

Stellungnahme der Bundesregierung

der Bundesrepublik Deutschland

zur Mitteilung der Europäischen Kommission -

Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen

Die Bundesregierung begrüßt den Entwurf einer Mitteilung zu Innovationsbeihilfen. Sie ist der Auffassung, dass dieser zahlreiche Anregungen für stärker innovationsstimulierende Beihilfeinstrumente aufnimmt. Sie begrüßt, dass die bisherigen Regelwerke erweitert und klarer gefasst werden sollen, ohne ein neues, spezielles Regelwerk allein für innovationsbezogene Beihilfen zu schaffen.

Die Bundesregierung bekräftigt ihre bisherige Haltung zum Marktversagenskonzept der Europäischen Kommission und verweist insoweit auf ihre Stellungnahme zum ‚Aktionsplan staatliche Beihilfen‘ vom 5. Oktober 2005. Im Bereich der Innovation stellt sich ebenfalls die Frage, ob die traditionelle Theorie des Marktversagens ausreicht, um die Natur von Innovationsprozessen richtig einzuordnen. Die Bundesregierung gibt insoweit zu bedenken, dass die Besonderheit dieses Prozesses in der hohen Unsicherheit über den Innovationserfolg besteht. Dies sieht sie nicht hinreichend im Kommissionskonzept reflektiert.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass sich das Problem der unbefriedigenden Innovationsleistung in Europa nur begrenzt mit der Beihilfepolitik lösen lässt und dass dem Erhalt des Wettbewerbs eine hohe Priorität zukommt. Sie begrüßt daher Beihilfeinstrumente, die faire Wettbewerbsbedingungen auf europäischen Märkten begünstigen. Unbeschadet dieser Wettbewerbskriterien müssen allerdings auch andere Ziele verfolgt werden, wie zum Beispiel die Erreichung des vom Europäischen Rat von Barcelona für Forschungsinvestitionen avisierten 3%-Ziels.

Die Innovationsförderung trägt dazu bei, die Wachstumschancen strukturschwächerer Regionen und damit die dortigen Arbeits- und Einkommenssituationen zu verbessern; sie liefert damit einen Beitrag zur innerstaatlichen bzw. gesamteuropäischen Kohäsion. Andererseits ist eine Förderung der Entwicklung von überregionalen Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung notwendig, bei der auch Großunternehmen eine wichtige Funktion zukommt.

Zu den Vorschlägen der Kommission nimmt die Bundesregierung im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. Einleitung (Ziffern 1-11)

Ziffer 7 Innovationen, die ohne große Risiken eingeführt werden können, dürften sich allein auf den Dienstleistungsbereich beschränken. Sie können eher ohne wesentlichen finanziellen Aufwand und durch ein sukzessives Wachstum realisiert werden. Es wird eingeschätzt, dass allen nicht-technologischen Innovationen nur ein geringes finanzielles Risiko innewohnt.

Mit Blick auf den letzten Teil des Anhangs ("Innovationshemmnisse in Europa") wird davon ausgegangen, dass zwar "Fachwissen, Kreativität und organisatorische Innovation ... eine größere Rolle" spielen, dass aber finanzielle Aspekte die Realisierung dieser Innovationen aus den oben genannten Gründen nicht erschweren. Da sich diese Innovationen auch aus einem kleinen und insbesondere laufenden Geschäftsbetrieb finanzieren lassen, werden sie sich in den diversen Statistiken auch künftig nicht vollständig erfassen lassen.

Demgegenüber sind Innovationen im Produkt- und Verfahrensbereich in der Regel solche, die einen bestimmten Umfang bzw. eine gewisse Gegenständlichkeit haben müssen, um vom Markt überhaupt erstmals wahrgenommen zu werden. Für diese Innovationen sind Vorarbeiten unabdingbar, die mit einem mehr oder weniger kostenintensiven Arbeits- und Zeitaufwand einhergehen. Das Risiko steckt somit allein in der Frage der Amortisation dieser Kosten.

Diese Feststellung erlaubt, Innovationen in der Regel als Maßnahmen der Forschung und technologischen Entwicklung zu identifizieren (vgl. Vorschlag der in Ziffer 25), für die bereits Rahmen- bzw. Freistellungsregelungen existieren. Insoweit erscheint es entbehrlich, einen neuen Typus rein innovationsbezogener Maßnahmen zu kreieren. Dieser Typus wird den Bemühungen nach ernsthafter FTE und den ihnen innewohnenden unter Umständen existenzvernichtenden finanziellen Risiken kaum gerecht.

