulage sowohl bei den Antragstellern als auch bei den Vorhaben auf wenige Wirtschaftszweige, insbesondere die Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie sowie den Maschinenbau, konzentriert und andere Branchen eine eher untergeordnete Rolle spielen (siehe auch Tab. 9 im Anhang). Um einen Überblick über das durchschnittliche finanzielle Volumen der Vorhaben zu bekommen, wird in der letzten Spalte der Median der approximierten Bemessungsgrundlage pro Sektor angegeben. Hierbei zeigt sich, dass Vorhaben aus den Bereichen „Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologien“ sowie „Informationsdienstleistungen“ mit 355.856 EUR bzw. 329.540 EUR durchschnittlich eine recht hohe approximierte Bemessungsgrundlage aufweisen. Demgegenüber ist der Median der Bemessungsgrundlage von Vorhaben der Unternehmen in der Herstellung von chemischen Erzeugnissen mit 153.400 EUR deutlich kleiner.

Tab. 3 Antragsteller und Vorhaben nach ausgewählten Wirtschaftsklassen

	Antragsteller		Vorhaben		Bemessungsgrundlage
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Median
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	309	3%	1.179	6%	€ 153.660
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	578	6%	1.360	7%	€ 218.150
Maschinenbau	1.343	13%	3.510	17%	€ 193.210
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	2.221	22%	3.386	16%	€ 355.856
Informationsdienstleistungen	558	5%	828	4%	€ 329.540
Forschung und Entwicklung (eigenständige Dienstleister)	505	5%	1.120	5%	€ 204.293
Gesamt	10.328	100%	20.919	100%	€ 215.626

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 bzw. N=20.919 -) Zuordnung der NACE-Sektoren je Antragsteller anhand des letzt-eingereichten Antrages -) Es werden Wirtschaftsklassen dargestellt, die entweder nach Antragsteller oder nach Vorhaben einen Anteil von über 5% aufweisen.

Verwertungshorizont und Anwendungsorientierung

Die folgende Tabelle zeigt, dass die für eine FuE-Bescheinigung eingereichten Vorhaben überwiegend eine mittelfristige Perspektive von 1 bis 5 Jahren haben. Anträge auf der Ebene der ‘ausschließlich wissenschaftlichen’ Grundlagenforschung bleiben dagegen die Ausnahme. Seit Einführung der Forschungszulage zeigen sich kaum Unterschiede im Verwertungshorizont zwischen beantragten und bereits bescheinigten Projekten. Daher ist derzeit davon auszugehen, dass sich die Verteilung auch in Zukunft kaum verändern wird. Sollte der Schwerpunkt der Antragstellung weiterhin auf einer mittelfristigen Verwertungsperspektive liegen, könnte dies allerdings bei der Evaluierung im Jahr 2025 zu Schwierigkeiten bei der Identifikation kausaler Effekte der Forschungszulage führen, da Erfolgsgrößen wie Beschäftigung oder Umsatz unter Umständen auch bei abgeschlossenen Vorhaben noch unverändert sind.

Die Betrachtung der eingereichten und bescheinigten Vorhaben nach der approximierten Bemessungsgrundlage deutet darauf hin, dass es keine Verzerrung im Antragsprozess nach der Höhe der Bemessungsgrundlage gibt.

Tab. 4 Vorhaben und Bescheinigung nach Verwertungshorizont und Bemessungsgrundlage

	Beantragte Vorhaben		Bescheinigung durch BSFZ erteilt		Davon positiv und teilweise positiv bescheinigt	
	absolut	Relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Verwertungshorizont						
Ausschließlich wissenschaftlich	270	1%	249	1%	183	1%
Mittelfristig wirtschaftlich (1-5 Jahre)	16.970	81%	15.813	81%	13.683	81%
Kurzfristig wirtschaftlich (<1 Jahr)	3.679	18%	3.465	18%	3.023	18%
Gesamt	20.919	100%	19.527	100%	16.889	100%
Bemessungsgrundlage						
<0,5 Mio. €	15.061	73%	14.204	73%	10.977	73%
0,5-1,0 Mio. €	2.832	14%	2.616	14%	2.044	14%
1,0-2,0 Mio. €	1.569	8%	1.412	7%	1.118	7%
2,0-3,0 Mio. €	489	2%	421	2%	311	2%
3,0-4,0 Mio. €	231	1%	202	1%	163	1%
>4,0 Mio. €	568	3%	520	3%	404	3%
Gesamt	20.750	100%	19.375	100%	15.017	100%
Wirtschaftsklasse						
A - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	100	0%	97	0%	76	1%
B - Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	59	0%	55	0%	51	0%
C -Verarbeitendes Gewerbe	11.562	55%	10.736	55%	9.183	61%
D –Energieversorgung	137	1%	124	1%	94	1%
E -Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	128	1%	113	1%	94	1%
F – Baugewerbe	190	1%	181	1%	127	1%
G - Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	498	2%	464	2%	299	2%
H - Verkehr und Lagerei	213	1%	203	1%	143	1%
I – Gastgewerbe	22	0%	21	0%	5	0%
J - Information und Kommunikation	4.448	21%	4.135	21%	2.654	18%
K - Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	210	1%	193	1%	100	1%
L - Grundstücks- und Wohnungswesen	52	0%	50	0%	23	0%
M - Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	2.251	11%	2.154	11%	1.613	11%
N - Erbringung von sonstigen wirtschaft-lichen Dienstleistungen	470	2%	453	2%	260	2%
O - Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	14	0%	13	0%	11	0%

	Beantragte Vorhaben		Bescheinigung durch BSFZ erteilt		Davon positiv und teilweise positiv bescheinigt	
P - Erziehung und Unterricht	33	0%	31	0%	14	0%
Q - Gesundheits- und Sozialwesen	418	2%	396	2%	325	2%
R - Kunst, Unterhaltung und Erholung	82	0%	79	0%	33	0%
S - Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	32	0%	29	0%	15	0%
Gesamt	20.919		19.527		15.120	

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023. -) N = 20.919 Bei 169 Vorhaben wird derzeit keine Einteilung der Bemessungsgrundlage vorgenommen -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Finanzieller Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt. Zur Darstellung der Verteilung der Vorhaben wird in der Tabelle die BMG auf Basis der Vorhaben berechnet, die Forschungszulage dagegen wird je Antragsteller und Jahr gewährt.

Vorhaben mit einer höheren Bemessungsgrundlage laufen tendenziell länger, wie die folgende Tabelle veranschaulicht. Vorhaben mit einer approximierten Bemessungsgrundlage unter 500.000 EUR laufen im Durchschnitt 24,5 Monate, jene mit einer Bemessungsgrundlage zwischen 500.000 und 1 Mio. EUR rund 35 Monate. Vorhaben mit einer geschätzten Bemessungsgrundlage zwischen 1 Mio. EUR bis hin zu 4 Mio. EUR haben durchschnittliche Laufzeiten von 38,6 bis 44,4 Monaten. Bei Vorhaben über 4 Mio. EUR nimmt die durchschnittliche Laufzeit hingegen wieder ab.

Tab. 5 Laufzeit der Vorhaben nach Höhe der Bemessungsgrundlage

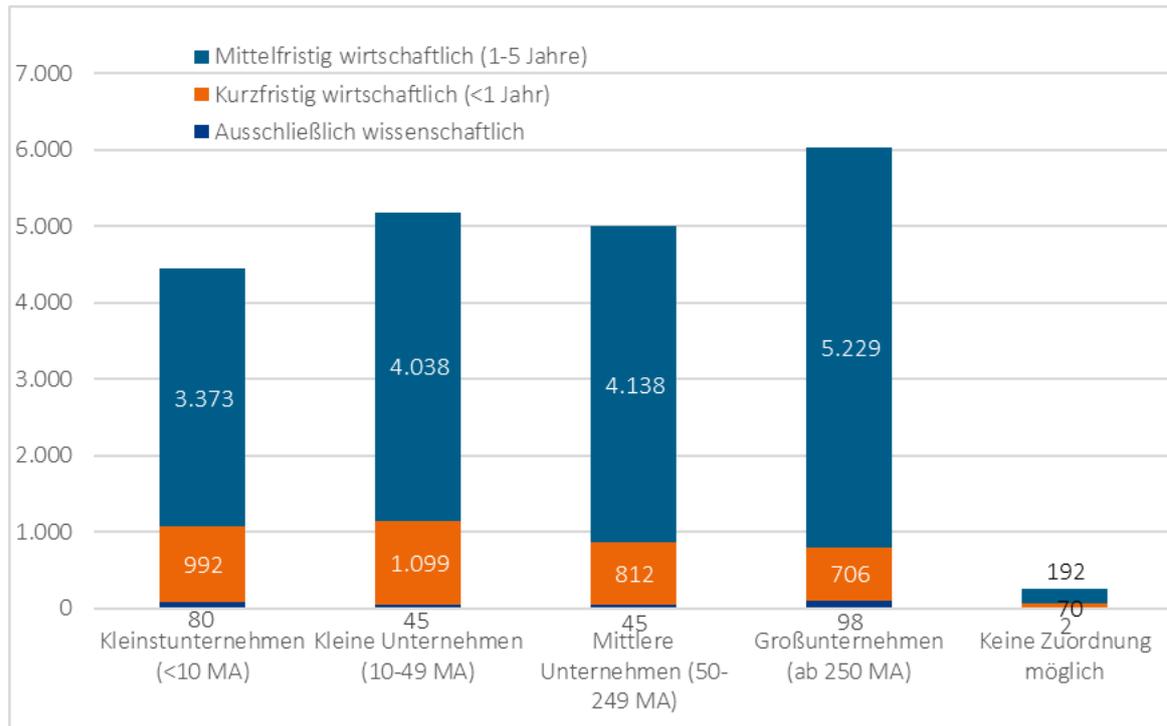
Bemessungsgrundlage	Durchschnittliche Dauer der Vorhaben in Monaten
<0,5	24,5
0,5-1,0	34,9
1,0-2,0	38,6
2,0-3,0	43,4
3,0-4,0	44,4
>4,0	41,7

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023. -) N = 20.919

Während die kurzfristige wirtschaftliche Verwertung bei Kleinst- und Kleinunternehmen eine etwas höhere Priorität hat als bei mittleren und Großunternehmen, zeigt sich bei der mittelfristigen Verwertung das gegenteilige Bild. Die Unterschiede sind jedoch eher gering. Im Gegensatz dazu ist beim Verwertungshorizont nach der approximierten Bemessungsgrundlage eine höhere Differenz ersichtlich. So haben 89,2% der Vorhaben mit einer Bemessungsgrundlage zwischen 3 und 4 Mio. EUR einen mittelfristigen Verwertungshorizont, jedoch nur 79,7% der Unternehmen mit einer Bemessungsgrundlage unter 500.000 EUR.⁴ Eine höhere Bemessungsgrundlage geht somit tendenziell mit einem längeren Verwertungshorizont einher. Die ausschließlich wissenschaftliche Verwertung spielt weiterhin, unabhängig von der Unternehmensgröße, nur eine untergeordnete Rolle.

