



Recht, Wettbewerbspolitik und
Versicherung

Telefon 030-2028-1408
Telefax 030-2028-2408
E-Mail: b.loch@bdi-online.de
i.ploeger@bdi-online.de

21. November 2005

***Stellungnahme zum
Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen
der EU-Kommission***

A. Vorbemerkung

Die EU-Kommission hat am 21. September 2005 ein Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen veröffentlicht. Sie möchte damit im Rahmen des Aktionsplans „Staatliche Beihilfen“ konkrete Maßnahmen zur staatlichen Förderung von Innovationen entwickeln, die im Wege einer ex-ante-Genehmigung vollzogen werden sollen. Sie identifiziert Voraussetzungen für Innovationsbeihilfen. Ferner schlägt sie sechs Fallgruppen vor, bei denen sie Innovationsbeihilfen für besonders erfolgsversprechend hält. Dies sind die Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen, eine flexible Regelung für Risikokapitalbeihilfen, Ausweitung der FuE-Beihilfen und Beihilfen für innovative KMU, Fördermittel für KMU für die Inanspruchnahme von Innovationsmittlern, Fördermittel für KMU für die Beschäftigung hochqualifizierter Forscher und Ingenieure sowie Förderung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung.

Aus Sicht des BDI ist die Mitteilung der EU-Kommission ein großer Schritt in die richtige Richtung bei der Förderung von Innovationen.

Der BDI unterstützt den Ansatz der EU-Kommission zu einer restriktiveren Beihilfepolitik und strengeren Kontrolle. Da Unternehmen jedoch im Bereich von FuE und Innovationen zu Unterinvestitionen neigen (Marktversagen), kommt grundsätzlich eine staatliche Förderung von Innovationen durch Beihilfen in Betracht. Um bei diesem Ausgleich Wettbewerbsverzerrungen in marktnahen Entwicklungsphasen zu vermeiden, sind präzise, justiziable und in der Praxis handhabbare Definitionen für zulässige innovative Maßnahmen erforderlich. Dabei sollte die Marktnähe einer innovationsbezogenen Maßnahme berücksichtigt werden, denn je marktnäher die Maßnahme ist, desto größer ist die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.

Die Notwendigkeit von präzisen Definitionen gilt insbesondere, wenn Innovationsbeihilfen im Wege einer ex-ante-Regelung, z. B. durch Gruppenfreistellungen, gewährt werden sollen.

Insgesamt ist die Beihilfekontrolle, wie im Aktionsplan vorgeschlagen, transparent, zügig und berechenbarer zu gestalten. Gerade im Innovationsprozess müssen Forschungsergebnisse zügig umgesetzt werden, um ihr Marktpotential voll entfalten zu können. Der BDI befürwortet eine Vereinfachung des Verfahrens. Bei höheren Investitionen ist allerdings eine stärkere und dennoch unbürokratische Kontrolle durch die EU-Kommission geboten.

Die EU-Kommission betont sehr stark die Förderung von KMU durch Innovationsbeihilfen. Der BDI begrüßt, dass auf diese Weise der Mittelstand als Innovationsträger gestützt werden kann. Allerdings sollte sich die EU-Kommission dabei nicht auf kleine und mittlere Unternehmen gemäß der KMU-Definition der EU beschränken. Die für den Innovationsprozess relevanten Unternehmensgrößen variieren je nach Branche und Technologiefeld. Außerdem würde die Anwendung der KMU-Definition der EU den industriellen Mittelstand in Deutschland in wesentlichen Teilen von der Förderung ausschließen. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission Großunternehmen in den Anwendungsbereich des FuE-Gemeinschaftsrahmens einbeziehen. Auch Großunternehmen leisten einen volkswirtschaftlich bedeutsamen Beitrag für den Innovationsprozess. Gerade Innovationscluster sind durch eine enge Verzahnung großer und kleiner Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette geprägt. Oft ermöglicht erst die Teilnahme großer Unternehmen die Innovation bei kleinen und mittleren Unternehmen, da zumeist nur große Unternehmen über notwendige Ressourcen verfügen können, insbesondere im Hinblick auf Infrastrukturen und administrative Unterstützung. Sowohl Großunternehmen als auch KMU müssen sich zudem nicht nur in einem europäischen, sondern teilweise in einem globalen Wettbewerb behaupten. Dieser globale Aspekt wird im Diskussionspapier der EU-Kommission bisher zu wenig berücksichtigt. Die Regelung von Innovationsbeihilfen sollte nicht dazu führen, dass europäische Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen aus Drittländern erleiden.