Frage 1 Die Auffassung der Kommission, dass die Einführung einer Rahmenregelung für Innovationsbeihilfen auf der Grundlage eines abstrakten Innovationsbegriffs nicht sachgerecht ist, wird geteilt. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte auf die Einführung einer weiteren Kategorie „Innovation“ verzichtet werden, weil der Begriff „Innovation“ nicht klar definiert ist und es zu Abgrenzungsschwierigkeiten und Mitnahmeeffekten kommen könnte.

2. Grundsätze für die Kontrolle staatlicher Innovationsbeihilfen (Ziffern 12-31)

Ziffer 19 Ein „Nachweis“, dass die Innovation ohne die Beihilfe nicht unternommen worden wäre, dürfte in der Praxis nicht geführt werden können, was nicht zuletzt an der bereits erwähnten Unsicherheit über den Innovationserfolg liegt.

2.4. Regionale Dimension

Ziffer 28 Innovationsförderung hat praktisch immer eine regionale Dimension. Die Innovationsförderung kann einen wichtigen Beitrag zur innergemeinschaftlichen Kohäsion leisten. Um strukturwirksame Innovationen insbesondere in strukturschwachen Gebieten zu fördern, sollte dort gegenüber wachstumsstärkeren Regionen ein Förderbonus gewährt werden. Hierdurch könnte der Tendenz innovativer Akteure, sich vorzugsweise in Agglomerationsräumen anzusiedeln, entgegengewirkt und eine gleichmäßige räumliche Verteilung von Innovationen begünstigt werden.

Ein Beispiel für die regionale Dimension ist die Schwierigkeit von KMU bei der Fremdkapital-Finanzierung. Die Regionalförderinstrumente können keinen angemessenen Ausgleich schaffen, weil sie sich weniger auf die Innovations- und Forschungsförderung beziehen als auf die Investitionsförderung. Hinzu kommen Defizite bei der Eigenkapitalbeschaffung, zum Beispiel durch weniger stark ausgebildete und leistungsfähige regionale Business-Angels-Netzwerke. Auf die Bedeutung regionaler Unterschiede bei der Finanzierung deuten auch innerdeutsche empirische Untersuchungen in den alten und neuen Bundesländer hin¹

Um zu verhindern, dass sich der Abstand zwischen einzelnen Regionen durch die Innovationsförderung verstärkt, sollten in strukturschwächeren Regionen höhere Fördersätze für Innovationen gewährt werden, um dort den Anreiz für strukturwirksame Innovationen zu erhöhen, zumal der Bonus nur eine Ergänzung der auf die technologische Leistungsfähigkeit zielenden Grundförderung ist. Zudem sollte generell an der Möglichkeit zur Kumulierung von Innovations- und Regionalbeihilfen (Ziffer 29) festgehalten werden.

Ziffer 31 Die Überlegungen der Kommission, die geografische Dimension von Marktdefiziten erfassen und bewerten zu wollen, werden von der Bundesregierung skeptisch gesehen. Sie befürchtet, dass dies zu höchst komplizierten und methodisch zweifelhaften Abgrenzungsbestrebungen führen wird, die den Grundsätzen einer möglichst einfachen und transparenten Regelung widersprechen. Die Bundesregierung lehnt eine Förderung allein aufgrund territorialer Kriterien grundsätzlich ab.

Frage 2 Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die im Annex genannten Marktdefizite und Innovationshemmnisse von der Kommission im Wesentlichen zutreffend beschrieben wor-

¹ S. Studie „Verbesserung der Innovationsförderung in den neuen Ländern“ (Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Mai 2005), S. 57 ff., Sonderband „15 Jahre Deutsche Einheit“ der KfW-Research (Reihe Mittelstands- und Strukturpolitik), S. 11 ff. Hinzu kommen in den neuen Ländern Probleme durch die Ost-West-Binnenwanderung von Humankapital (s. IWH-Halle, Wirtschaft im Wandel 10/2005). Im zweiten Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland (DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW 2003) wurde begründet, dass die Innovationsförderung noch am ehesten in der Lage ist, bestehenden regionale Disparitäten abzubauen.

den sind. In Deutschland von besonderer Bedeutung sind dabei die Finanzierung privater FuE-Investitionen und der hohe Innovationsaufwand.²

Zur Entwicklung und Integration von Umwelttechnologien gibt die Bundesregierung zu bedenken, dass in diesem Bereich in der Regel ein kumulatives zweifaches Marktversagen vorliegt, sobald Umweltinnovationen mit der Internalisierung externer Effekte verbunden sind. Dies ist bei der Ausgestaltung der horizontalen Beihilfeinstrumente angemessen zu berücksichtigen.