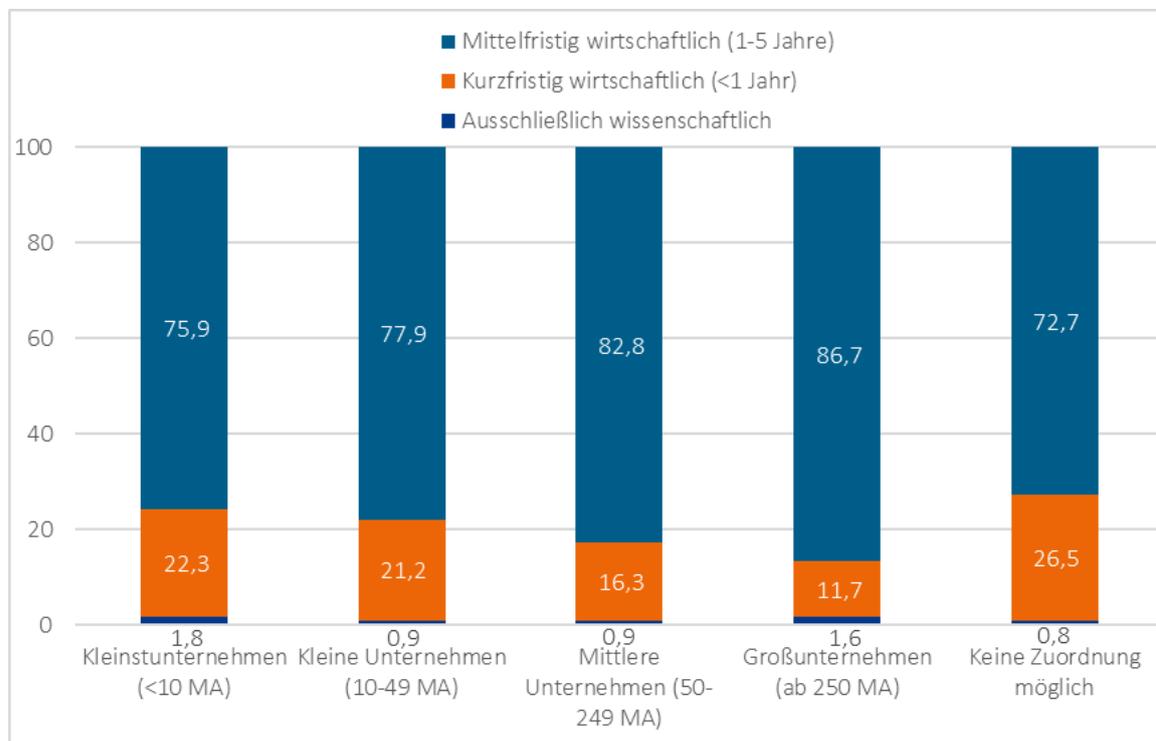
⁴ Die Einteilung erfolgte nach Vorhaben. Die Forschungszulage wird jedoch pro Antragsteller und Jahr gewährt, so dass alle Vorhaben eines Jahres die Berechnungsgrundlage bilden.

Abb. 8 Anwendungsorientierung der Forschung: Anzahl der FuE-Vorhaben nach Unternehmensgrößenklasse



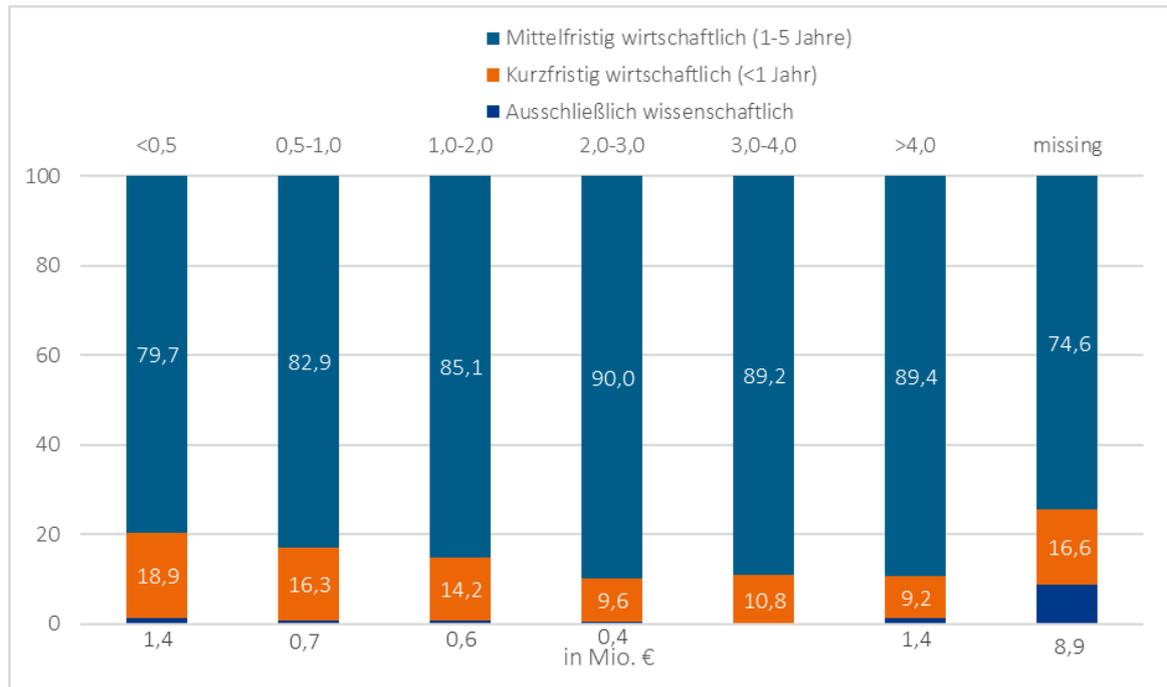
Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages.

Abb. 9 Anwendungsorientierung der Forschung: Verteilung der FuE-Vorhaben nach Unternehmensgrößenklasse



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages.

Abb. 10 Anwendungsorientierung der Forschung: Verteilung der FuE-Vorhaben nach Bemessungsgrundlage



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Finanzieller Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt.

Art der Forschung

Hinsichtlich eigenbetrieblicher FuE und der Auftragsforschung ist eine proportionale Verteilung von Beantragungen und Bescheinigungen gegeben, wie auch am Ausgang des Bescheids ersichtlich ist.

Tab. 6 Verteilung von beantragten und bescheinigten Vorhaben, inkl. Ergebnis des Bescheids nach Art der Forschung

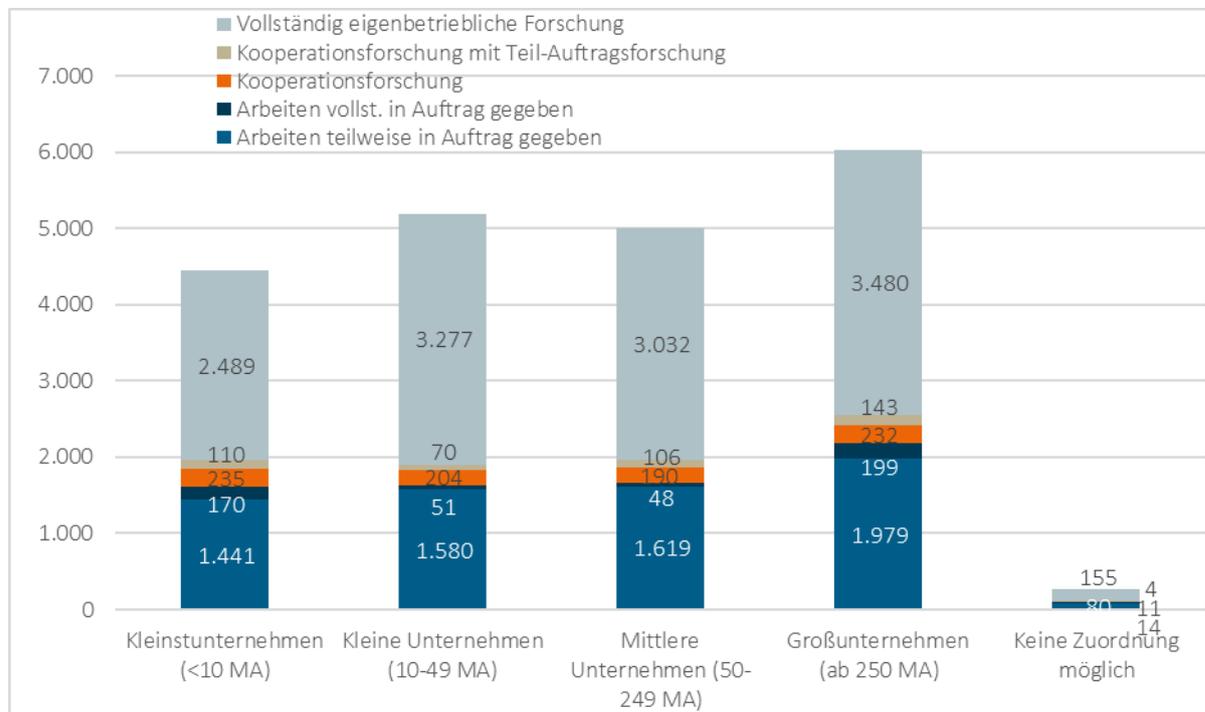
	Beantragte Vorhaben		Bescheinigung durch BSFZ erteilt		Davon positiv und teilweise positiv bescheinigt	
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Arbeiten teilweise in Auftrag gegeben	6.699	32%	6.195	29%	4.870	32%
Arbeiten vollst. in Auftrag gegeben	482	2%	449	2%	353	2%
Kooperationsforschung	872	4%	804	4%	642	4%
Kooperationsforschung mit Teil-Auftragsforschung	433	2%	410	2%	350	2%
Vollständig eigenbetriebliche Forschung	12.433	60%	11.669	62%	8.905	59%
Gesamt	20.919	100%	19.527	100%	15.120	100%

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023. -) N = 20.919 -) Ergebnis des Bescheids inkl. etwaige Änderungen aufgrund eines Einspruchs.