B. Im Einzelnen

1. Notwendigkeit einer eigenen Rahmenregelung für Innovationsbeihilfen

Aufgrund der geänderten Bedingungen für Forschungsaktivitäten hält der BDI die Anpassung des FuE-Gemeinschaftsrahmens für geboten. Der Bereich der marktnahen Entwicklung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Eine neue Regelung allein für den Bereich der Innovationen führt jedoch zu mehr Bürokratie, die eben gerade abgebaut werden soll. Es ist daher sinnvoll, die Regelungen für Innovationen als Querschnittsthema sektorspezifisch in das vorhandene Regelungssystem einzubeziehen und damit zusätzliche Regularien zu vermeiden. Eine Reduzierung der drei Förderkategorien in den bestehenden Rahmenregelungen (Grundlagenforschung, industrielle Forschung und vorwettbewerbliche Forschung auf zwei (Grundlagenforschung und industrielle Forschung) haben wir bereits in unserer Stellungnahme zum Aktionsplan staatliche Beihilfen der EU-Kommission vorgeschlagen. Dabei sollten die Kategorien vorwettbewerbliche und industrielle Forschung in der Kategorie industrielle Forschung zusammengefasst werden, da bei der heutigen Verzahnung des Innovationsprozesses in diesem Bereich keine Grenze mehr gezogen werden kann.

2. Grundsätze für die Kontrolle staatlicher Innovationsbeihilfen

Gemäß des Konsultationspapiers der EU-Kommission, sollen staatliche Innovationsbeihilfen unter folgenden Voraussetzungen genehmigungsfähig sein:

- Konkretes innovationshemmendes Marktversagen
- Zur Korrektur des Marktversagens am besten geeignet
- Anreizeffekt für weitere innovative Tätigkeiten
- Angemessenes Verhältnis der Maßnahmen zu dem zu korrigierenden Marktversagen
- Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel halten sich in Grenzen

Die EU-Kommission hat im Anhang zu ihrem Konsultationspapier außerdem Gründe für Innovationshemmnisse aufgeführt und möchte wissen, ob weitere Gründe für Investitionshemmnisse in den Mitgliedstaaten vorhanden sind. Hervorzuheben sind zusätzlich einerseits verschärfte Anforderungen an die Industrie z.B. in den Bereichen Umwelt oder Sicherheit und andererseits die besonderen Herausforderungen, denen sich Unternehmen der EU in einem zunehmend globalen Wettbewerb zu stellen haben. Während die USA, Japan und ostasiatische Länder ihre Möglichkeiten zur Zusammenlegung von Ressourcen, Infrastruktur und Aufbringen von Finanzmitteln verbessern, wird die EU als Investitionsort in Innovationen und FuE zunehmend unattraktiver. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, sollte sich die EU-Kommission dafür einsetzen, auch im Rahmen der WTO verbesserte und ausgewogene Regelungen auf diesem Politikfeld zu schaffen.

Soweit die Kommission wissen möchte, ob eine Genehmigung von Beihilfen ex ante aus der Sicht der deutschen Industrie opportun ist, kommen bei der Entwicklung von Kriterien für eine ex-ante-Genehmigung der Rechtsklarheit und Transparenz besondere Bedeutung zu, um Anwendungsunterschiede bei der Gewährung zu vermeiden. Der BDI hat sich stets für eine restriktive Gewährung von Beihilfen ausgesprochen. Um auch bei förderwürdigen Innovationen Missbrauch und Umgehungen vorzubeugen, wird eine klare Definition des Marktversagens benötigt. Es ist dabei besonders wichtig, das Marktversagen wirtschaftlich zu analysieren. Da eine abstrakte Definition der Innovation nach Ansicht der EU-Kommission unnötig erscheint, muss der Anwendungsbereich für innovative Maßnahmen klar abgesteckt und präzise ausgestaltet werden. Fehlende Klarheit an dieser Stelle kann bei der Beantragung zu hohem Aufwand und

bei der Genehmigung zu Verzögerungen führen. Rechtssicherheit für Unternehmen wird nur durch einen eng definierten Anwendungsbereich gewährleistet.

Der BDI spricht sich für eine Regelung aus, bei der das Beurteilungskriterium die Höhe der Beihilfe und nicht die Größe des Unternehmens ist. Eine Unterscheidung zwischen KMU und Großunternehmen erscheint wenig praktikabel. Bei einer Beihilfe ab einem bestimmten Volumen sollte eine ex-post-Kontrolle durch die EU-Kommission möglich sein, um eine einheitliche Anwendung der Beihilfepolitik zu gewährleisten. Weiterhin sollte die EU-Kommission Genehmigungsverfahren zügig abschließen, damit die Forschungsergebnisse nicht an Aktualität verlieren.