Zu den Unterschieden bei den sozialen Sicherungssystemen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch die bereits bestehenden europäischen Regelungen, insbesondere die Verordnung (EWG) 1408/71, sichergestellt wird, dass in den EU-Mitgliedstaaten keine nachteiligen Auswirkungen auf grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten mit Blick auf die betroffenen Arbeitnehmer entstehen. Die Einschätzung der Kommission, dass die Unterschiedlichkeit der Systeme ein Innovationshemmnis in Europa darstellen, kann daher nicht geteilt werden.

Ein auf hohem Niveau funktionierendes Gesundheits- und Sozialwesen ist ein massiver Innovations- und Wachstumsmotor. Die Sicherheit, sich bei Krankheit, Alter oder Tod auf ein soziale Sicherungssystem verlassen zu können, stärkt das Vertrauen der Konsumenten und erhöht die Bereitschaft der Menschen, in ihre Zukunft zu investieren und sich neuen beruflichen oder unternehmerischen Herausforderungen zu stellen. Die in der Mitteilung indirekt zur Diskussion gestellte Angleichung der Sozialschutzsysteme fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Auch gibt die Bundesregierung zu bedenken, dass weniger das Fehlen gemeinsamer Normen die Innovation hemmt, sondern insbesondere eine Überregulierung. Insoweit spricht sich die Bundesregierung nachdrücklich für einen Bürokratieabbau – auch im Bereich der Beihilfenkontrolle – aus.

Frage 3 Die Bundesregierung begrüßt den Vorschlag der Kommission, den Anwendungsbereich der Freistellungsverordnungen zur Innovationsförderung auszuweiten. Sie sieht hierin einen Beitrag zum Bürokratieabbau und ein Stück gelebte Subsidiarität. Jede Freistellung birgt jedoch die Gefahr von Rechtsunsicherheit in sich. Die Ausweitung der Freistellungsverordnung muss daher Hand in Hand gehen mit einer genauen Definition der Freistellungs Voraussetzungen. Auch darf der Abbau von Verwaltungsaufwand auf Seiten der Kommission nicht zu einer bloßen Verlagerung von Verwaltungsaufwand auf die Mitgliedstaaten führen. Ange-

2 S. zu Umfrageergebnissen in der dt. Wirtschaft z. B. Horst Penzkofer, „Anstieg der Industrieinnovationen setzt sich 2004 fort, in: ifo-Schnelldienst 5/2005 und Christian Rammer et.al., Innovationen in Deutschland, ZEW-Wirtschaftsanalysen Bd. 78, Nomos-Verlag, 2005, S. 191-196)

sichts der Erfahrungen in der Vergangenheit spricht sich die Bundesregierung mit allem Nachdruck gegen eine Beschränkung von Fördermöglichkeiten im Zuge der Überarbeitung der Freistellungsverordnungen aus.