Die Art der Forschung ist über die Unternehmensgrößen hinweg grundsätzlich ähnlich verteilt. Kooperationsforschung bzw. Kooperationsforschung mit Teil-Auftragsforschung ist,

gemeinsam mit Arbeiten die vollständig in Auftrag gegeben werden, über alle Unternehmensgrößen hinweg am geringsten und beträgt unter 10% bzw. knapp über 10% (Kleinstunternehmen: 11,6%, Großunternehmen: 11%). Ebenfalls ist die vollständig eigenbetriebliche Forschung in jeder Größenklasse am wichtigsten, wobei es hier etwas größere Schwankungen gibt (56% bei den Kleinstunternehmen und 63,2% bei den mittleren Unternehmen). Die Verteilung über die approximierte Bemessungsgrundlage ist ähnlich wie bei der Unternehmensgröße.⁵ Da der überwiegende Anteil der beantragten Vorhaben in eigenbetrieblicher Forschung erfolgt, scheint die Forschungszulage tendenziell komplementär zur direkten Forschungsförderung angewendet zu werden. In relativ nahestehenden FTI-Programmen für KMU wie z.B. das Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) oder KMU Innovativ wird überwiegend im Rahmen von Wirtschafts-Wissenschaftskooperationen geforscht. Im Vergleich zum Zwischenbericht 2022 hat sich der Anteil der Vorhaben mit „vollständig eigenbetrieblicher Forschung“ über jede Bemessungsgrundlage etwas reduziert und jene mit „Arbeiten teilweise in Auftrag gegeben“ etwas erhöht.

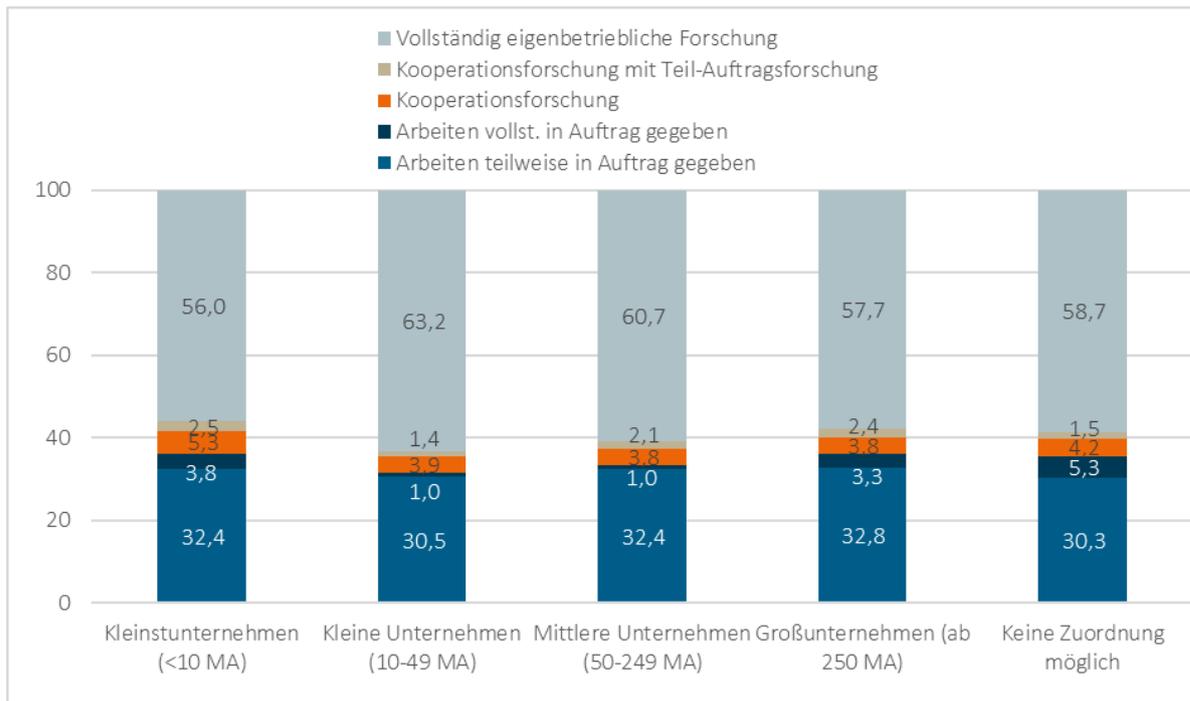
Abb. 11 Anzahl der beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Unternehmensgröße



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages -) Keine Zuordnung: Arbeiten teilweise in Auftrag gegeben: N=80, Arbeiten vollst. in Auftrag gegeben: N=14, Kooperationsforschung: N=11, Kooperationsforschung mit Teil-Auftragsforschung: N=4, Vollständig eigenbetriebliche Forschung: N=155.

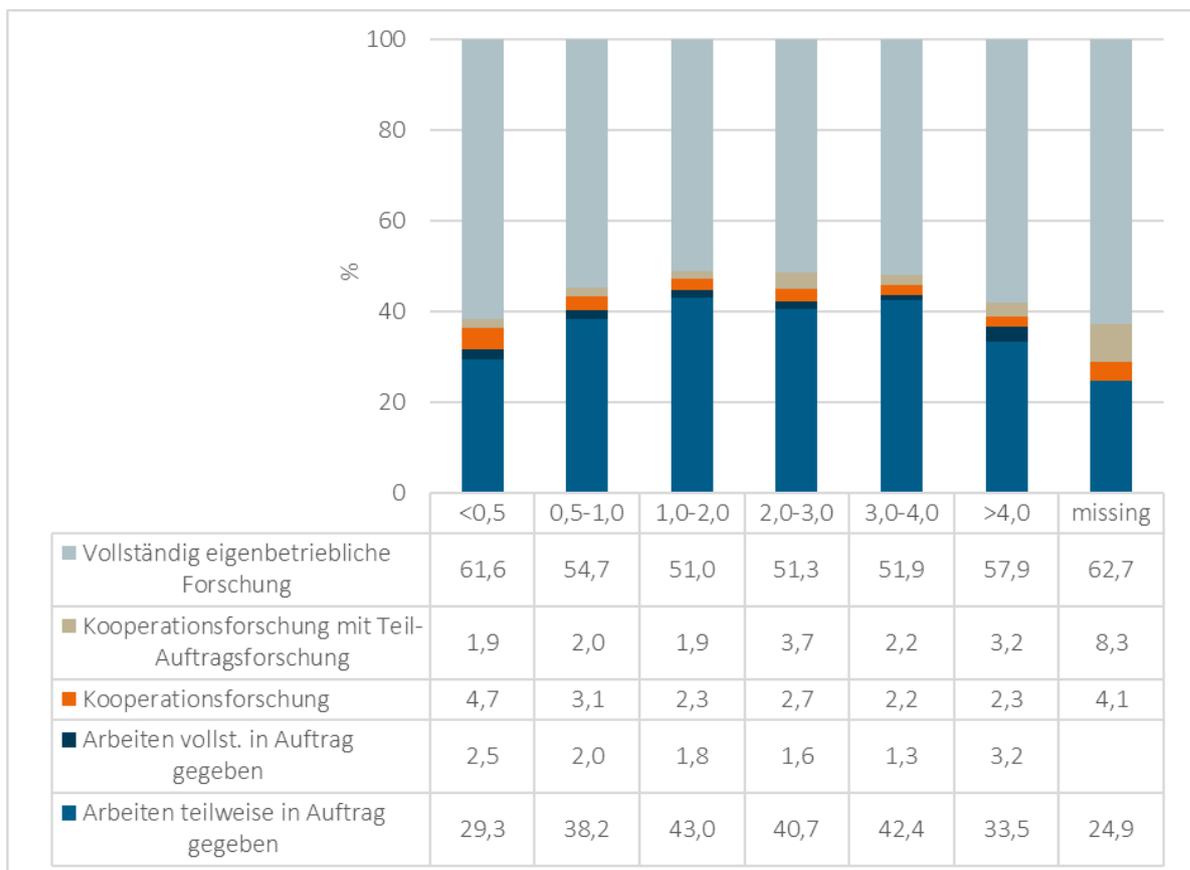
⁵ Um ein Bild über die einzelnen Vorhaben zu bekommen, wurde die Einteilung auf Basis der Vorhaben getätigt. Die Forschungszulage wird jedoch je Antragsteller und Jahr gewährt und daher bilden alle Vorhaben in einem Jahr die Basis zur Berechnung der Darstellungen in diesem Bericht.

Abb. 12 Verteilung von beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Unternehmensgröße



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages.

Abb. 13 Verteilung von beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Bemessungsgrundlage



Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=20.919 -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Finanzieller Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt.

Forschungsintensität

Die Forschungsintensität der beantragenden Unternehmen (VZÄ FuE-Personal/Gesamtbeschäftigte) ist besonders bei den Kleinstunternehmen und den kleinen Unternehmen weiterhin sehr hoch. Die Mittelwerte und die Mediane sind hierbei, im Vergleich zum Jahr 2022, relativ konstant geblieben. Die beantragenden Kleinst- und Kleinunternehmen sind daher weiterhin als sehr forschungsstark zu charakterisieren. Bei mittleren und Großunternehmen gibt es so gut wie keine Veränderungen seit dem Jahr 2022.

