

## VCI STELLUNGNAHME

# Konsultation der EU-Kommission zum Unionsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation

Der VCI hat sich bereits im Zuge der Roadmap Konsultation zur Überarbeitung des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01) eingebracht. Die in der damaligen Position aufgegriffenen Punkte wurden im nun vorliegenden Entwurf nicht aufgegriffen, daher plädiert der VCI erneut dafür die nachfolgenden Punkte aufzugreifen.

Der Unionsrahmen regelt in Kapitel 2.2 die Zulässigkeit und die Grenzen mittelbarer staatlicher Beihilfen, die Unternehmen über öffentlich finanzierte Einrichtungen für Forschung und Wissensverbreitung und Forschungsinfrastrukturen gewährt werden. Dabei wird unterschieden zwischen:

1. **Auftragsforschung oder Forschungsdienstleistung** einer Forschungseinrichtung oder einer Forschungsinfrastruktur (Kapitel 2.2.1). Bei der Auftragsforschung legt das Unternehmen in der Regel die Vertragsbedingungen fest, ist Eigentümer der Ergebnisse der Forschungstätigkeit und trägt das Risiko des Scheiterns
2. **Zusammenarbeit** (Forschungsk Kooperation) einer Forschungseinrichtung oder einer Forschungsinfrastruktur mit Unternehmen (Kapitel 2.2.2). Bei der Forschungsk Kooperation verfolgen die Partner arbeitsteilig ein gemeinsames Ziel, legen gemeinsam den Gegenstand des Vorhabens fest, wirken an seiner Gestaltung mit, tragen zu seiner Durchführung bei und teilen die mit ihm verbundenen finanziellen, technischen, wissenschaftlichen und sonstigen Risiken sowie die erzielten Ergebnisse.

Der Unionsrahmen hat damit erhebliche Bedeutung für die Zusammenarbeit der Unternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie mit der Wissenschaft. Dabei haben sich in der Praxis einige gravierende Probleme ergeben, die die Zusammenarbeit von Industrie und Wissenschaft erschweren. Zu nennen sind:

- ◆ Unterschiedliche Auslegung der Begriffe „Auftragsforschung“ und „Zusammenarbeit“ (Kooperation) in Kapitel 2.2.
- ◆ Die Höhe der von der Wissenschaft im Rahmen der nach dem Beihilferahmen erforderlichen Gesamtkostenberechnung bei Forschungsaufträgen in Ansatz gebrachten Overhead-Pauschalen.
- ◆ „Unzureichende“ Anreize für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten durch die zu geringen Schwellenwerte in der AGVO, im Rahmen derer eine Förderung freigestellt ist.

Darüber hinaus ist der Unionsrahmen von erheblicher Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Forschungslandschaft und die Erschließung neuer Märkte. Daher sollten die folgenden Regeln angepasst werden:

- Überarbeitung der Entsprechungsklausel (Kapitel 4.5.2, Nummer 92).
- Lockerung der Regeln für die Erschließung neuer Märkte
- Einführung von „Regulatory Sandboxes“

## **Abgrenzung von Forschungsaufträgen und Forschungsk Kooperationen**

Auslegungsmöglichkeiten, die bei der laut geltendem Beihilferahmen vorzunehmenden begrifflichen Abgrenzung zwischen Auftragsforschung und Forschungsdienstleistung auf der einen Seite sowie Forschungsk Kooperation auf der andern Seite bestehen, führen zu einer rechtlichen Unsicherheit, in deren Folge beobachtet wird, dass ein Teil der Hochschulleitungen und Leitungen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen dazu tendieren, gemeinsame Vorhaben mit Unternehmen rechtlich und hinsichtlich der Kosten als „Auftragsforschung“ zu behandeln, auch wenn es sich um eine „Zusammenarbeit“ (Kooperation) im Sinne von Kapitel 2.2.2. des Unionsrahmens für Forschung, Entwicklung und Innovation handelt. Die an die Wissenschaftseinrichtungen fließenden Gelder auf Basis einer „Vollkostenrechnung“ sind höher, was im Interesse der Leitungen von Hochschulen / Forschungseinrichtungen liegen dürfte.

Die beschriebene Auslegung scheint zu dem dadurch begünstigt zu werden, dass einige Finanzverwaltungen oder Regierungen mancher Bundesländer erwarten (oder aus Sicht der Leitungen der Hochschulen / Forschungseinrichtungen zu erwarten scheinen), Zusammenarbeitsformen mit der Wirtschaft eher als Auftragsforschung einstufen zu wollen. Das entlastet die Landesetats und zudem ist Auftragsforschung umsatzsteuerpflichtig.