Frage 4 Die Förderung von Großunternehmen ist wegen ihrer potentiell stärker wettbewerbsverzerrenden Wirkung auf den Binnenmarkt strenger zu behandeln als die Förderung von KMU, deren Investitionen im Übrigen als weniger mobil gelten. Andererseits gehen von Großunternehmen signifikante Struktureffekte sowohl auf die vertikale Wertschöpfungskette als auch auf andere Bereiche (Dienstleistungsunternehmen, FuE und andere Wissenschaftseinrichtungen) aus, so dass hinreichende Förderanreize einen wesentlichen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, dass die Differenzierung zwischen einer Grundförderung für Forschung und Entwicklung, die für alle (auch größere) Unternehmen gilt, und einem zusätzlichen Bonus für KMU, beibehalten werden sollte. Die Förderung von Großunternehmen sollte (weiterhin) auch im Zusammenhang mit der Entwicklung von Clustern oder Kompetenzzentren möglich sein. Die Erfahrung zeigt, dass gerade Großunternehmen, nicht zuletzt aufgrund ihrer personellen und finanziellen Ressourcen, die Entwicklung von Netzwerken initiieren oder vorantreiben. So hat beispielsweise die Förderung großer Mikroelektronikunternehmen in der Region Dresden, abgesehen von Kaufkrafteffekten in der regionalen Wirtschaft, neben einer direkten Beschäftigung von mehr als 8.000 Arbeitskräften die Entstehung von 3500 weiteren Arbeitsplätzen bei Dienstleistern und Zulieferern bewirkt. Eine weitergehende Differenzierung von Großunternehmen anhand noch festzulegender Kriterien erscheint demgegenüber nicht sinnvoll, da dieses den Grundprinzipien einer einfachen und transparenten Ausgestaltung des Förderinstrumentariums widersprechen würde. Zu überlegen wäre allein eine Differenzierung nach Unternehmensalter.

Frage 5 Insbesondere KMU können (auch) durch nicht-technische Innovationen ihre Wettbewerbsposition festigen. Das Interesse an einem good-practice-Austausch zeigt zum Beispiel das Programm TOP (Technologieorientiertes Besuchs- und Informationsprogramm), bei dem Nicht-Wettbewerber vom guten Beispiel anderer Unternehmen z.B. im Innovationsmanagement, Marketing oder Organisationsmanagement lernen können. Von 1992-2004 wurden 2.400 Veranstaltungen mit 26.000 Teilnehmern durchgeführt (Näheres unter <http://www.top-online.de/>).

Frage 6 Regional-Boni sollten als Ergänzung der Grundförderung erhalten bleiben, vgl. oben zu Ziffer 28.

Frage 7 Die Bundesregierung hat gute Erfahrungen mit Zuschussförderungen für risikoreiche Technologieprojekte sowie für KMU gemacht. Eine steuerliche Förderung von FuE wurde Anfang der neunziger Jahre abgeschafft. Die Bundesregierung sieht aber in der Anpassung von steuerlichen Rahmenbedingungen für Risikokapital einen wichtigen Ansatzpunkt, um die Rahmenbedingungen für start-ups zu verbessern. Die Kredit-Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (www.kfw.de) wurden seit 2004 in Richtung Mezzanine-Finanzierung mit risikodifferenzierten Zinssätzen weiterentwickelt. Auch besicherte Darlehen und Beteiligungen sind zur Finanzierung von Innovationsaktivitäten geeignet, sie belasten allerdings die Bilanz negativ und behindern das gewünschte Engagement von Risikokapitalgebern/-fonds. Bei der Gewährung rückzahlbarer Zuschüsse hat sich erwiesen, dass Mittelrückfluss und administrativer Aufwand häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

3. Förderung von Risiko- und Experimentierfreudigkeit (Ziffern 32-50)

Ziffer 33 Besondere Relevanz hat die in Ziffer 33iii) vorgeschlagene „Förderung für Erprobungs- und Vermarktungszwecke“, da hiermit ein akutes Problem vieler Mittelständler gelöst werden kann: Ein Prototyp ist wirtschaftlich zumeist nicht unmittelbar verwertbar und bedarf – zum Beispiel in Zusammenarbeit mit einem Großunternehmen als Kunden – einer Weiterentwicklung. Die Weiterentwicklung ist aber oft für KMU mit einem kaum zu tragenden Finanzierungsaufwand und -risiko verbunden. Der Risikokapitalmarkt ist bei weitem nicht in der Lage, dieses Finanzierungsproblem aufzufangen.

3.1. Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen

Ziffer 38 Bei der Definition neuer innovativer Unternehmen wird nur auf Kleinunternehmen abgestellt. Auch wenn der Großteil der neuen innovativen Unternehmen Kleinunternehmen sein mögen, sollten mittlere Unternehmen nicht von vornherein ausgeschlossen werden, zumal ein Unternehmen schon wenige Jahre nach der Gründung erhebliche Expansionsschritte vollzogen haben kann.