Entlang der Bemessungsgrundlage gibt es keine großen Unterschiede in der Forschungsintensität.⁶

Tab. 7 FuE-Personalforschungsintensität der beantragenden Unternehmen nach Größenklasse und Bemessungsgrundlage

	Anzahl Unternehmen	Mittelwert	Median
Nach Größenklasse			
Kleinstunternehmen (<10 MA)	3.143	68%	69%
Kleine Unternehmen (10-49 MA)	3.130	38%	31%
Mittlere Unternehmen (50-249 MA)	2.208	20%	11%
Großunternehmen (ab 250 MA)	1.452	12%	6%
Nach Bemessungsgrundlage			
<0,5 Mio. €	5.787	40%	27%
0,5-1,0 Mio. €	1.758	38%	28%
1,0-2,0 Mio. €	1.201	40%	32%
2,0-3,0 Mio. €	403	41%	33%
3,0-4,0 Mio. €	235	40%	32%
>4,0 Mio. €	539	41%	30%
Fehlende Information	66	69%	96%
Gesamt	9.989	40%	29%

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages. -) Berechnung der FuE-Personalforschungsintensität anhand des letzten verfügbaren Wirtschaftsjahres; -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Je Antragsjahr wurde der finanzielle Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt aufsummiert. Die Einteilung der Antragsteller wurde anhand des letzt-verfügbaren Antragsjahr vorgenommen.

Weitere Förderungen

Von den Unternehmen, die eine FuE-Bescheinigung der BSFZ beantragt haben, hatten zumindest 24% (2022: 27%) zum Zeitpunkt der Antragstellung weitere öffentliche FuE-Förderungen im letzten verfügbaren Wirtschaftsjahr erhalten.⁷ Seit Einführung der Forschungszulage ist weiterhin eine fallende Tendenz zu beobachten, wodurch deutlich wird,

⁶ Einzig in der Kategorie „missing“ ist ein deutlicher Unterschied zum Vorjahr auszumachen, jedoch ist anhand der fehlenden Information über die Bemessungsgrundlage eine Interpretation des Ergebnisses nicht möglich.

⁷ Dies ist als Untergrenze zu sehen, da die Beantwortung der hierzu gestellten Frage optional ist.

dass die FuE-Bescheinigung überwiegend von Unternehmen beantragt wird, die zumindest im vergangenen Geschäftsjahr keine weiteren FuE-Förderungen in Anspruch genommen haben. Der relative Anteil an Unternehmen mit weiteren Förderungen ist zudem im Zeitverlauf über alle Größenklassen hinweg gesunken; im Vergleich zum Bericht des Jahres 2022 zwischen 2 und 6 Prozentpunkten. Da das Ausmaß verschiedener FuE-Förderungen ein Indikator für die Forschungsintensität ist, spricht diese Statistik dafür, dass zunehmend weniger forschungsintensive Unternehmen als Antragsteller hinzugekommen sind. Besonders deutlich ist der Effekt bei kleinen Unternehmen, welche bis zur Jahresmitte 2021 noch zu 41,2% eine weitere Förderung bezogen haben, während dies 2022 noch für 27% und nach aktuellen Datenstand nur mehr bei 25% der Unternehmen der Fall ist. Am deutlichsten hat sich der Anteil bei den Großunternehmen reduziert – von 37% im Bericht des Vorjahres auf 30% nach derzeitigem Datenstand. Die Zahlen deuten somit darauf hin, dass sich die Forschungszulage im Bereich des Teilziels „Zielgruppenansprache von Unternehmen ohne direkte Forschungsförderung“ weiter verbessert. Bezieht man die weiteren Förderungen auf die Bemessungsgrundlage, zeigt sich, dass bei höherer Bemessungsgrundlage die Antragsteller tendenziell öfter weitere öffentliche FuE-Förderung beantragt haben. Allerdings haben sich auch bei dieser Betrachtungsweise die Anteile der Unternehmen mit weiteren FuE-Förderungen seit dem Bericht 2022 über alle Bereiche hinweg reduziert.

Tab. 8 Anteil an Unternehmen, die im vergangenen Geschäftsjahr weitere öffentliche Forschungsförderungen erhalten haben, nach Größenklasse

	Anzahl Antragsteller	Weitere FuE-Förderung erhalten	
		Absolut	Relativ
Nach Größenklasse			
Kleinstunternehmen (<10 MA)	3.288	609	19%
Kleine Unternehmen (10-49 MA)	3.133	798	25%
Mittlere Unternehmen (50-249 MA)	2.217	545	25%
Großunternehmen (ab 250 MA)	1.466	447	30%
Keine Zuordnung möglich	65	8	12%
Nach Bemessungsgrundlage			
<0,5 Mio. €	5.915	1.373	23%
0,5-1,0 Mio. €	1.775	408	23%
1,0-2,0 Mio. €	1.211	290	24%
2,0-3,0 Mio. €	406	102	25%
3,0-4,0 Mio. €	236	65	28%
>4,0 Mio. €	541	163	30%
Fehlende Information	85	6	7%
Gesamt	10.169	2.407	24%

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10,169 -) Einteilung der Unternehmensgröße anhand des letzt-eingereichten Antrages. -) Berechnung anhand des letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahres; -) Einteilung der Bemessungsgrundlage: Je Antragsjahr wurde der finanzielle Rahmen des Personals je Vorhaben bzw. 60% der Auftragnehmer Auftragssumme, wenn die Tätigkeit vollständig in Auftrag gegeben wurde und keine Informationen zum finanziellen Rahmen des Personals vorliegt aufsummiert. Die Einteilung der Antragsteller wurde anhand des letzt-verfügbaren Antragsjahr vorgenommen.

Vergleich der beantragenden Unternehmen mit der Unternehmenspopulation in Deutschland

Im Zuge des Zwischenberichts wird die Zusammensetzung der Unternehmen, die eine FuE-Bescheinigung beantragen, anhand der Unternehmensgröße sowie der Branche mit der Unternehmenspopulation in Deutschland verglichen. Dabei wird deutlich, dass insbesondere die Sektoren „Verarbeitendes Gewerbe“, „Information und Kommunikation“ sowie „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ unter den Antragstellern deutlich überrepräsentiert sind. Innerhalb dieser Sektoren wiederum fällt auf, dass es vor allem Kleinst- und Kleinunternehmen sind, die im Verhältnis zur Unternehmensverteilung wesentlich häufiger einen Antrag stellen.

Demgegenüber sind Unternehmen aus dem Handel und dem Baugewerbe gemessen an ihrer Häufigkeit in der Grundgesamtheit der deutschen Unternehmen deutlich unterrepräsentiert. Obwohl in diesen beiden Sektoren rund 28 % aller deutschen Unternehmen tätig sind, finden sich nur 4 % der FuE-Bescheinigungen in einem dieser beiden Sektoren.

Tab. 9 Unternehmenseinheiten insgesamt und Unternehmen, die eine FuE-Bescheinigung bei der BSFZ beantragt haben, Anteile an allen Unternehmen innerhalb einer Größenklasse

		Insgesamt					Forschungszulage beantragt				
		Insgesamt	Kleinst- unternehmen (<10 MA)	Kleine Unternehmen (10-49 MA)	Mittlere Unternehmen (50-249 MA)	Groß- unternehmen (ab 250 MA)	Insgesamt	Kleinst- unternehmen (<10 MA)	Kleine Unternehmen (10-49 MA)	Mittlere Unternehmen (50-249 MA)	Groß- unternehmen (ab 250 MA)
B	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C	Verarbeitendes Gewerbe	6%	4%	13%	22%	27%	44%	25%	36%	63%	77%
D	Energieversorgung	2%	2%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
E	Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
F	Baugewerbe	11%	10%	12%	6%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	17%	15%	18%	16%	12%	3%	3%	3%	3%	3%
H	Verkehr und Lagerei	3%	2%	6%	6%	6%	1%	1%	1%	1%	2%
I	Gastgewerbe	7%	6%	8%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
J	Information und Kommunikation	4%	3%	3%	5%	4%	28%	37%	35%	19%	7%
K	Erbringung von Finanz- und Versicherungs- dienstleistungen	2%	2%	1%	1%	5%	1%	2%	2%	1%	1%

		Insgesamt					Forschungszulage beantragt				
L	Grundstücks- und Wohnungswesen	6%	6%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
M	Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	15%	14%	9%	7%	5%	12%	20%	12%	6%	3%
N	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	7%	6%	6%	9%	10%	3%	4%	4%	2%	2%
P	Erziehung und Unterricht	2%	2%	4%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	8%	6%	12%	14%	19%	2%	4%	2%	1%	1%
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung	3%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%
S	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	6%	6%	4%	3%	2%	0%	0%	0%	0%	0%

Q: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-beschaeftigtengroessenklassen-wz08.html>; WIFO-Berechnung. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023-) Bei den beantragenden Unternehmen erfolgte die Zuordnung zu den NACE-Sektoren anhand des letzt-eingereichten Antrage

3 | Qualitative Ergebnisse 2023

Die Forschungszulage wird in einem zweistufigen Verfahren vergeben. In der ersten Stufe werden die Forschungsvorhaben von der Bescheinigungsstelle auf ihre Zulässigkeit als förderfähiges Forschungsprojekt geprüft. In einem zweiten Schritt wird die Forschungszulage von den Finanzämtern mittels eines Forschungszulagenbescheides festgesetzt. Die Umsetzung dieser zweiten Stufe obliegt den einzelnen Bundesländern. Der diesjährige Evaluationsbericht untersucht, wie die einzelnen Bundesländer mit der Umsetzung des Gesetzes umgehen und welche Verbesserungspotenziale in den Verfahren identifiziert werden konnten. Dazu wurden Interviews mit Vertreter*innen der Finanzverwaltungen von 15 der 16⁸ Bundesländer durchgeführt.

Die Interviews wurden in den meisten Fällen mit Mitarbeiter*innen der Oberfinanzdirektion, also der Mittelbehörde zwischen den Finanzämtern und den Finanzministerien der Länder, geführt. In einzelnen Fällen wurden auch Gespräche mit Mitarbeiter*innen der Finanzämter sowie der Landesfinanzministerien durchgeführt. Die Mitarbeiter*innen der Mittelbehörde bzw. der Landesfinanzministerien prüfen die Anträge meist nicht selbst, aus diesem Grund wurde der Fragebogen im Vorfeld übermittelt und die Antworten von der Mittelbehörde bzw. vom Landesfinanzministerium bei den einzelnen Finanzämtern eingeholt. Dabei wurden nicht alle Finanzämter befragt, so dass die Angaben der Länder nicht das gesamte Erfahrungsspektrum widerspiegeln.