Der BDI spricht sich weiterhin für einen grundsätzlich horizontalen, nicht regional ausgerichteten Ansatz der Beihilfegewährung aus, der auf zuvor identifiziertes Marktversagen abzielt. Regionalzuschläge für Kohäsionszwecke mögen im Einzelfall sinnvoll sein, aber generell sollte die Förderung nicht nach regionalen, sondern allein nach wirtschaftlichen Innovationsindikatoren erfolgen.

3. Förderung der Gründung und Expansion neuer und innovativer Unternehmen

Die EU-Kommission schlägt vor, junge (Gründung vor weniger als fünf Jahren) innovative Unternehmen zu unterstützen, die Produkte oder Verfahren entwickeln,

- die technologisch neu oder verglichen mit dem bisherigen Stand der Technik eine wesentliche Verbesserung darstellen
- und
- bei denen das Risiko des Marktversagens besteht
- oder
- deren FuE-Ausgaben mindestens 15 % der Gesamtausgaben des Begünstigten ausmachen.

Unternehmen, die diese Voraussetzungen erfüllen, sollen bis zu fünf Jahre in Höhe von 50 % von den Sozialversicherungsbeiträgen und anderen Kommunal/Regionalsteuern befreit werden, sofern sie die Gewinne reinvestieren.

Der BDI teilt die Ansicht der EU-Kommission, dass gerade neue und innovative Unternehmen von Marktversagen stärker bedroht sind. Die Beschreibung des Problems durch die EU-Kommission ist jedoch zu generell und zu statisch. Bei der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Definition für innovative Unternehmen ist der Nachweis für ein Unternehmen im Einzelfall problematisch, dass es ein technologisch neues Produkt oder Verfahren entwickeln wird. Um marktspezifischen Besonderheiten wie Produktentwicklungszyklen gerecht zu werden, ist ein sektorenspezifischer Ansatz wünschenswert, bei dem die EU-Kommission auf Einzelprobleme verschiedener Sparten des EU-Marktes, die nicht unbedingt identisch sind, eingeht. Auch bei der Definition der Neugründung erscheint eine Ausrichtung auf Sektoren sinnvoll. Sektoren mit längerer Forschungsdauer sollten längere Förderzeiten als die vorgeschlagenen fünf Jahre zugestanden werden.

Außerdem sollte die EU-Kommission das Problem klären, dass ein Unternehmen mit der Zeit wächst oder einem anderen Start-up fusioniert. Zumeist ist es nicht die Gründung eines Start-ups, die zu Problemen führt, sondern sein Wachstum, das wegen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwierig ist. Sinnvoll erscheint es, einen zeitlichen Rahmen der Anschubphase gegenüber der sich anschließenden Expansionsphase, in der vorrangig private Investitionen zu tätigen sind, abzustecken.

4. Überwindung der Kapitalmarktlücke durch die Förderung von Risikokapitalinvestitionen

Die EU-Kommission schlägt einen flexibleren Einsatz von Beihilfen in der Form von Risikokapital vor. Sie erwägt die Einführung einer größeren Flexibilität sowohl bei Safe-Harbour-Beteiligungen, als auch für Beihilfen für die Zeit nach der Anschubphase. Indem KMU kumulativ zu den Regeln für Risikokapital Beihilfen gewährt werden, soll das Wachstum dieser Unternehmen gefördert werden. Eine weitere Möglichkeit der Unterstützung sind besicherte Darlehen (zu einem weniger günstigen Satz als für Neugründungen) oder rückzahlbare Vorschüsse mit kürzerer Rückzahlfrist.

Der BDI begrüßt die Behebung innovationsbezogener Marktdefizite durch Beihilfen, denn auch nach der Start-up-Phase ist es wichtig, dass Unternehmen weiter gefördert werden, um später selbst auf dem Markt wachsen zu können.