Ziffer 39 (1) Aus Sicht der Bundesregierung sollten neue Regelungen im Beihilferecht zugunsten von Innovation so weit wie möglich horizontalen Charakter haben und klar auf die betreffende Zielgruppe fokussiert sein. Unklar ist, warum die Steuerbefreiungen nur auf lokale/regionale Steuern (wie der Grundsteuer) bezogen werden sollen (und nicht auch andere regionale oder überregionale Steuern). Dies ist ordnungspolitisch bedenklich, da die Gefahr besteht, dass das Beihilferecht selbst durch die positive Auswahl bestimmter Regelungen (die in einigen Mitgliedstaaten bereits im Ansatz umgesetzt wurden) Verzerrungen schafft. Die Bundesregierung gibt zugleich grundsätzlich zu bedenken, dass die Schaffung von Ausnahmetatbe-

ständen in der Sozialversicherung mit dem Grundsatz der solidarischen Beitragsfinanzierung nicht vereinbar ist.

Ziffer 39 (2) Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Grenze von 1 Mio. € für eine zulässige Beihilfe auf das Subventionsäquivalent bezieht, da sich Förderungen im Rahmen von Zuschüssen, Darlehen und Garantien hierin stark unterscheiden. Unter dieser Maßgabe ist die Maßnahme sinnvoll, neugegründete und junge Technologieunternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren mit bis zu 1 Mio. € zu fördern. Ein längerer Zeitraum (bis zu fünf Jahren) sollte geprüft werden.

Frage 8+9 Das Maximalalter für neue Unternehmen von 5 Jahren ist grundsätzlich großzügig bemessen und dürfte den weitaus meisten Fällen notwendiger gesonderter Behandlungen von Neugründungen gerecht werden. Allerdings haben die jüngsten Erfahrungen gerade mit High-Tech-Unternehmen gezeigt, dass dieser Zeitraum im Einzelfall nicht ausreichen kann; hier wird ein Zeitraum von 8 Jahren befürwortet. Für Unternehmen der Biotechnologie sowie der Pharmazie wäre deshalb eine Verlängerung dieses Maximalalters um etwa 3 Jahre zu prüfen (also auf max. 8 Jahre nach der Gründung). Denn hier sind Entwicklungszeit- und -kosten sowie die Investitionsbeträge deutlich höher als in anderen Branchen (bedingt durch den langen Zeitraum von der Wirkstoffforschung bis zum Abschluss der klinischen Prüfung und Markteinführung)³. Daher wäre hier eine Anhebung des Beihilfebetrages auf 2 Mio. € zu prüfen. Als nicht sinnvoll sieht die Bundesregierung hingegen ein Kumulierungsverbot an: Ein Unternehmen sollte für jede weitere Innovation auch wiederholt Innovationsbeihilfen erhalten können.

Die Fördermöglichkeit für Existenzgründungen ist mit den im Vorschlag zu den neuen Regionalleitlinien vorgesehenen Fördermöglichkeiten für Unternehmensgründungen abzustimmen. Insoweit verweist die Bundesregierung auf ihre Stellungnahme vom 14. September 2005.

Einen empirischen Beleg für die Förderlücke im Mittelstand gibt die Studie des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes mit dem Titel „Diagnose Mittelstand 2005“.

(vgl. http://www.dsqv.de/owx_1_42_1_11_1_0000000000000000.html?PressID=755&aktion=einzel)

3.2. Überwindung der Kapitalmarktlücke durch die Förderung von Risikokapitalinvestitionen in der EU

Ziffer 43 Die Kumulierung mit anderen Forschungsförderprogrammen sollte anrechnungsfrei möglich sein, denn junge Unternehmen sind auf Forschungsförderprogramme zusätzlich angewiesen.

³ Der Verband Forschender Arzneimittelhersteller in Deutschland nennt eine Entwicklungszeit von bis zu 10 bis 12 Jahren, s. VFA: Die Arzneimittelindustrie in Deutschland - Statistics 2005, www.vfa.de.

Hier sollte daher zusätzlich die Abschaffung des Kumulierungsverbotes von Risikokapitalfinanzierungen und FuE-Projektförderungen aufgenommen werden. Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Stellungnahme zur Überarbeitung der Risikokapital-Mitteilung vom 4.3.2005.

Frage 10 Für KMU sollten über die Versorgung mit Risikokapital hinaus in allen Zuschussprogrammen (7. Forschungsrahmenprogramm der EU, nationale Forschungsförderung) geeignete Möglichkeiten zur Teilnahme an Forschungsprojekten bestehen.