3.1 | Strukturen und Abstimmung

Das unterschiedliche Antragsaufkommen und die unterschiedliche Größe der Finanzverwaltungen der Länder spiegeln sich in der Bearbeitungspraxis wieder. Während in Mecklenburg-Vorpommern bisher 26 Anträge gestellt wurden, waren es in Bayern rund 2.200. In 13 von 15 Bundesländern wird die Forschungszulage in den jeweiligen für die Besteuerung des Anspruchsberechtigten nach dem Einkommen zuständigen Finanzämtern geprüft, festgesetzt und angerechnet. In den Finanzämtern sind jeweils ein bis zwei Personen zentral für die Bearbeitung der Forschungszulage zuständig. Aufgrund der Unterschiede im Festsetzungsverfahren zwischen Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften werden die Anträge bei mehreren zuständigen Zentralbearbeiter*innen meist anhand der Rechtsform aufgeteilt. Ausnahmen bilden Mecklenburg-Vorpommern, wo eine Person in einem Finanzamt für das gesamte Bundesland zuständig ist, und Bremen, wo alle Anträge des Bundeslandes von zwei Finanzämtern bearbeitet werden.

In der Regel ist in jedem Bundesland eine Person bei der Mittelbehörde oder, wenn es keine Mittelbehörde gibt, eine Person im Landesfinanzministerium als zentraler Ansprechpartner zuständig. An diese Person können sich die einzelnen Finanzämter in besonders schwierigen Fällen wenden. Im Falle von Rheinland-Pfalz wurden in der Einführungsphase des Instruments alle Festsetzungen noch einmal von dieser Person überprüft, um Fehler bei der Festsetzung zu vermeiden, inzwischen werden nur noch Fälle ab einer Bemessungsgrundlage von 500.000 Euro doppelt geprüft. Dies stellt einen Einzelfall dar, in der Regel befassen sich die Mittelbehörden nur auf Anforderung der Finanzämter mit konkreten Einzelfällen.

⁸ Ein Bundesland konnte aus Kapazitätsgründen nicht an der Befragung teilnehmen.

Zur Minimierung des Einarbeitungsaufwandes erfolgt die Bearbeitung in den einzelnen Finanzämtern zentral. Um die Einarbeitung zu erleichtern, wurden in der Mehrzahl der Bundesländer von den Landesfinanzverwaltungen Arbeitshilfen, Checklisten und Leitfäden erstellt, wie bei der Prüfung und Festsetzung der Forschungszulage vorzugehen ist. Diese wurden zwar teilweise zwischen den Bundesländern ausgetauscht, aber nicht gemeinsam erarbeitet. Dies ist auch auf die unterschiedlichen Systeme und Organisationspraktiken in den einzelnen Bundesländern zurückzuführen. Lediglich in einem Fall wurde die Arbeitshilfe in Anlehnung an die Arbeitshilfe eines anderen Bundeslandes erstellt. Neben den Arbeitshilfen wurde in einem Fall ein eigener Newsletter für die Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage aufgesetzt. Schulungen wurden bisher nur in Einzelfällen durchgeführt. Ein Erfahrungsaustausch zwischen den Finanzämtern der Länder oder zwischen den Ländern fand bisher kaum statt. Lediglich in zwei Bundesländern gab es einen organisierten Austausch zwischen den Fachbearbeiter*innen, um sicherzustellen, dass die Bearbeitung möglichst einheitlich erfolgt. In einem weiteren Bundesland ist ein solcher Austausch für das kommende Jahr geplant.

Vom Bundesministerium der Finanzen und der Bescheinigungsstelle Forschungszulage wurden im Zeitraum von 2022 bis 2023 zwei virtuelle Informationsveranstaltungen für die Finanzverwaltungen der Länder durchgeführt. Bei der ersten wurde eine allgemeine Einführung gegeben, bei der zweiten wurden ein Jahr später schwierige Fälle besprochen und konkrete Fragen der Finanzämter beantwortet. Die Roadshows wurden durchwegs positiv aufgenommen und als sehr hilfreich empfunden. Darüber hinaus hat das Bundesministerium der Finanzen in Abstimmung mit den Länderfinanzministerien ein Anwendungsschreiben herausgegeben, in dem die Regelungen des Forschungszulagensystems ausgelegt und erläutert werden und das auch auf diffizile rechtliche Sachverhalte eingeht.

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im „System Forschungszulage“, also zwischen Bundesministerium der Finanzen, Landesfinanzverwaltungen, Bescheinigungsstelle, Wirtschaftsprüfer*innen, Steuerberater*innen, spezialisierten Förderberater*innen wird von den Interviewpartner*innen als gut bewertet. Es findet ein reger Austausch mit Unternehmen und Berater*innen statt und die Finanzämter und Mittelbehörden leisten Unterstützung und Aufklärung in verschiedenen Phasen der Antragstellung und Festsetzung. Das Bundesministerium der Finanzen war für Rückfragen aus den Ländern gut erreichbar und wurde als sehr hilfreich empfunden. Zwischen den Bundesländern gab es bisher weniger Austausch.

Die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit der Bescheinigungsstelle über ein Kontaktformular wird von den Bundesländern unterschiedlich intensiv genutzt. In mehreren Ländern gab es noch keine Kontaktaufnahme. Das Kontaktformular soll es den Finanzämtern ermöglichen, im Rahmen der Festsetzung noch einmal Rückfragen zu inhaltlichen Aspekten des Forschungsvorhabens und der Kostenabgrenzung an die Fachbearbeiter*innen der Bescheinigungsstelle zu stellen. Auch in den Ländern, in denen das Kontaktformular nicht oder kaum genutzt wird, wird die Möglichkeit, sich inhaltlich nochmals rückversichern zu können, grundsätzlich als wichtig empfunden.

Schwerpunktmäßig auch zu Evaluierungszwecken ist nach dem Gesetz über Steuerstatistiken (StStatG) eine neue Forschungszulagenstatistik aufzubauen und sind – abgeleitet aus der Evaluierungspflicht im Forschungszulagengesetz – von Seiten der Landesfinanzverwaltungen Daten zu den einzelnen Forschungszulagenfällen zu erheben. Zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den Länderfinanzministerien wird der Umfang des Statistikdatensatzes derzeit abgestimmt. Weil dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, bestehen diesbezüglich in der Landesfinanzverwaltung noch einige Unklarheiten. Aufgrund bisher fehlender IT-technischer Umsetzungsmöglichkeiten müssen bei der übergangsweisen

Erfassung mittels Geschäftsstatistik einzelne Informationen aus verschiedenen Datensätzen teilweise manuell übertragen werden. Bei Fällen, in denen durch die Gewährung der Forschungszulage die beihilferechtliche Transparenzschwelle der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung überstiegen wird, müssen die Daten für die europäische Transparenzdatenbank noch gesondert erfasst werden. Hier erhoffen sich die Landesfinanzverwaltungen eine Klärung hinsichtlich der zu erfassenden Informationen sowie weitere Schritte zur Digitalisierung von Prozessen.

Verbesserungspotenziale

Der Erfahrungsaustausch von Sachbearbeiter*innen innerhalb und zwischen den Bundesländern sollte gestärkt werden. Ein verstärkter Austausch könnte zu einem einheitlicheren Vorgehen im Prüfverfahren und bei den sonstigen Arbeitsschritten führen. Die zwei Bundesländer, die dies bereits innerhalb ihrer jeweiligen Finanzverwaltungen durchgeführt haben, haben sehr positive Rückmeldungen der Sachbearbeiter*innen erhalten. Im Rahmen der virtuellen Informationsveranstaltungen könnte nicht nur ein länderübergreifender Austausch, sondern auch ein Austausch zwischen den Bundesländern stattfinden. Diese sollten laut den Interviewpartner*innen unbedingt weitergeführt werden.

Die Bearbeitung der Forschungszulage wird von den Sachbearbeiter*innen oft als reine Zusatzaufgabe wahrgenommen, die mit keiner Kapazitätserweiterung einhergeht. Dies führt insbesondere in Bundesländern mit einer Knappheit an Sachbearbeiter*innen zu Engpässen. Die Motivation und Bereitschaft, sich mit der Forschungszulage zu befassen, könnte verbessert werden, indem diese Aufgabe bei der Bewertung von Arbeitsplätzen berücksichtigt wird oder indem sie in den einzelnen Ländern strukturell auf weniger Finanzämter oder sogar nur auf ein (Zentral-) Finanzamt verteilt wird, wo es einfacher ist, die Kapazitäten anzupassen. Dies gilt auch aus dem Gesichtspunkt, dass trotz der virtuellen Informationsveranstaltungen und der Arbeitshilfen der Länder der Einarbeitungsaufwand für die Festsetzung der Forschungszulage nach wie vor nicht unerheblich ist. Das spricht dafür, dass Länder mit weniger Anträgen die Bearbeitung zentralisieren könnten, und die Einarbeitung länderübergreifend organisiert werden könnte. Selbst in Ländern mit vielen Anträgen konzentrieren sich diese manchmal auf nur wenige Finanzämter.

Die zu erhebenden statistischen Informationen sollten zeitnah abgestimmt und festgelegt und den Landesfinanzverwaltungen mitgeteilt werden. Anzustreben ist, dass die erforderlichen Daten in möglichst großem Umfang zur Verfügung stehen und auch rückwirkend erfasst werden.

3.2 | Prüfungs- und Festsetzungsverfahren

Zeitaufwand

Der durchschnittliche Zeitaufwand für die Prüfung (inkl. Beleganforderungen) und Festsetzung der Forschungszulage ist sehr unterschiedlich und kann zwischen 20 Minuten und 8 Stunden betragen. Das Verfahren umfasst die Prüfung des Antrags, die Erstellung des Bescheids, die Erfassung der statistischen Daten, die Mitteilung an die Dienststelle sowie etwaige Beleganforderungen. Ausschlaggebende Faktoren für die Bearbeitungszeit sind die Rechtsform des Unternehmens, die Anzahl der Vorhaben pro Antrag, die Art der Forschung, die Erfahrung der Sachbearbeiter*innen und die Tiefe der vorgenommenen Prüfung anhand der Sachlage des Einzelfalls. Abgesehen von der Tiefe der Standardprüfung konnten keine signifikanten Unterschiede im Zeitaufwand zwischen den Bundesländern festgestellt werden.