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

Die EU-Kommission schlägt eine Regelung für Beihilfen vor, mit der Aktivitäten speziell von KMU gefördert werden sollen, die über die Entwicklung eines ersten Prototyps hinausgehen und eine größere Marktnähe aufweisen. Sie beabsichtigt die Unterstützung kommerziell nutzbarer Prototypen und Pilotprojekte zur Durchführung von Technologie- und/oder Marketingexperimenten, technischer Evaluierungen und Durchführbarkeitsstudien zur Vorbereitung der Kommerzialisierung eines neuen Produkts (inklusive Software und Laborkosten), Ausgaben für die technologische Anpassung an bestimmte Produktspezifikationen, Marketingkosten für technisches Design, Management und Marketingausbildung. Dabei soll die Beihilfeintensität bei 15 % liegen oder Zuschüsse, zinsgünstige oder besicherte Darlehen, zinsgünstige rückzahlbare Vorschüsse umfassen. Die Tätigkeiten müssen mit einem bestimmten FuE-Projekt verbunden werden, das vom Unternehmen selbst oder einem anderen Unternehmen durchgeführt wird. Die Beihilfe muss sich auf technologisch verbesserte Produkte oder Verfahren beziehen, bei denen das Risiko eines technologischen oder wirtschaftlichen Misserfolgs besteht.

Eine weitergehende Förderung solcher Vorhaben, die über die experimentelle Entwicklung des ersten Prototyps hinausgeht, ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch hier ist jedoch wegen der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der großen Marktnähe eine exakte Regelung zu finden, die möglichst wenig Missbrauch zulässt. Wenn ein solcher Missbrauch ausgeschlossen wird, kann die zusätzliche Innovationsförderung Unternehmen einen Anreiz bieten, eine größere Anzahl innovativer Produkte auf den Markt zu bringen, als dies bisher der Fall ist.

Die aufgeführten Regelungen sind diskriminierungsfrei auf alle Unternehmen anzuwenden, da die Begründung für Großunternehmen und KMU, nicht weiter in Innovationen zu investieren, die gleichen sind. Beide sind wegen externer Faktoren nicht in der Lage, den vollen Nutzen aus ihrer Marktbetätigung zu ziehen. Sie investieren daher zu wenig in diesem Bereich. Dies wirkt sich für die europäische Wirtschaft, gerade aber auch die europäische Gesellschaft sehr nachteilig aus.

Bei dem Nachweis eines technologisch verbesserten Produktes sollte die EU-Kommission keinen allzustrengen Maßstab anwenden, da es im Einzelfall für die Unternehmen schwierig nachzuweisen sein wird, dass die Innovation im Alltagsgeschäft zu einer wesentlichen Verbesserung führt. Außerdem sollte die Beihilfe nicht allein deshalb untersagt werden, weil sie in das Kerngeschäft eines Unternehmens fällt.

Da die Gefahr der widersprüchlichen Anwendung und damit der Wettbewerbsverzerrung bei einer dezentralen Anwendung der Beihilferegeln bei zunehmend komplexeren Regeln zunimmt, sollten schließlich die

Mitgliedstaaten Beihilfen ab einer bestimmten Größenordnung weiter bei der EU-Kommission notifizieren müssen.

6. Förderung von Innovationsmittlern

Um die Nachfrage nach Innovationsmittlern zu unterstützen, die Leistungen wie die Suche nach geeigneten Standorten, Geschäftspartnern, Beratungen oder Schulungen der Mitarbeiter anbieten, schlägt die EU-Kommission eine Regelung vor, nach der KMU einen Gutschein für Innovationsleistungen erhalten. Der Gutschein soll einem Wert von 200.000 Euro über drei Jahre für den Erwerb von Leistungen von Innovationsmittlern entsprechen. Beihilfen von bis zu 100 % sollen zudem Innovationsmittlern, die nicht marktorientiert, sondern im öffentlichen Interesse tätig werden und die keinen einzelnen Unternehmen einen selektiven Vorteil verschaffen, gewährt werden.

Der BDI anerkennt, dass auch die Tätigkeit von Innovationsmittlern einen Beitrag zur Innovationstätigkeit leistet. Es wird jedoch bezweifelt, dass eine 100%ige Unterstützung der Tätigkeit von Innovationsmittlern durch Beihilfen, die nicht marktorientiert arbeiten, geeignet und notwendig ist. Im Gegenteil erhöht eine Förderquote von 100 % das Risiko des Missbrauchs. In der Praxis wird es zudem schwierig sein, zwischen Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse stehen und solchen, die dies nicht tun, zu unterscheiden. Vor diesem Hintergrund kann es häufiger sinnvoll sein, die Beihilfen direkt zur Förderung von Innovationen zu verwenden.