3.3. Förderung der technologischen Erprobung und Abfederung der mit der Vermarktung innovativer Produkte verbundenen Risiken

Frage 11 +Ziffer 49-50

Eine Erweiterung der letzten FuE-Stufe der vorwettbewerblichen Entwicklung wird begrüßt. Die Umsetzung neu entwickelter Produkte und Verfahren bis hin zu Prototypen erfordert meist noch weitere erhebliche Kosten. Die Überleitung von Demonstrationsprojekten in marktfähige Produkte ist im FuE-Beihilferecht bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Dies führt dazu, dass mit öffentlichen Mitteln geförderte FuE-Vorhaben daran scheitern, dass die letzte Etappe bis hin zur Marktreife von vielen KMU nicht mehr absolviert werden kann, weil hierfür Bankkredite mangels Besicherung oft nicht zur Verfügung stehen.

Man sollte aber so weit wie möglich nur Kostenarten mit echtem technologischem Bezug in einer Definition berücksichtigen. „Marketingkosten für technologisches Design“ oder „Management- und Marketing Ausbildung“ sollten als Kostenarten gestrichen werden. In Ziffer 24 wird richtig argumentiert, dass sich Beihilferegeln für Innovation auf „technologische Innovation“ beziehen sollten, da Beihilfen auf diesem Gebiet am ehesten aufgrund von Marktversagen legitimierbar sind und damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Insbesondere bei zusätzlichen Beihilfen für Marketing-Aktivitäten besteht die Gefahr von nicht abgrenzbaren Betriebsbeihilfen. Dies sollte auch in Ziffer 49 berücksichtigt werden.

Eine neue „Stufe der experimentellen Entwicklung“ mit einer Beihilfeintensität von 15 % ist nicht sinnvoll und sollte mit Blick auf eine vereinfachte Rechtsanwendung nicht zusätzlich eingeführt werden. Zum einen kann es zu Abgrenzungsproblemen zwischen vorwettbewerblicher und experimenteller Entwicklung kommen. Zum anderen ist die Gewährung von Beihilfen mit einem erheblichen Aufwand verbunden, der in einer angemessenen Relation zur Beihilfeintensität stehen muss. Vor diesem Hintergrund sollte die Definition der vorwettbewerblichen Entwicklung um den Bereich der genau zu definierenden experimentellen Entwicklung ergänzt werden.

Da die "experimentelle Entwicklung" auf die Erprobung am Markt zielt, die mit der Markteinführung gleichzusetzen ist, sollte allgemein die vorwettbewerbliche Entwicklung bis zum Zeitpunkt der ersten Einführung des Produktes am Markt ausgedehnt werden. Einfache Weiter-/Anpassungsentwicklungen ehemaliger technologischer Innovationen ohne Bezug zur Förderung der vorwettbewerblichen Entwicklung sollten weiter von der Förderung ausgeschlossen werden

Für die derart erweiterte vorwettbewerbliche Entwicklung sollte die bisherige Beihilfeintensität von 25% beibehalten werden; dies wäre für KMU einfacher und transparenter, da die experimentelle innovative Entwicklung Bestandteil von FuE-Projekten ist, ohne welche die Markteinführung nicht möglich ist. Eine Ausweitung der Förderung von Innovationen über die gesamten Innovationsphasen hinweg gewährleistet eine Förderung aus ‚einem Guss‘ und könnte zu einer nachhaltigen Innovationstätigkeit beitragen.

Zur experimentellen Entwicklung zählen neben dem Erwerb von Lizenzen auch Maßnahmen wie Personalumschulungen. Produktdifferenzierungen, die rein auf ästhetische Änderungen abzielen, sind jedoch nicht Teil der experimentellen Entwicklung.