Die Festsetzung erfolgt je nach Rechtsform des Unternehmens unterschiedlich. Bei Einzelunternehmen wird die Forschungszulage auf die Einkommensteuer angerechnet, bei

Personengesellschaften wird die Forschungszulage auf die Gesellschafter*innen aufgeteilt und jeweils auf die Einkommensteuer angerechnet, bei Körperschaften wird die Forschungszulage auf die Körperschaftsteuer angerechnet. Durch die getrennte Anrechnung auf die Gesellschafter*innen und die dafür notwendigen Vordrucke und Serienbriefe ist die Festsetzung bei Personengesellschaften deutlich aufwändiger. Für Einzelunternehmen und Körperschaften sind kaum Unterschiede im Bearbeitungsaufwand festzustellen.

Jedes Vorhaben pro Antrag wird einzeln geprüft. Läuft ein Vorhaben über mehrere Jahre, wird in der Regel nur das erste Jahr intensiver geprüft, so dass der Bearbeitungsaufwand in den Folgejahren geringer ist. Die Prüfung der Auftragsforschung ist in der Regel deutlich kürzer als bei der eigenbetrieblichen Forschung, da hier meist nur die Berücksichtigung in der von der Bescheinigungsstelle ausgestellten Bescheinigung und die Rechnung der Auftragsforschung geprüft werden. Hinsichtlich der Branche und der Unternehmensgröße konnten keine Unterschiede in der Bearbeitungsdauer festgestellt werden. Einzige Ausnahme sind Großkonzerne, da diese einer laufenden Betriebsprüfung unterliegen, die dann auch die Forschungszulage umfasst. Diese Fälle werden daher bei der Festsetzung im Innendienst weniger intensiv geprüft.

Die sich aufbauende Erfahrung der Sachbearbeiter*innen in der Festsetzung der Forschungszulage verkürzt die durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Antrag deutlich. Die Anträge auf Forschungszulage verteilen sich ungleichmäßig auf die prüfenden Finanzämter zwischen und innerhalb der Bundesländer. Aufgrund der dezentralen Bearbeitung in den einzelnen Finanzämtern dauert die Bearbeitung in Finanzämtern mit wenigen Anträgen im Durchschnitt deutlich länger.

Prüfung

Die Prüfungstiefe der im Antrag angegebenen Kosten liegt im Ermessen der zuständigen Sachbearbeiter*innen. In den von den meisten Bundesländern herausgegebenen Praxisanleitungen und Checklisten werden jedoch Mindeststandards empfohlen. Diese umfassen beispielsweise den Abgleich der Rechnung bei Auftragsforschung mit den Angaben in der Bescheinigung oder den Abgleich mit den Stundenaufzeichnungen bei eigenbetrieblicher Forschung. Darüber hinaus sind die Vorgaben in den einzelnen Bundesländern jedoch unterschiedlich.

Im Unterschied zu den sonstigen Prüffällen der Finanzämter begegnet die Prüfung der Forschungszulage aus Sicht der Sachbearbeiter*innen einigen Unzulänglichkeiten. Dies lässt sich aufgrund des Charakters von Forschungsvorhaben nicht vermeiden, da beispielsweise bei eigenbetrieblicher Forschung nicht abschließend überprüft werden kann, wie viele Stunden die Mitarbeiter*innen tatsächlich an einem Vorhaben gearbeitet haben. Um die daraus resultierende Unsicherheit zu kompensieren, werden in der Regel umfangreichere Prüfungen durchgeführt, als ursprünglich vom Bundesministerium der Finanzen vorgesehen.

Für die Prüfung der Forschungszulage stehen den Sachbearbeiter*innen die Bescheinigung der Bescheinigungsstelle sowie der Antrag des Unternehmens auf Forschungszulage zur Verfügung. Da beide Dokumente noch keinen Nachweis über die tatsächlich angefallenen Kosten enthalten, werden in den meisten Fällen Belege von den Unternehmen angefordert, die aufgrund der Belegvorhaltepflcht vorhanden sein müssen. In der Regel handelt es sich bei Auftragsforschung um die Rechnung, bei eigenbetrieblicher Forschung um Stundennachweise und Lohnkontenauszüge. In Einzelfällen wurden auch Kurzbeschreibungen der Tätigkeiten einzelner Arbeitnehmer*innen für die Kostenabgrenzung oder die Verträge zur Auftragsforschung angefordert. Einige Bundesländer verfolgen hier ein Minimalprinzip und fordern Belege nur bei unplausiblen Angaben im Antrag an, andere fordern in jedem Fall Belege an. Die Anforderung von Belegen erhöht den Arbeitsaufwand der Finanzämter und die Dauer

des Festsetzungsverfahrens erheblich. In einigen Fällen werden die Belege von den Unternehmen direkt mit dem Antrag eingereicht, was zwar nicht verpflichtend ist, aber den Zeitaufwand pro Prüfung deutlich reduziert.

Die nachrichtlichen Informationen in der Bescheinigung sind ein wichtiger Bestandteil für die Plausibilitätsprüfung der Anträge. Sie vermitteln ein Gesamtbild des Unternehmens und unterscheiden, welche Kosten der Vorhaben förderfähig sind und welche nicht. Darüber hinaus wird anhand der Angaben in der Bescheinigung entschieden, ob ein Fall in die EU-Transparenzdatenbank aufgenommen wird. Insbesondere die Ausführungen zur Auftragsforschung sind elementar, da hier keine Plausibilisierung anhand von unternehmensinternen Belegen wie Lohn- und Gehaltsabrechnungen oder Gewinn- und Verlustrechnungen erfolgen kann.

Die Darstellung der elektronisch übermittelten Datensätze ist nach Aussage aller Bundesländer noch stark verbesserungswürdig. Um die Daten nutzbar zu machen, müssen sie formatiert und in eine lesbare Form gebracht werden. Dies geht so weit, dass in einigen Bundesländern bei der Anforderung von Belegen immer auch die PDF-Version der Bescheinigung angefordert wird, die nur die Unternehmen erhalten. Eine Verbesserung der Darstellung ist bereits geplant und befindet sich aktuell in der Umsetzung. Dadurch dürfte sich die Bearbeitungszeit verkürzen.

Die Forschungszulage war bisher, von Einzelfällen abgesehen, noch nicht Bestandteil der Betriebsprüfungen. Dies war aufgrund der Prüfungszyklen und der Neuheit des Instruments zu erwarten. Aufgrund der Berücksichtigung der letzten drei Jahre in der Betriebsprüfung ist ab 2024 mit einem deutlichen Erfahrungszuwachs bei der Prüfung der Forschungszulage direkt im Betrieb zu rechnen. Aus Sicht der Finanzämter sind hier die Prüfmöglichkeiten deutlich umfangreicher als im Innendienst. In mehreren Bundesländern wird die Forschungszulage standardmäßig in die Prüfungspläne aufgenommen. Gesonderte Außenprüfungen nur für die Forschungszulage sind nur in zwei Bundesländern vorgesehen.

Die Möglichkeit einer neuen Bescheinigung nach § 6 FZulG im Rahmen der Sachverhaltsermittlung zur Beurteilung des aktuellen FuE-Vorhabens wurde von den Finanzämtern bisher kaum genutzt. In den meisten Bundesländern gab es keinen einzigen Fall. Alle bekannten Fälle sind darauf zurückzuführen, dass die Auftragsforschung zwar im Antrag auf Forschungszulage geltend gemacht wurde, aber in der Bescheinigung nicht auftaucht. Da die Finanzämter fachlich nicht in der Lage sind, die Zulässigkeit der Auftragsforschung inhaltlich zu prüfen, wurde in diesen Fällen eine neue Bescheinigung angefordert.

Angaben der Unternehmen

Die Qualität der bisher geprüften Anträge variiert stark, wird aber insgesamt als gut bewertet. Qualitätsunterschiede nach Unternehmensgröße und Branche sind bisher nicht erkennbar. Deutliche Qualitätsverbesserungen sind zwischen dem ersten und den folgenden Anträgen eines Unternehmens bzw. einer Beratung festzustellen. Die Finanzämter führen diese Lerneffekte u.a. auf die umfassende Kommunikation und Aufklärung der Unternehmen ihrerseits zurück. In den ersten Monaten der Forschungszulage standen Informationen teils kurzfristig zur Verfügung und einige Fragen, z.B. hinsichtlich der Dokumentation des Arbeitsaufwandes, waren für Unternehmen und Berater*innen noch unklar. Neben den Roadshows für die Finanzverwaltung wurde dasselbe Format vom Bundesministerium der Finanzen für Berater*innen und Unternehmen umgesetzt und dadurch gezielt Wissen zur Antragstellung und Dokumentation vermittelt. Darüber hinaus wurde vom Bundesministerium der Finanzen eine Standardvorlage für Stundenaufzeichnungen in FuE-Projekten zur Verfügung gestellt, die Unsicherheiten bei Unternehmen und Finanzverwaltung beseitigen konnte.

Die Zahl der Anfragen zur Antragstellung bei den Finanzämtern hat im Laufe der Zeit abgenommen. Während es anfangs vor allem um die Formalitäten der Antragstellung ging, sind es heute meist Nachfragen zum Anrechnungsverfahren und zur Dauer bis zum Erhalt der Zulage. Technische Probleme in ELSTER - dem Portal, über das die Anträge gestellt werden - sind für die Finanzämter bei Rückfragen teilweise schwer nachvollziehbar. Die Finanzämter können bei solchen Rückfragen oft nicht helfen, da sie keinen direkten Zugriff auf ELSTER haben. Dies ist unzufriedenstellend für Unternehmen und Finanzämter aufgrund von Fehlermeldungen, die eine Antragstellung verhindern und von den Ämtern teilweise nur schwer aus der Ferne behoben werden können.

