
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Thema:

Konsultation der Europäischen Kommission zu staatlichen Innovationsbeihilfen

Notwendigkeit einer Regelung für Innovationsbeihilfen

Die Umlenkung der Mittel zugunsten von Forschung und Innovation, wie sie der Europäische Rat im März 2005 gefordert hat, ist ein richtiger Ansatz. Der DIHK teilt die Auffassung der Kommission, dass die künftige Wirtschaftsentwicklung Europas vorrangig von Wissen und Innovation abhängt. Wissen wird in Europa in ausreichendem Maße produziert. Entscheidend wird aber sein, das Wissen in innovative Produkte, Verfahren und Dienstleistungen umzusetzen. Die von der Kommission festgestellten Defizite in diesem Bereich sind nachhaltig zu unterstreichen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Prüfung der Möglichkeiten, mit welchen Fördermaßnahmen mehr Innovationen im gemeinsamen Interesse angeschoben werden können, sinnvoll und eine entsprechende Anpassung des Gemeinschaftsrahmens für Forschung und Entwicklung konsequent.

Der DIHK unterstützt dabei den Ansatz der Kommission, mit Blick auf die Vereinfachung des EU-Beihilferechts derzeit keinen eigenständigen Regelungsrahmen für staatliche Innovationsbeihilfen auszuarbeiten, sondern Bestimmungen zur Genehmigung von Innovationsbeihilfen in bestehende Vorschriften (v.a. zu FuE-Beihilfen, Gruppenfreistellung für KMU) aufzunehmen.

Die grundsätzliche Anmerkung der Europäischen Kommission, dass sich mit staatlichen Beihilfen das Problem der unbefriedigenden Innovationsleistung in Europa nur begrenzt lösen lässt und es einer umfassenden politischen Strategie bedarf, teilt der DIHK. In funktionierenden Märkten leisten Unternehmen diese Aufgabe zufrieden stellend. Nur wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist, können Unternehmen nicht entsprechend handeln.

Grundsätzlich kann der Staat, bevor er infolgedessen Beihilfen vergibt, eine ganze Reihe von Möglichkeiten ergreifen, die dafür sorgen, dass Märkte richtig funktionieren können: Die Schaffung von Rahmenbedingungen, die unternehmerische Initiative und Innovationstätigkeit fördern (moderate Steuern, geringe Lohnnebenkosten, flexible Arbeitsmarktregulierungen und eine geringe Bürokratiebelastung), sollten deshalb das zentrale Aktionsfeld für staatliche Innovationspolitik sein.

Grundsätze für die Kontrolle von Innovationsbeihilfen

Der DIHK befürwortet eine strenge Beihilfenkontrolle. Die Kontrolle sollte kosteneffizient durchgeführt werden und nicht durch den Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen zu übermäßigem Mehraufwand führen. Nur wenn Ergebnisse aus Forschung und Entwicklung zügig umgesetzt werden können, geht deren wichtigstes Charakteristikum, die Neuheit, nicht verloren. Daher muss die Beihilfekontrolle insbesondere in diesem Bereich zügig und berechenbar gestaltet sein. Ex-ante-Regelungen zur Erleichterung der Entscheidungsfindung für Innovationsbeihilfen können einen Beitrag zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens leisten. Die Transparenz der Beihilfeverfahren muss weiterhin gewährleistet sein, wobei es aber nicht zur Preisgabe von schützenswerten betrieblichen Geheimnissen kommen darf.

Viele der von der Kommission vorgeschlagenen Innovationsmaßnahmen würden unter die „de minimis“-Regelung fallen. Die Kommission hat in ihrem allgemeinen Aktionsplan zu staatlichen Beihilfen eine Anhebung der Obergrenze der „de minimis“-Beihilfen vorgeschlagen, da hierdurch Verfahrensdauern und Verwaltungsaufwand reduziert werden könnten. Die Freistellung von geringfügigen Unternehmensbeihilfen von den komplexen EU-Wettbewerbsregeln ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und Praktikabilität nachvollziehbar. Der DIHK schlägt, wie schon im Konsultationsverfahren zum allgemeinen Beihilferahmen vor, den „de minimis“-Betrag auf 120.000 € zu erhöhen, um einem Inflationsausgleich Rechnung zu tragen.