Frage 12 Es wird dafür plädiert, die „vorwettbewerbliche Entwicklung“ analog zur KMU-Grenze in den USA und Deutschland auch auf größere Mittelständler auszudehnen (z. B. mit bis zu 500 Beschäftigten). Hier ist zu berücksichtigen, dass größere Unternehmen und KMU oft im Rahmen derselben FuE-Programme gefördert werden, für die bisher dieselben Rahmenbedingungen (zum Beispiel Nebenbestimmungen in Verträgen) angewandt werden konnten. Eine Unterscheidung könnte den Bürokratieaufwand deutlich erhöhen. Viele größere Unternehmen, die über den Schwellen der EU-KMU-Definition liegen (250 Beschäftigte), sind im wirtschaftlichen Sinne dem Mittelstand zuzurechnen und mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie Unternehmen unter den EU-Schwellen. Eine zusätzliche Förderung von KMU (unter 250 Beschäftigte) kann wie bisher durch einen zusätzlichen KMU-Bonus erfolgen. Für Großunternehmen sollte die Erweiterung der Stufe „vorwettbewerbliche Entwicklung“ nicht greifen.

4.1. Innovationsmittler unterstützen (Ziffern 51-71)

Ziffern 51 ff

Der Vorschlag, öffentlich geförderte Beratungen durch Innovationsdienstleister bis 200.000 € beihilfefrei zu stellen, bedarf aus Sicht der Bundesregierung noch einer genaueren Prüfung. Zunächst bestehen hinsichtlich des Vorliegens von Marktversagen bei Innovations-Intermediären, hinsichtlich des quantitativen Umfangs der vorgeschlagenen Förderung und

der Abgrenzung zu anderen Förderkategorien Bedenken. Folgende Punkte sollten geprüft werden:

- Die Abgrenzung von marktlichen und öffentlichen bzw. nicht-marktlichen Innovationsdiensten dürfte in der Praxis oft schwer fallen. Dies gilt z. B. für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Identifikation innovativer Projekte, der Suche nach geeigneten Partnern, der Qualifikation und der strategischen Beratung. Um Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Unternehmensberatern zu minimieren, sollten neue Instrumente mit öffentlicher Förderung nur in abgegrenzten Bereichen (z. B. Einstiegsberatung in FuE) oder mit deutlicher finanzieller Begrenzung eingesetzt werden.
- Es bestehen Bedenken hinsichtlich der vorgesehenen Höchstgrenze von 100 % für die Beteiligung der öffentlichen Hand an Beratungs- und Vermittlungsdiensten. Durch eine Eigenbeteiligung der Unternehmen sollte der Gefahr von Mitnahmeeffekten entgegen gewirkt werden. In Deutschland werden KMU zum Beispiel in den Standard-Beratungsprogrammen nur bis zu 50 % der Kosten gefördert.
- Die angestrebte Höhe eines Innovations-Vouchers von 200.000 € wird als sehr großzügig angesehen. Gemessen an Zuwendungen an KMU für Forschungsprojekte, die in Deutschland um die 100.000 € (oft darunter) betragen, erscheint der Betrag von 200.000 € überdimensioniert. Fehlanreize für eine ineffiziente Mittelverwendung können die Folge sein.
- Die Definition der Innovationsdienstleistungen ist sehr breit und beinhaltet viele Dienstleistungen, die auch im Rahmen von Innovations- und FuE-Programmen gefördert werden könnten. Es sollte daher alternativ oder ergänzend überlegt werden, ob einzelne Dienstleistungen auch im Rahmen der FuE-Förderung in die zulässigen Kosten aufgenommen werden können (z. B. in die neue Kategorie „experimentelle Entwicklung für KMU“). Beispiele hierfür sind: Beratungen in Verbindung mit dem Schutz geistigen Eigentums, Beratungen zur Normung, technologische Beratung bei Innovationsprojekten.
- Insgesamt plädiert die Bundesregierung dafür, das Konzept zu einer stärkeren Förderung von Intermediären zu überdenken, damit Verzerrungen gegenüber Wettbewerbern und Fehlanreize bei Unternehmen so weit wie möglich vermieden werden.
- In diesem Zusammenhang wird auch angeregt, Begriffe einheitlich zu verwenden. Statt synonym von Forschungsinstituten und Forschungseinrichtungen, Universitäten und Hochschulen zu sprechen sollten einheitlich die Begriffe Forschungseinrichtungen bzw. Hochschulen verwendet werden. Damit KMU die neuesten Forschungsergebnisse mög-

lichst rasch aufgreifen können, kommt es darauf an, einen engen Kontakt zwischen Forschern und Anwendern herzustellen. Hochschulen und Forschungseinrichtungen bieten ausgezeichnete Voraussetzungen, hier als Innovationsmittler tätig zu werden. Ziffer 51 könnte in Satz 2 wie folgt ergänzt werden: „Es kann sich um öffentliche (einschließlich Hochschulen, Forschungseinrichtungen) oder private Anbieter handeln.“

- Eine juristische Person, die als Innovationsmittler auftreten will, sollte dies auch dann dürfen, wenn dies der Suche nach Kooperationspartnern aus der Wissenschaft für den Technologietransfer dient.