Aus Sicht des VCI gibt es, neben den tatsächlichen Auftragsforschungen oder Forschungsdienstleistungen im Sinne von Kapitel 2.2.1. des Unionsrahmens für Forschung, Entwicklung und Innovation, viele gemeinsame Forschungsvorhaben von Wissenschaft und Unternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie, die beihilferechtlich als „Zusammenarbeit“ (Forschungsk Kooperation entsprechend Kapitel 2.2.2.) zu sehen und entsprechend zu behandeln sind. Über die Aufteilung der Projektkosten und die Verwertung von geistigem Eigentum muss dann im Einzelfall verhandelt werden.

Andererseits wird auch umgekehrt beobachtet, dass bei Auftragsforschungen bzw. Forschungsdienstleistungen im Sinne von Kapitel 2.2.1. einige Hochschulen und Forschungseinrichtungen diese Vorhaben als vom Industriepartner finanzierte Forschungsk Kooperation auslegen, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Regelungen bei der Inhaberschaft und Verwertung von Arbeitsergebnissen.

Anzumerken ist auch, dass die Auslegung des Beihilferahmens in den EU-Mitgliedsstaaten uneinheitlich praktiziert wird. Es scheinen hier unterschiedliche Maßstäbe insbesondere zur Frage, was als Auftragsforschung und was als Forschungskooperation zu werten ist, angelegt zu werden. Wünschenswert aus Sicht des VCI wäre hier eine rechtsicherere Abgrenzung der Begriffe z.B. in Form einer Auslegungshilfe.

## Overhead-Pauschalen bei Forschungsaufträgen

Allgemein bereitet die Anwendung des Begriffes des Marktpreises, wie er in Kapitel 2.2 der Mitteilung der Kommission mehrfach verwendet wird, Probleme. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass der Begriff nicht klar beschrieben wird und somit ein stark unterschiedliches Verständnis über den Marktpreis bei den Parteien eine Einigung erschwert. Es werden teilweise wenig realistische Einschätzungen zum Marktpreis vorgebracht oder der Forschungspartner will erst verhandeln, wenn eine Erfindung im Markt genutzt wird. Dies ist für den Industriepartner jedoch schwer darstellbar, unter anderem auch da nur schwer eingeschätzt werden kann, ob das Forschungsergebnis überhaupt zu realistischen kommerziellen Bedingungen vermarktet werden kann.

Außerdem erreichen die von den Hochschulleitungen in Ansatz gebrachten Overhead-Pauschalen bei Forschungsaufträgen, die zuzüglich zu den Projektkosten (im Wesentlichen für Doktorarbeiten) zu bezahlen sind, mittlerweile mit Pauschalen innerhalb einer Bandbreite von 30 % bis 230 %. Dies macht die Zusammenarbeit von Unternehmen mit der Wissenschaft in einer zunehmenden Zahl von Fällen unrentabel. Zudem legt die Bandbreite von 30 % bis 230 % der Overhead-Pauschalen für in der Kostenstruktur nicht grundsätzlich unterschiedliche Wissenschaftseinrichtungen nahe, dass wohl viele Wissenschaftseinrichtungen ein eigenes Konzept entwickelt haben, wie die Pauschalen zu berechnen sind. Es ist zu prüfen, ob hier eine Obergrenze 30% festgelegt werden sollte.

Nach Einschätzung des VCI scheinen die Hochschulleitungen bei der Berechnung der Overhead-Pauschalen für Kooperationen mit der Industrie die Bemessungsgrundlage einer „Vollkostenrechnung“ sehr breit anzusetzen.

Aus Sicht des VCI sollten sich die Overhead-Pauschalen auf das jeweilige Projekt beziehen Projektleistung beziehen (z.B. Miete, Wartung, HR) und nicht projektfremde Sachverhalte (z.B. Lehre, Finanzausgleich zwischen Fachbereichen) beinhalten <sup>1,2</sup>.

Hier dürfte ein Vergleich der Overhead-Pauschale bei Forschungsaufträgen mit der DFG-Programmpauschale hilfreich sein. Diese beträgt ab 2016 22 Prozent der verausgabten Projektmittel, was offensichtlich den Belangen der Wissenschaftseinrichtungen Rechnung trägt.