Die Kommission spricht in ihrem Konsultationspapier zu Recht von der „Auswahl“ innovationsbezogener Maßnahmen, die innovationshemmende Marktdefizite abbauen und daher beihilferechtlich genehmigt werden könnten, denn es ist fraglich, ob die sechs genannten Maßnahmen zutreffend, sinnvoll und abschließend sind. Die Beantwortung dieser Frage setzt eine klare Definition des Begriffs der Innovation sowie dessen Abgrenzung zu anderen Politik- und Regelungsfeldern voraus. Nur eine präzise, justiziable und administrativ handhabbare Definition von Innovation lässt, wenn sie als unumgänglich angesehen wird, darauf basierende Maßnahmevorschläge für Beihilfen zu.

Bei der Definition von Innovation weist das Konsultationspapier einige Unklarheiten auf, so z.B., wenn die Kommission schreibt, dass mit einer Innovation „auch marktnahe Phasen“ verbunden sind (Ziffer 22): In Abgrenzung zu Forschung und Entwicklung ist die Marktnähe bei Innovation das entscheidende Charakteristikum. Innovation findet in Unternehmen statt; der Markt bestimmt ihren Erfolg.

Sicherlich ist ein wie von der Kommission vorgeschlagener enger gefasster Innovationsbegriff, der nicht-technologische Innovationen ausklammert, mit Blick auf die Vermeidung von Umgehungen der Vorschriften und etwaiger Wettbewerbsverzerrungen sinnvoll. Er widerspricht aber dem in ihrer Mitteilung zur Innovationspolitik vom März 2003 verfolgtem Ansatz der Kommission, der Vielschichtigkeit des Phänomens Innovation Rechnung zu tragen (vgl. KOM (2003) 112, Innovationsdefinition S. 6).

Mit dem komplexen Innovationsbegriff zusammen hängt auch das Problem, wie Marktversagen und Anreizeffekte bei innovationsfördernden Maßnahmen nachgewiesen werden können: Die Kommission fordert, dass die Beihilfemaßnahme auf das festgestellte Marktversagen ausgerichtet sein muss und dass von staatlichen Innovationsbeihilfen ein Anreizeffekt ausgehen muss, der eine gezielte Verhaltensänderung der Begünstigten bewirkt. Eine Beihilfe soll nur gewährt werden, wenn die geplante Innovation ohne sie „nachweislich nicht unternommen worden wäre“ (Ziffer 19). In der Praxis wird dieser Nachweis aufgrund der hohen Unsicherheit hinsichtlich des Innovationserfolgs nur schwer möglich sein.

Aufgrund der aufgeführten Unklarheiten sollte die Kommission bei der Neuordnung des Beihilferechts in diesem Bereich eine Überprüfung nach kurzer Laufzeit vorsehen, um auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen Anpassungen bzw. eine Revision vornehmen zu können. Beihilfen dürfen grundsätzlich nicht langfristig festgeschrieben werden. Der Gesetzgeber muss in der Lage sein, rasch auf ökonomische, regionale und demographische Veränderungen reagieren und die Beihilfengewährung an die geänderten Umstände anpassen zu können.

Die Freistellung bestimmter Beihilfearten von der Meldepflicht (also keine ex-ante Genehmigung, sondern wenn erforderlich eine ex-post-Prüfung) würde die insbesondere im Innovationsbereich erforderliche zügige Umsetzung von beihilferechtlich relevanten Maßnahmen ermöglichen. Damit würde auch der schwer handhabbare Nachweis des „konkreten Marktversagens“ für Innovationsmaßnahmen aufgehoben werden.¹

¹ Der DIHK hat bereits in seiner Stellungnahme zur Roadmap für Beihilfen darauf hingewiesen, dass der Nachweis von Marktversagen schwierig ist, weil eine Referenzgröße für das optimale Marktergebnis fehlt.

Angesichts der oben aufgeführten Unklarheiten bezüglich des Innovationsbegriffs sollte die Möglichkeit einer Ausnahme von der Meldepflicht erst zu einem späteren Zeitpunkt bzw. nach einer Überprüfung der Beihilferegulungen im Innovationsbereich in Betracht gezogen werden und dann zunächst nur für einen begrenzten Zeitraum.

Die Kommission wirft die Frage auf, ob ex-ante-Vorschriften für staatliche Innovationsbeihilfen ausschließlich für KMU gelten sollen oder ob auch die Förderung großer Unternehmen zugelassen werden sollte, obwohl in diesem Fall stärkere Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten sind. Das Problem liegt nach Ansicht des DIHK in der europäischen KMU-Definition mit ihrer Mitarbeitergrenze von 250 Beschäftigten: Der DIHK plädiert daher dafür, für die von der Kommission vorgeschlagenen innovationsfördernden Maßnahmen die Mitarbeitergrenze von 250 auf 500 (wie in Deutschland) hochzusetzen. Dann könnten auch Unternehmen davon profitieren, die über der KMU-Schwelle der Kommission liegen, die aber dem Mittelstand zuzurechnen sind und mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind.