Frage 13 Zur Frage der Notwendigkeit staatlicher Förderung von Joint Ventures von Innovations-Intermediären wird die Bundesregierung erst nach Erhalt weiterer Informationen zum Regelungsbedarf Stellung nehmen können.

4.2. Ausbildung und Mobilität fördern

Ziffer 59 ff In die Maßnahme Personalaustausch sollten – neben den Hochschulen – auch die Forschungseinrichtungen einbezogen werden.

Ziffer 61 Sowohl Hochschulen als auch Forschungseinrichtungen und Großunternehmen, die Personal an KMU ausleihen, sollten hierfür eine Entschädigung erhalten.

Ziffer 62 Die in Ziffer 62 genannten Entschädigungen sollten Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder Unternehmen gewährt werden.

Frage 14 Eine Beschränkung des Adressatenkreises auf hochqualifizierte Forscher und Ingenieure wird grundsätzlich befürwortet. Allerdings stellt sich die Frage, ob bei der Umsetzung von Forschungsergebnissen in marktfähige Produkte und Anwendungen nicht auch Mitarbeiter mit betrieblichem Hintergrund benötigt werden.

Frage 15 Den Fall, dass sich ein Forscher entschließt, nicht zu seiner Heimathochschule zurückzukehren, beziehungsweise diese ihn nicht zurückholen möchte, sollte die Kommission nicht regeln. Maßgeblich sollten hier die individuellen vertraglichen Vereinbarungen sein.

4.3. Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung

Fragen 16-20 und Ziffer 63ff

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Kommission künftig Kompetenzzentren und Clusterbildung unterstützen möchte. Aus regionalwissenschaftlicher Sicht sollte diese – häufig lokal oder regional gebildete Entwicklung „von unten“ – gestärkt werden, da sie mit dazu beiträgt, die Wettbewerbsfähigkeit vor Ort zu verbessern. Zu einer möglichen Förderung von

europäischen Exzellenzzentren und Großunternehmen als Netzwerkpartnern siehe die Antwort zu Frage 4.

Als Abgrenzung zwischen Clustern und Innovationsmittlern könnte das Kriterium der eigenen FuE-Tätigkeit angewandt werden. Während Innovationsmittler lediglich die vorhandenen Innovationen oder Kompetenzen vermitteln, müssen in Clustern gemeinsame interdisziplinäre FuE-Tätigkeiten durchgeführt werden, welche auch gemeinsam finanziert werden.

Zusätzliche Vorschriften für innovationsfördernde Infrastrukturleistungen sollten nur in Betracht gezogen werden, wenn damit besondere politische Ziele (z.B. energie-, umwelt-, forschungspolitisch) befördert werden. Es darf in keinem Fall zu einem erhöhten Aufwand bei potentiellen Antragstellern kommen, denn dieser wird die Kosten-Nutzen-Balance verschlechtern, so dass insbesondere KMU von einer Antragstellung absehen würden. Zusätzliche Vorschriften sollten daher nur bei einer Erweiterung der Fördermöglichkeiten in bestimmten Bereichen in Betracht gezogen werden.

Hinsichtlich der Förderung von Innovationsmittlern, unter die auch Technologiezentren subsumiert werden können, ist auf das beihilferechtliche Prüfverfahren zur GA-Infrastrukturförderung (C(2005) 1315fin) hinzuweisen. Hier ist die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die betreffende Maßnahme keine Beihilfe i. S. des EG-Vertrags darstellt.

Annex, letzter Absatz

Dem Urteil, dass auf nationaler Ebene die Innovationsleistung des Dienstleistungssektors nicht ausreichend berücksichtigt wird, kann nicht zugestimmt werden. Im Rahmen der Innovationserhebung des ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) für Deutschland werden auch regelmäßig detaillierte Daten zum Innovationsverhalten des Dienstleistungssektors erhoben. Zu weiteren ausführlichen Informationen:

<http://www.zew.de/de/publikationen/innovationserhebungen/innovationserhebungen.php3>.