7. Ausbildung und Mobilität fördern

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollen KMU Beihilfen erhalten, um 35 % ihrer Personalkosten für hochqualifizierte Forscher für höchstens drei Jahre zu decken, wenn sie nachweisen, dass diese nicht ausschließlich andere Mitarbeiter ersetzen. Universitäten und Unternehmen, die Mitarbeiter an KMU ausleihen, sollen die mit der Personalausleihe verbundenen Kosten ersetzt bekommen.

Der BDI unterstützt die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen. Die exzellente Ausbildung und Mobilität von Arbeitskräften trägt einen wesentlichen Teil zur Innovationsleistung und Wettbewerbsstellung europäischer Unternehmen bei. Die Aus- und Fortbildung hochqualifizierter Forscher und Ingenieure ist volkswirtschaftlich sinnvoll und ihr Recruitment ist zur Erlangung von exzellenten Forschungsergebnissen und deren Verwendung unverzichtbar. Der Schwerpunkt der Beihilfen sollte daher auf die Aus- und Weiterbildung von Forschern und auf die Bildung von Netzwerken gelegt werden, um Missbrauch zu vermeiden.

Darüber hinaus sollten die vorgeschlagenen Regelungen diskriminierungsfrei angewendet werden. Bei KMU und Großunternehmen können Engpässe bei der Ausbildung und Versorgung von Mitarbeitern, die für den globalen Wettbewerb gerüstet sind, auftreten. Fördermaßnahmen bei der speziell auf Innovationen ausgerichteten Ausbildung bilden einen Grundpfeiler für die Nutzung von Innovationspotential. Die EU-Kommission sollte den Austausch zwischen Hochschulen und Unternehmen europaweit fördern. Dies gilt auch für den Austausch zwischen KMU und Großunternehmen.

8. Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung

Um die Unternehmensaktivitäten im Bereich FuE sowie Innovationen zu steigern, soll die aktuelle Regelung aufgehoben werden, nach der Unternehmen bei einer Kooperation zwischen Unternehmen und öffentlichen Instituten die gesamten Kosten tragen oder diesen Instituten alle Rechte an dem durch die Forschung entstehenden geistigen Eigentum übertragen müssen. Nunmehr soll die Verteilung der Kosten und entstehenden Rechte je nach geleistetem Beitrag erfolgen. Zudem soll die Ausnahmeregel des Art. 87 Abs. 3 Buchst b) eingreifen, wenn die EU-Kommission feststellt, dass die Beihilfe der Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamen europäischen Interesse dient. Einen Anreiz zur Errichtung von Forschungszentren, Privatuniversitäten oder ähnlichen Institutionen sollen Fördermittel wie z.B. Steuerbegünstigungen oder rückzahlbare Vorschüsse schaffen. Kumulativ sollen zudem staatliche Beihilfen für Infrastrukturleistungen wie z.B. der Zugang zu Breitbanddiensten gefördert werden, sofern diese technisch neutral sind und ein offener Zugang gewährleistet ist.

Die Bildung von Clustern kann im Bereich der Innovationen erheblich zur Leistungssteigerung beitragen. Wir begrüßen, dass die EU-Kommission der immer stärkeren Bedeutung und steigenden Zahl von PPP Rechnung trägt. Gerade die Zusammenarbeit von wissenschaftlichen Einrichtungen, großen und kleineren und mittleren Unternehmens macht einen funktionierenden Cluster aus. Dieser ist z.B. in der Automobilindustrie durch die enge Verzahnung großer und kleinerer Unternehmen entlang der Liefer- und Kompetenzkette geprägt. Große Unternehmen tragen durch Investitionen in Infrastruktur, etc. einen wichtigen Teil zur Zusammenarbeit bei. Der Ausschluss von Großunternehmen in diesem Bereich wäre kontraproduktiv, da bei deren Rückzug auch kleine Unternehmen benachteiligt würden. KMU profitieren gerade in Regionalclustern von den durch die Großunternehmen geschaffenen Bedingungen und der Infrastruktur. Großunternehmen sollten daher neben KMU auch in den Förderungsrahmen einbezogen werden.

Zuletzt begrüßt der BDI die Fassung der Kompetenzzentren und Cluster unter den Ausnahmetatbestand des Art. 87 Abs. 3 Buchst b) EG, insbesondere für transnationale FuE-Projekte im Rahmen von Technologie-Plattformen, internationale oder nationale Programme, die Beteiligten anderer Mitgliedstaaten offen stehen. Zudem ist es gerade in diesem Bereich wichtig, Maßnahmen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene abzustimmen, so dass sie ineinander greifen können.