Abgesehen von der aktuellen Prüfung der Möglichkeiten für staatliche Innovationsbeihilfen für KMU muss die Kommission die Teilnahme- und Erfolgchancen der KMU an den bestehenden EU-Programmen zur Förderung von Forschung und Innovation der EU verbessern: Europäische Mittel müssen für die Unternehmen erreichbar sein, sonst geht wertvolles Innovationspotenzial verloren.

Zu den Kernthemen des Konsultationsprozesses

1. Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen

Die Kommission argumentiert, dass neue innovative Unternehmen am meisten von innovationserschwerenden Marktdefiziten betroffen sind. Um den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen in Grenzen zu halten und der Gefahr entgegenzuwirken, dass unrentable Projekte zu lange unterstützt werden, schlägt die Kommission vor, dass befristete Innovationsbeihilfen für neue Unternehmen in Form von Steuerbefreiungen (Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen und anderen gewinnbezogenen Kommunal-/Regionalsteuern in Höhe von 50% über einen Zeitraum bis zu 5 Jahren nach der Gründung, sofern die Gewinne reinvestiert werden) und Zuschüssen (in Höhe von bis zu 1 Mio. EUR über drei Jahre) genehmigt werden.

Der DIHK teilt die Ausführungen der Kommission, dass gerade neue und innovative Unternehmen in der Gründungsphase große Probleme haben (z.B. Finanzierung, Akzeptanz, Unternehmensführung etc.).

Die Bedeutung der Steuerpolitik für die Gründung und Expansion sowie die Entstehung einer innovativen Unternehmenskultur ist unumstritten. Der DIHK lehnt jedoch steuerliche Sondertatbestände, wie z.B. Steuererleichterungen für innovationsbezogene Aufwendungen als Mittel der Innovationsförderung ab: Stattdessen sollte die allgemeine Abgabenlast der Unternehmen gesenkt und Subventionen abgebaut werden. Außerdem tragen Steuerbefreiungen in der Gründungs- und Expansionsphase nicht immer zu einer Entlastung der Unternehmen bei, da sie in diesen Phasen häufig defizitär arbeiten und sich ihre Steuerbelastung somit in Grenzen hält.

Soweit befristete genehmigte Zuschüsse gewährt werden sollen, sind die von der Kommission formulierten Voraussetzungen unter (Ziffer 39, 2) zwingend.

Zu prüfen wäre die Verlängerung des Maximalalters eines als neu und innovativ einzustufenden Unternehmens für bestimmte Branchen, in denen die Produkt- und Innovationszyklen länger sind.

2. Förderung von Risikokapitalinvestitionen in der EU

Es ist bereits möglich, staatliche Risikokapital-Beihilfen zu gewähren. Die Kommission erwägt eine Flexibilisierung der Vorschriften insbesondere für die frühen Projektphasen, in denen private Anleger außerordentlich ungern investieren (u.a. Erwägungen, bei Risikokapitalfonds, die sich auf Anschubfinanzierungen spezialisiert haben, eine höhere staatliche Beteiligung zu akzeptieren), und für die Expansionsphase, in der es in Europa häufig an zusätzlichen Mitteln für das Wachstum neuer Unternehmen fehlt. Darüber hinaus überlegt die Kommission besondere Vorschriften für die Zeit nach der Anschubphase.

Eine Flexibilisierung der Vorschriften für die kritische Frühphase und Expansionsphase von Innovationsprojekten ist grundsätzlich positiv zu sehen. Zu Recht betont die Kommission aber, dass es mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit einer Begrenzung des Beihilfebetrags nach oben sowie eines Zeitrahmens bedarf. Denn die Finanzierung der KMU mit öffentlichen Mitteln, wenn sie nicht gezielt genug eingesetzt werden, fördert unrentable, junge Unternehmen und verdrängt private Investitionen. Dies steht, wie die Kommission zu Recht anmerkt, im Widerspruch zu der Notwendigkeit, Märkte für privates Beteiligungskapital zu schaffen. Die staatliche Beteiligung an Risikokapitalfonds sollte daher keinesfalls weiter ausgedehnt werden. Es bedarf auch in diesen Fällen einer wirksamen Kontrolle durch den Kapitalmarkt. Staatliche Fondsadministration kann diese nicht ersetzen. Eine verstärkte Finanzierung von KMU durch staatliche Fonds kann adäquate Schritte in der Steuerpolitik zur Beseitigung von Hemmnissen für Venture Capital-Gesellschaften nicht ersetzen. Eine generelle Unternehmenssteuerreform mit wettbewerbsfähigen Steuersätzen kann hier Abhilfe schaffen.