---

<sup>1</sup> Der Unionsrahmen spricht von den „Gesamtkosten der Dienstleistung“ oder „Kosten des Vorhabens“, und nicht davon, den Gesamtetat einer Hochschule oder Wissenschaftseinrichtung als Basis der Berechnung der Overhead-Pauschale zu verwenden.

<sup>2</sup> Konsequenterweise sollte die Overhead-Pauschale dann auch an den Fachbereich fließen.

## **Anhebung der Schwellenwerte in der AGVO**

Die Schwellenwerte in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), im Rahmen derer eine Förderung freigestellt ist, sollten angehoben werden: auf 50 Mio. EUR für Grundlagenforschung, auf 25 Mio. EUR für die industrielle Forschung, auf 20 Mio. EUR für die experimentelle Entwicklung. Es könnte auch geprüft werden, ob die Einführung einer einheitlichen Obergrenze für alle Arten von F&E-Projekten erwogen werden kann.

Hierdurch würden die Anreize für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gestärkt und die Beihilfenkontrolle auf wesentliche Beihilfen fokussiert. Für Schlüsseltechnologien oder die Entwicklung neuer klimaneutraler Technologien könnte man über eine zusätzliche Erhöhung nachdenken. Außerdem sollten die Beihilfeshöchstintensitäten, insbesondere für industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung, angehoben werden. Es erscheint nicht ohne weiteres als sachgerecht, die industrielle und experimentelle Forschung gegenüber der Grundlagenforschung so deutlich zu benachteiligen.

## **Internationale Wettbewerbsfähigkeit des EU-Beihilferechts für FuE**

Die Entsprechungsklausel ist in ihrer derzeitigen Form nicht praktikabel und sollte überarbeitet werden. Der Unionsrahmen sollte künftig eine praktikable Lösung für ungerechtfertigte Subventionswettläufe bereitstellen, die in begründeten Einzelfällen auch tatsächlich zum Tragen kommen kann. Es ist für die Unternehmen schlicht nicht möglich, die Anforderungen der gegenwärtigen Entsprechungsklausel zu erfüllen, da sie nicht nachweisen können, welche Beihilfen der globale Wettbewerber erhalten hat. Fakt ist, dass die europäische Industrie im globalen Wettbewerb durch eine oftmals uneingeschränkte staatliche Förderung in an- deren Regionen der Welt benachteiligt wird. Die Union sollte ihre Beihilfekontrolle zwar nicht abschwächen, sich allerdings verstärkt dafür einsetzen, dass ein System der Beihilfenkontrolle auch in anderen Regionen eingeführt wird.

## **Regeln für die Erschließung neuer Märkte und „Regulatory Sandboxes“**

Der Unionsrahmen sollte auch Unternehmen unterstützen, die in neuen Märkten über das Stadium vorwettbewerblicher Forschung hinaus tätig sind, indem die Regeln für Beihilfen im wettbewerblichen Umfeld zu Gunsten der Erschließung neuer Märkte gelockert werden. Wenn es um die Schaffung neuer Märkte durch die Einführung ganz neuartiger Produkte, ohne vollständig ausgebildeten Markt, geht, sollten die Regeln Unternehmen nicht daran hindern, hier eine frühe Marktführerschaft zu übernehmen. In solchen Fällen sollte die EU alles tun, um einen Anteil an der globalen Wertschöpfungskette zu beanspruchen.

Zur Entwicklung neuartiger Technologien könnte der Beihilferahmen „Regulatory Sandboxes“ vorsehen, bei denen in einem klar definierten und zeitlich begrenzten Rahmen Ausnahmen vom Beihilferecht ermöglicht werden.

**Ansprechpartner: Dr. Denise Schütz**

Referentin, Wissenschaft, Technik und Umwelt  
Wissenschaft und Forschung  
T +49 (69) 2556-1482 | E [schuetz@vci.de](mailto:schuetz@vci.de)

**Ansprechpartner: Marcel Kouskoutis, LL.M.,**

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)  
Recht und Steuern, Nachhaltigkeit  
Recht und Steuern  
T +49 (69) 2556-1511 | E [kouskoutis@vci.de](mailto:kouskoutis@vci.de)

**Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI**

Mainzer Landstraße 55  
60329 Frankfurt

[www.vci.de](http://www.vci.de) | [www.ihre-chemie.de](http://www.ihre-chemie.de) | [www.chemiehoch3.de](http://www.chemiehoch3.de)  
[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*