Die Dokumentation und Bereithaltung der für die Forschungszulage erforderlichen Informationen bei den Unternehmen wird von den Finanzämtern als unproblematisch angesehen. Mit Ausnahme der Stundenaufzeichnungen für FuE-Vorhaben müssen alle Belege und Unterlagen aufgrund der Buchführungspflichten ohnehin geführt werden. Einige Bundesländer haben Schwierigkeiten bei Start-ups bei der Erfüllung der Nachweispflichten festgestellt und führen dies auf mangelnde Buchhaltungscompetenz zurück.

Ablehnung und Kürzung

Seit Inkrafttreten der Forschungszulage wurden kaum Anträge abgelehnt. In den Bundesländern, in denen Ablehnungen erfolgten, bewegten sich diese meist im einstelligen Bereich. Gründe für die Ablehnung von Anträgen sind die Antragstellung vor Ablauf des Wirtschaftsjahres, die Nichtbeantwortung von Beleganfragen sowie der Status als "Unternehmen in Schwierigkeiten".

Kürzungen der beantragten Forschungszulage sind deutlich häufiger als Ablehnungen. Die Kürzungen erfolgen aufgrund von Rechenfehlern, Auftragsforschung außerhalb eines EWR-Staates, unplausiblen Angaben zu Löhnen und Beschäftigungsumfang, falscher Berechnung bei Teilzeitkräften, falscher Verbuchung der angeforderten Rechnungen oder Geltendmachung von Beträgen ohne Vorsteuerabzug.

Vor jeder Kürzung oder Ablehnung eines Antrags wird dem betroffenen Unternehmen rechtliches Gehör gewährt. In diesem Rahmen können Unternehmen Unterlagen vorlegen und zu Sachverhalten Stellung nehmen. In der Regel können offene Fragen dabei geklärt werden. Durch den offenen Austausch im Verfahren ist die Zahl der Widersprüche gering. Gerichtsverfahren sind den Interviewpartner*innen bisher keine bekannt.

Verbesserungspotenziale

Ein frühzeitiger Hinweis auf die erforderlichen Belege könnte die Bearbeitungszeit der Anträge in den Finanzämtern erheblich verkürzen. Bisher besteht nur die in der Abgabenordnung geregelte Vorhaltepflcht für relevante Belege. Da die meisten Länder in jedem Fall Belege anfordern, könnte ein Hinweis im Antragsverfahren, die Belege direkt mit dem Antrag einzureichen, die Finanzämter entlasten. Die Empfehlung für zusätzlich einzureichende Belege sollte nach Auffassung der Finanzverwaltungen der Länder folgende Positionen enthalten: Stundenzettel; Lohnkonten; Kontonachweis, dass Vorsteuer nicht berücksichtigt wird; Rechnung der Auftragsforschung und vorläufiger Jahresabschluss.

In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Mindeststandards bei der Prüfung der Forschungszulage. Gemeinsame Standards könnten helfen, gleiche Bedingungen für Unternehmen in verschiedenen Bundesländern zu schaffen. Auch Austauschformate zwischen den Sachbearbeiter*innen in den Ländern und länderübergreifend würden zu einer einheitlicheren Prüfung beitragen. Dabei könnten außerdem Erfahrungen ausgetauscht und den Sachbearbeiter*innen mehr Sicherheit im Festsetzungsverfahren gegeben werden.

Die Möglichkeit, deutlich höhere Kosten als in der Bescheinigung vorgesehen geltend zu machen, könnte zu ungerechtfertigten Erhöhungen der Forschungszulage führen. Um dies zu vermeiden, sollten Richtwerte festgelegt werden, ab wann eine erneute Rücksprache mit der Bescheinigungsstelle erfolgen muss bzw. ab wann eine neue Bescheinigung zu beantragen ist. Bei größeren Abweichungen könnten stichprobenartige Außenprüfungen durchgeführt werden.

Eine weitere Möglichkeit wäre die länderübergreifende Festlegung von datenbasierten Plausibilitätsprüfungsstandards. Damit könnten statistisch grobe Auffälligkeiten mit Hilfe eines Machine-Learning-Algorithmus erkannt und gezielt überprüft werden. Damit würde auch eine weitere Störgröße - die Einschätzung durch unterschiedliche Bearbeiter - deutlich reduziert. Damit könnte auch die Unsicherheit der Ämter im Prüfverfahren und die damit verbundene erhöhte Neigung zur Beleganforderung reduziert werden.

Die Übersichtlichkeit der elektronischen Daten, die von der Bescheinigungsstelle an die Finanzämter übermittelt werden, wurde von allen Bundesländern bemängelt. Eine Verbesserung der Darstellung stellt eine Maßnahme mit geringem Aufwand und hohem Nutzen dar, da sie die Bearbeitungszeit der Anträge deutlich verkürzt. Auch bei Anträgen über das ELSTER-Portal gibt es Schwächen in der Übersichtlichkeit. Dies gilt insbesondere für Anträge mit mehreren Vorhaben. Das Bundesministerium der Finanzen arbeitet bereits an Verbesserungen.

Neben Darstellungsproblemen treten bei der Antragstellung im ELSTER -Portal häufig Fehlermeldungen auf. Einzelne Länder regen an, eine Klickanleitung oder Arbeitshilfe für den ELSTER -Antrag für Unternehmen zur Verfügung zu stellen, um Fehlermeldungen zu vermeiden. Zudem könnte für die Finanzämter ein Fernzugriff auf das ELSTER -Portal eingerichtet werden, damit die Finanzämter die Unternehmen bei Fehlermeldungen leichter unterstützen können.

Eine Automatisierung der Prozesse im Festsetzungsverfahren könnte die Bearbeitungsgeschwindigkeit erhöhen und die Fehlerwahrscheinlichkeit reduzieren. Die Festsetzung erfolgt nach wie vor mit Word-Vorlagen und Daten aus unterschiedlichen Quellen müssen manuell übertragen werden, obwohl alle notwendigen Daten bereits elektronisch vorliegen.

Die Definition eines Unternehmens in Schwierigkeiten ist vielen Unternehmen und Berater*innen bisher noch nicht hinlänglich immer bekannt. Daher wird diese Angabe im Antrag häufig nicht angekreuzt, obwohl die Definition auf den Antragsteller zutrifft. Hier sollten zusätzliche Informationen gegeben und die Definition in einer Ausfüllhilfe für den Antrag im ELSTER -Portal berücksichtigt werden, inklusive einer Definition, wie mit (noch nicht im Gewinnbereich arbeitenden) Start-ups umgegangen wird.

Die Forschungszulage wird im Anrechnungsverfahren gewährt, d.h. sie kann erst mit dem Jahresabschluss und im Rahmen der nächsten erstmaligen Festsetzung von Einkommen- oder Körperschaftssteuer angerechnet werden. Eine Auszahlung ist entsprechend möglich, wenn sich nach Anrechnung ein entsprechender Überschuss zugunsten des Steuerpflichtigen ergibt. Für Unternehmen ist dies im Zusammenhang mit FuE-Vorhaben eine ungewohnte Vorgehensweise, da die direkte (nicht-steuerliche) Forschungsförderung in der Regel vor und während des Vorhabens ausgezahlt wird. Aus diesem Grund kam und kommt es immer wieder zu Nachfragen der Unternehmen bei den Finanzämtern, wann die Zulage „ausgezahlt“ wird. Darüber hinaus kommt es häufig vor, dass die Veranlagung der Körperschaftsteuer ohne Berücksichtigung eines anhängigen Festsetzungsverfahrens zur Forschungszulage erfolgt. In diesem Fall verzögert sich die Auszahlung, da die Zulage erst im Rahmen der nächsten erstmaligen Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerfestsetzung berücksichtigt werden kann. Um diese Fälle zu vermeiden, wurde in den Antrag auf Forschungszulage ein Aktionsfeld

aufgenommen, das bei Ankreuzen anzeigt, dass mit der Veranlagung bis zur Festsetzung der Forschungszulage gewartet werden soll. Allerdings muss diese Angabe vom Unternehmen gemacht werden und wird oft übersehen. Dieser Stolperstein könnte dadurch vermieden werden, dass die Veranlagungsstellen automatisch die Information erhalten, dass für den zu bearbeitenden Fall ein Antrag auf Forschungszulage eingegangen ist und die Festsetzung noch aussteht. Hierbei ist jedoch fraglich, ob und inwiefern dies IT-technisch umsetzbar ist.

4 | Status quo und Ausblick auf den Bericht 2024

Auf Basis der bisherigen Analysen können die folgenden Schlussfolgerungen und weiterführenden Fragen für Analysen der kommenden Jahre formuliert werden:

Ergebnisse aus der Analyse der BSFZ-Antragsdaten

Aus der Analyse der BSFZ-Antragsdaten bis Ende August 2023 können zumindest zwei Schlussfolgerungen gezogen werden.

Zunächst zeigt sich ein weiterhin dynamisches Wachstum bei den Anträgen auf eine BSFZ-Bescheinigung, weshalb auch eine entsprechende Entwicklung bei den Anträgen auf Forschungszulage bei den Finanzämtern zu erwarten ist. Im Vergleich zum Jahr 2022 gab es kräftige Zuwächse bei den beantragenden Unternehmen (51,5%), den Anträgen (78%) sowie den FuE-Vorhaben (70%). Ebenso hat sich die durchschnittliche Anzahl an Anträgen und Vorhaben je Antragsteller erhöht. Als zeitliches Muster ist dabei gerade zum Jahresende hin nochmal eine steigende Aktivität bei den Anträgen auf BSFZ-Bescheinigung zu sehen, weshalb die Zahlen für 2023 nochmals deutlich steigen könnten.

Bei den deskriptiven Strukturmerkmalen hingegen fällt auf, dass es im Vergleich zum Vorjahresbericht nur zu geringfügigen Änderungen gekommen ist. Da bereits rund ein Viertel der regelmäßig FuE-aktiven Unternehmen in Deutschland eine FuE-Bescheinigung der BSFZ beantragt haben, ist zu vermuten, dass es kurz- bis mittelfristig auch zu keinen größeren Veränderungen bei den deskriptiven Strukturmerkmalen kommen wird. Veränderungen könnten dann eintreten, wenn vermehrt weniger FuE-aktive Unternehmen Anträge bei der BSFZ stellen würden.