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

Die Kommission plant, den Geltungsbereich der bestehenden Beihilfenvorschriften für Forschung und Entwicklung und Genehmigung von Beihilfen für KMU, die innovativ tätig sind auszuweiten, z.B. auf die Förderung der kommerziellen Verwendung von Prototypen, zur Durchführung von Technologie- und/oder Marketingexperimenten und Durchführbarkeitsstudien.

Die Erweiterung der Fördermöglichkeiten im Rahmen der derzeit letzten FuE-Stufe der vorwettbewerblichen Entwicklung befürwortet der DIHK, denn insbesondere KMU benötigen oftmals zusätzliche Hilfe, um die Lücke zwischen Forschung und Entwicklung und einem tatsächlich vermarktungsfähigen Produkt zu schließen. Zudem muss bislang bei der Förderung oft ein „Spagat“ vollzogen werden, wenn es darum geht, dass nur die Entwicklung von „vorwettbewerblichen Produkten“ gefördert werden darf. In der Regel handelt es sich aber meist um „funktionsfähige Prototypen“, die potenziellen Kunden nachweisen, dass die Idee funktioniert und dass dieser Prototyp schon fast dem Serientyp entspricht. Fraglich ist aber, ob Kosten für „Management- und Marketing-Ausbildung“ legitimierbar sind, da diese schwer von normalen Betriebskosten abzugrenzen sind.

Aufgrund der starken Marktnähe ist die Begrenzung der Vorschriften auf KMU und auf eine Beihilfeintensität von 15% zu begrüßen. Der Maßnahmenkatalog kann nur als exemplarisch angesehen werden. Eine zeitnahe Überprüfung ist angesichts der Marktnähe erforderlich.

4. Unterstützung von Innovationsmittlern

Die Kommission geht davon aus, dass Innovationsmittler im Allgemeinen regional tätig sind und innovative Unternehmen durch ein Angebot von Diensten (Strategieberatung, Fortbildung, Bildung von Netzwerken, Beratung im Hinblick auf Rechte am geistigen Eigentum) und Einrichtungen (Büroflächen, Datenbanken, Test- und Zertifizierungseinrichtungen) unterstützen. Es ist u.a. vorgesehen, dass KMU Gutscheine im Wert von 200.000 EUR erhalten sollen, damit sie solche Dienstleistungen der Innovationsmittler in Anspruch nehmen können.

Grundsätzlich sollten Beihilfen in diesem Bereich vordringlich den Endbegünstigten zukommen. Zu Recht erkennt die Kommission, dass durch Beihilfemaßnahmen an Endbegünstigte ein Markt für Innovationsmittler entsteht. Durch die Stärkung der Nachfrageseite wird zusätzlich ein Qualitätsdruck erzeugt, der bei Subventionierung der Angebotsseite so nicht entstehen würde.

Bei der Förderung von Intermediären sollte geprüft werden, ob nicht vorhandene Strukturen effektiver genutzt werden können, z.B. durch Abschaffung von Parallelstrukturen und Konzentration auf Wachstumskerne. Viele der von der Kommission aufgeführten Innovationsdienstleistungen werden in Deutschland u.a. von der Innovations- und Technologieberatung der Industrie- und Handelskammern abgedeckt. Deren Dienstleistungsangebot reicht von der Beratung zu Patenten und Lizenzen, CE-Kennzeichnung und Normen über die Vermittlung von Spezialisten aus Wirtschaft und Wissenschaft bis hin zu Standortanalysen².

Der Vorschlag, Innovationsdienste für KMU mit Gutscheinen in Höhe von 200.000 Euro zu fördern, wirft einige Fragen auf: Sollte nicht eine Eigenbeteiligung seitens der KMU - wie auch in Förderprogrammen üblich - vorgesehen werden, um Mitnahmeeffekte auszuschließen? Ist ein Betrag von 200.000 Euro nicht zu hoch, bedenkt man, dass einige der Dienstleistungen kostenfrei z.B. bei den lokalen Industrie- und Handelskammern oder europäischen Netzwerken wie den IRCs erhältlich sind?