Festsetzungsverfahren in den Finanzämtern

Die unterschiedliche Praxis der Festsetzung der Forschungszulage in den Bundesländern wird im Rahmen der abschließenden Kosten-Nutzen-Betrachtung 2025 erneut aufgegriffen. Durch die Analyse der Prozessdaten kann genauer bestimmt werden, welche Bundesländer die effizientesten Abwicklungsstrukturen aufgebaut haben. Daraus können in einem zweiten Schritt Verbesserungsvorschläge für andere Bundesländer abgeleitet werden. Die quantitative Prozessdatenanalyse stellt eine wichtige Ergänzung zur vorliegenden qualitativen Erhebung dar, da sie alle Festsetzungsfälle umfasst. Eine Umsetzung der vorliegenden Verbesserungsvorschläge ist dennoch unmittelbar zu empfehlen, da sie zu erheblichen Prozessoptimierungen führen.

Im Rahmen des Kontrollgruppenvergleichs und der zweiten Welle der Unternehmensinterviews 2025 wird auch untersucht, ob sich die unterschiedliche Abwicklungspraxis der Länder auf die Inanspruchnahme durch die Unternehmen auswirkt. Sollten sich signifikante Unterschiede in der Additionalität der Forschungszulage zwischen den Bundesländern zeigen, ist zu prüfen, inwieweit diese durch unterschiedliche Festsetzungspraktiken erklärt werden können.

Ausblick auf den Bericht 2024

Ziel des Berichts 2024 ist es, auf Basis der BSFZ-Daten über die weitere Entwicklung zu berichten und ggf. Aktualisierungen des Evaluationsdesigns vor dem Hintergrund der Datenlage vorzunehmen. Dazu werden Veränderungen in der Zielgruppenerreichung dokumentiert und die Datenqualität der BSFZ für die Evaluierung 2025 überprüft. Zudem wird

geprüft, ob bereits erste Daten der Finanzverwaltung in den Bericht aufgenommen werden können.

Darüber hinaus wird das Konzept zur Klärung der indirekten Effekte der Forschungszulage umgesetzt. Dabei wird insbesondere die Lohnentwicklung der FuE-Beschäftigten untersucht.

Für den Bericht 2024 sind außerdem erste deskriptive Analysen mit den Daten des Mannheimer Innovationspanels bzw. mit den Daten der FuE-Erhebung des Stifterverbandes vorgesehen. Dieser Analyseschritt erfolgt ein Jahr vor der geplanten Endauswertung, da die Zusammenstellung geeigneter Datensätze im Forschungsprozess in der Regel mit einem hohen Zeitaufwand verbunden ist.

5 | Annex

Tab. 10 Antragsteller und Vorhaben nach Wirtschaftsklassen

Wirtschaftszweig	Antragsteller		Vorhaben	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	47	0,5%	86	0,4%
Forstwirtschaft und Holzeinschlag	4	0,0%	6	0,0%
Fischerei und Aquakultur	4	0,0%	8	0,0%
Kohlenbergbau	1	0,0%	1	0,0%
Gewinnung von Erdöl und Erdgas	2	0,0%	20	0,1%
Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau	13	0,1%	26	0,1%
Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden	11	0,1%	12	0,1%
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	135	1,3%	307	1,5%
Getränkeherstellung	19	0,2%	41	0,2%
Tabakverarbeitung	1	0,0%	1	0,0%
Herstellung von Textilien	66	0,6%	144	0,7%
Herstellung von Bekleidung	13	0,1%	19	0,1%
Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen	7	0,1%	8	0,0%
Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)	15	0,1%	30	0,1%
Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	40	0,4%	88	0,4%
Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern	36	0,3%	53	0,3%
Kokerei und Mineralölverarbeitung	1	0,0%	7	0,0%
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	309	3,0%	1.179	5,6%
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	148	1,4%	310	1,5%
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	188	1,8%	454	2,2%
Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	63	0,6%	140	0,7%
Metallerzeugung und -bearbeitung	174	1,7%	448	2,1%
Herstellung von Metallerzeugnissen	376	3,6%	896	4,3%
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	578	5,6%	1.360	6,5%
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	330	3,2%	905	4,3%
Maschinenbau	1.343	13,0%	3.510	16,8%
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	145	1,4%	459	2,2%
Sonstiger Fahrzeugbau	108	1,0%	290	1,4%

Wirtschaftszweig	Antragsteller		Vorhaben	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Herstellung von Möbeln	48	0,5%	72	0,3%
Herstellung von sonstigen Waren	348	3,4%	785	3,8%
Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	30	0,3%	56	0,3%
Energieversorgung	89	0,9%	137	0,7%
Wasserversorgung	7	0,1%	18	0,1%
Abwasserentsorgung	16	0,2%	22	0,1%
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung	38	0,4%	70	0,3%
Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung	13	0,1%	18	0,1%
Hochbau	53	0,5%	90	0,4%
Tiefbau	21	0,2%	29	0,1%
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe	48	0,5%	71	0,3%
Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	19	0,2%	27	0,1%
Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	198	1,9%	343	1,6%
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	99	1,0%	128	0,6%
Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	4	0,0%	9	0,0%
Schifffahrt	11	0,1%	16	0,1%
Luftfahrt	50	0,5%	131	0,6%
Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	28	0,3%	51	0,2%
Post-, Kurier- und Expressdienste	5	0,0%	6	0,0%
Beherbergung	5	0,0%	8	0,0%
Gastronomie	11	0,1%	14	0,1%
Verlagswesen	41	0,4%	57	0,3%
Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik	24	0,2%	33	0,2%
Rundfunkveranstalter	5	0,0%	5	0,0%
Telekommunikation	70	0,7%	139	0,7%
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	2.221	21,5%	3.386	16,2%
Informationsdienstleistungen	558	5,4%	828	4,0%
Erbringung von Finanzdienstleistungen	78	0,8%	126	0,6%
Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)	9	0,1%	15	0,1%
Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	53	0,5%	69	0,3%
Grundstücks- und Wohnungswesen	38	0,4%	52	0,2%
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	18	0,2%	46	0,2%

Wirtschaftszweig	Antragsteller		Vorhaben	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	187	1,8%	306	1,5%
Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	234	2,3%	374	1,8%
Forschung und Entwicklung (eigenständige Dienstleister)	505	4,9%	1.120	5,4%
Werbung und Marktforschung	137	1,3%	178	0,9%
Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	146	1,4%	220	1,1%
Veterinärwesen	5	0,0%	7	0,0%
Vermietung von beweglichen Sachen	18	0,2%	29	0,1%
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	15	0,1%	19	0,1%
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	19	0,2%	22	0,1%
Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	8	0,1%	10	0,0%
Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau	14	0,1%	16	0,1%
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.	244	2,4%	374	1,8%
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	2	0,0%	14	0,1%
Erziehung und Unterricht	26	0,3%	33	0,2%
Gesundheitswesen	251	2,4%	415	2,0%
Sozialwesen (ohne Heime)	3	0,0%	3	0,0%
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	18	0,2%	23	0,1%
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	39	0,4%	59	0,3%
Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)	1	0,0%	2	0,0%
Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	4	0,0%	4	0,0%
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	19	0,2%	26	0,1%

Q: WIFO-Berechnungen. -) Zeitraum 16.9.2020-31.08.2023; -) N=10.328

5.1 | Abbildungen und Tabellen

Abb. 1	Anzahl an Antragsteller, eingereichten Anträgen und Vorhaben nach Monaten	7
Abb. 2	Anzahl beantragende Unternehmen, nach Mitarbeitenden	8
Abb. 3	Anzahl Antragsteller (pro Jahr) nach Bemessungsgrundlage, über alle Jahre	8
Abb. 4	Anzahl der Unternehmen und kumulierter Prozentsatz nach Bundesländern	10
Abb. 5	Anzahl der Unternehmen in Relation zu den FuE-Ausgaben nach Bundesländern	11
Abb. 6	Summe der kumulierten Bemessungsgrundlage auf Ebene der Vorhaben, nach Bundesländern	12
Abb. 7	Anzahl der Forschungsvorhaben in Relation zu den internen FuE-Aufwendungen (je 1 Mio EUR) eines Bundeslandes.....	13
Abb. 8	Anwendungsorientierung der Forschung: Anzahl der FuE-Vorhaben nach Unternehmensgrößenklasse	17
Abb. 9	Anwendungsorientierung der Forschung: Verteilung der FuE-Vorhaben nach Unternehmensgrößenklasse	17
Abb. 10	Anwendungsorientierung der Forschung: Verteilung der FuE-Vorhaben nach Bemessungsgrundlage	18
Abb. 11	Anzahl der beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Unternehmensgröße	19
Abb. 12	Verteilung von beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Unternehmensgröße	20
Abb. 13	Verteilung von beantragten Vorhaben, Art der Forschung und Bemessungsgrundlage.....	20
Tab. 1	Durchschnittliche Anzahl von Anträgen und Vorhaben	6
Tab. 2	Anzahl Antragsteller (pro Jahr und im Vergleich zum aktuellen Betrachtungszeitraum) nach Bemessungsgrundlage, über alle Jahre	9
Tab. 3	Antragsteller und Vorhaben nach ausgewählten Wirtschaftsklassen	14
Tab. 4	Vorhaben und Bescheinigung nach Verwertungshorizont und Bemessungsgrundlage	15
Tab. 5	Laufzeit der Vorhaben nach Höhe der Bemessungsgrundlage	16
Tab. 6	Verteilung von beantragten und bescheinigten Vorhaben, inkl. Ergebnis des Bescheids nach Art der Forschung.....	18
Tab. 7	FuE-Personalforschungsintensität der beantragenden Unternehmen nach Größenklasse und Bemessungsgrundlage	21
Tab. 8	Anteil an Unternehmen, die im vergangenen Geschäftsjahr weitere öffentliche Forschungsförderungen erhalten haben, nach Größenklasse	22
Tab. 9	Unternehmenseinheiten insgesamt und Unternehmen, die eine FuE-Bescheinigung bei der BSFZ beantragt haben, Anteile an allen Unternehmen innerhalb einer Größenklasse.....	24
Tab. 10	Antragsteller und Vorhaben nach Wirtschaftsklassen	36