5. Ausbildung und Mobilität fördern

Die Kommission erwägt, Zuschüsse für KMU zur Einstellung hoch qualifizierter Forscher und Ingenieure und zur Ermöglichung des Austauschs von Personal mit Hochschulen und Großunternehmen zu ermöglichen.

Der Transfer über „Köpfe“ ist eine wirkungsvolle Maßnahme zur Umsetzung von Forschungsergebnissen in praktische Anwendungen und Produkte. Der DIHK unterstützt daher die Überlegungen der Kommission, die Einstellung von Forschern und Ingenieuren zu fördern. Zumal bei dieser Vorgehensweise die Förderung nicht auf bestimmte Technologien festgelegt wird, sondern der Innovationsprozess allgemein gefördert wird. Die Kommission sollte die Einstellung von Forschern nicht nur aus Großunternehmen und Universitäten fördern, sondern auch aus Forschungseinrichtungen.

Allerdings ist es wichtig, dass die Unternehmen – wie von der Kommission beabsichtigt – einen Anreizeffekt nachweisen müssen. Es darf keinen staatlich subventionierten Stellenabbau geben. Richtig ist auch, diese Maßnahme auf KMU zu begrenzen sowie eine projektbezogene Höchstdauer von 3 Jahren vorzusehen sowie die Bruttohilfeintensität auf 35 % zu beschränken.

² Weitere Informationen unter: <http://www.dihk.de/inhalt/themen/innovationundumwelt/innovation/index.html>

Bei der Verpflichtung der Unternehmen, den Nachweis zu führen, dass mit der Maßnahme keine Mitarbeiter ersetzt werden sollen bzw. wurden, müssen administrativer Aufwand und Nutzen im Verhältnis stehen. Eine Begrenzung auf 3 Jahre pro Unternehmen ist grundsätzlich sinnvoll, sollte aber mit Blick auf die unterschiedliche Produktentwicklungszyklen Möglichkeiten zur Verlängerung vorsehen.

6. Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung

Die Kommission sieht vor, staatliche Beihilfen für die Bereitstellung bestimmter Infrastrukturen zu genehmigen, um die Bildung einer kritischen Masse für Forschungszentren und die Zusammenarbeit und Clusterbildung zwischen Firmen unterschiedlicher Größe sowie öffentlichen und privaten Einrichtungen zu unterstützen. Es geht darum, in einigen Technologiebereichen Kompetenzzentren zu bilden, die weltweit wettbewerbsfähig sind und Investoren anziehen.

Cluster und Kompetenzzentren, in denen Wissenschaft und Wirtschaft (große und kleine Unternehmen) „bottom-up“ zusammenarbeiten und eine kritische Masse an Ressourcen mobilisieren, können Synergien (z.B. entlang einer oder mehrerer Wertschöpfungsketten) und Multiplikatoreneffekte (Ausstrahlung in andere Branchen) erzeugen und somit zur Innovationssteigerung beitragen. Beihilfen sollten jedoch allenfalls eine Anschubfinanzierung ermöglichen oder bei vorhandenen Clustern der Profilbildung im begrenzten Umfang dienen. Längerfristig müssen sich die Cluster selbst tragen. Diesem Aspekt sollte durch eine Begrenzung der Förderung in finanzieller und zeitlicher Hinsicht Rechnung getragen werden. Zur Vermeidung des "Gießkannenprinzips" müssen Cluster periodisch hinsichtlich ihrer Exzellenz und ihrer Beiträge zur Stärkung der wissensbasierten Wirtschaft evaluiert werden.

Die Überlegung der Kommission, den geltenden FuE-Rahmen dahingehend zu ändern, dass die aus einer Kooperation resultierenden Rechte den Partnern entsprechend ihrem Kooperationsvertrag zustehen, unterstützt der DIHK. Bisher müssen Wirtschaftsunternehmen, die mit öffentlichen Forschungsinstituten zusammenarbeiten, die Projektkosten zur Gänze tragen oder diesen Instituten alle Rechte an geistigem Eigentum überlassen, damit die erhaltenen Gelder nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden.

Ansprechpartner: Anna Maria Heidenreich / DIHK Brüssel
heidenreich.anna@bruessel.dihk.de
Tel. (0032) (0)2 286 16 22