



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

STELLUNGNAHME

Berlin, 11. November 2005

Mitteilung der Kommission:

KONSULTATIONSPAPIER ZU STAATLICHEN INNOVATIONSBEIHILFEN

Die Europäische Kommission (KOM) hat eine Konsultation zum EU-Beihilferecht gestartet, um vor der Einführung neuer Vorschriften Stellungnahmen aller beteiligten Kreise zu einer besseren Regelung innovationsfördernder Vorhaben einzuholen. Im vorliegenden Konsultationspapier entwickelt die Kommission (KOM) konkrete Vorstellungen, wie staatliche Beihilfen zur Innovationsförderung eingesetzt werden können. Entsprechend dem im Aktionsplan 'Staatliche Beihilfen' (Juni 2005) entwickelten wirtschaftlichen Ansatz werden klare Anweisungen für die Ausgestaltung von Innovationsbeihilfen formuliert. Danach sind Beihilfen unter folgenden Voraussetzungen grundsätzlich genehmigungsfähig:

1. Die Beihilfe muss auf ein konkretes Marktversagen ausgerichtet sein.
2. Sie muss zur Korrektur des Marktversagens in Abwägung zu gesetzgeberischen Maßnahmen am besten geeignet sein.
3. Von der Beihilfe muss ein Anreizeffekt für weitere innovative Tätigkeiten ausgehen.
4. Die Wettbewerbsstörungen durch Beihilfen müssen sich in Grenzen halten.

Die KOM zeigt in ihrer Mitteilung Marktdefizite auf, die einem optimalen Innovationsniveau entgegenstehen, und führt aus, wie sich Innovationsanreize mit Hilfe staatlicher Förderung beeinflussen lassen. Hiervon ausgehend schlägt sie vor, eine Förderung für innovationsbezogene Tätigkeiten folgender Art zuzulassen:

1. Maßnahmen, die Risiko- und Experimentierfreudigkeit fördern und die Kluft zwischen Wissensstand und Markt überbrücken helfen.
2. Maßnahmen, die das allgemeine unternehmerische Umfeld für Innovationen verbessern.

Bei der Gestaltung effizienter Regelungen zur Förderung der Innovation räumt die KOM dem Erhalt des Wettbewerbs jedoch oberste Priorität ein. In manchen Fällen können Innovationen durch staatliche Beihilfen jedoch effizienter gefördert werden,

wenn sie Marktdefizite, die den Innovationsprozess behindern, korrigieren, ohne den Wettbewerb übermäßig zu verzerren.

Innovationen im Sinne des vorliegenden Papiers werden definiert als ein Prozess, bei dem Wissen und Technologie nicht ohne ein gewisses Risiko mit der Nutzung von Marktchancen für neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen oder Verfahrensabläufe kombiniert werden.

Das Handwerk in Deutschland zählt zu den arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen. Mehr als 800.000 Handwerksbetriebe mit fast 5 Millionen Beschäftigten tragen zu einer Bruttowertschöpfung von etwa 150 Mrd. Euro bei. Innovationen und die ständige Erneuerung des angebotenen Produkt- und Dienstleistungsspektrums bilden dabei das Fundament ihrer Leistungsfähigkeit. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Handwerksbetriebe dauerhaft zu erhalten, ist ein kontinuierlicher Prozess des Innovierens und der organisatorischen Anpassung in den Betrieben erforderlich. Handwerksbetriebe benötigen dazu neue Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung, um sie wiederum in neue Produkte, wissensintensive Dienstleistungen und neue Verfahren einfließen zu lassen. Gut ausgebildetes und qualifiziertes Personal ist in diesem Prozess unerlässlich, um Innovationsvorhaben in den Betrieben erfolgreich umzusetzen.

Die Handwerksorganisation kann aufgrund ihrer Anknüpfungspunkte zu Hoch- und Fachhochschulen, regionalen Partnerschaften mit Innovationsmittlern durch eine Vielzahl von Innovationsprojekten auf Erfahrungen zurückgreifen, die im Folgenden zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen, soweit sie das Handwerk betreffen, herangezogen wurden.

Frage 1): Sind Sie der Ansicht, dass es nicht ratsam ist, eine eigene Rahmenregelung für Innovationsbeihilfen einzuführen und dass die neuen Fördermöglichkeiten auf ausgewählte innovationsbezogene Maßnahmen ausgerichtet werden sollten?

Das Handwerk begrüßt das Bemühen der Kommission, die Vorschriften über staatliche Beihilfen im Rahmen des angestoßenen Konsultationsprozesses zu verbessern und sie im konkreten Fall der Innovationsbeihilfen zu präzisieren. Gerade durch eine Reform der Beihilferegulungen kann eine Vereinfachung der Vorschriften zu mehr Rechtssicherheit und zu einer gezielteren Förderung und Gewährung von Beihilfen führen. Damit ist letztlich eine fokussierte Ausrichtung der Beihilfen auf Maßnahmen möglich, die tatsächlich zu mehr Innovationen in KMU anregen. Angesichts begrenzter finanzieller Spielräume der KOM in den nächsten Jahren ist es jedoch erforderlich, die Mittel gezielt für Innovationen in KMU einzusetzen und die Höhe der Innovationsbeihilfen auf einem Niveau sicherzustellen, mit dem die gewünschten Effekte der Innovationssteigerung tatsächlich und nachhaltig erreicht werden können.

(24) Die Vorschriften für staatliche Innovationsbeihilfen sollten so beschaffen sein, dass sie der Tragweite der durch die Beihilfen verursachten Wettbewerbseffekte in angemessener Weise Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang könnte sich die KOM für KMU-Beihilfen und/oder Beihilfen für marktferne Aktivitäten wie Ausbildung und Qualifizierung vereinfachte Verfahren und die Aufhebung von Anmeldepflichten vorstellen. Zumindest könnte ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen werden.

KMU sind sowohl auf Märkten mit starker Wettbewerbsintensität tätig als auch in Wertschöpfungsabläufe von Großunternehmen mit hohem Marktanteil eingebunden. Die Höhe von Innovationsbeihilfen, die ausgewählten KMU in einem gewissen Zeitablauf von der KOM zur Verfügung gestellt werden, lassen eine Wettbewerbsverzerrung bzw. Beeinträchtigung des Wettbewerbs daher nicht erwarten. Die in den zurückliegenden Jahren mit Beihilfen für KMU gemachten Erfahrungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene bestätigen diese Annahme. Angesichts des häufig geringeren Zeithorizonts von Innovationsvorhaben von KMU und geringer personeller und finanzieller Kapazitäten wäre eine Vereinfachung der Verfahren und Anmeldepflichten für Innovationsbeihilfen aus Sicht der Handwerksorganisation grundsätzlich zu begrüßen.

Frage (2): Hat die Kommission die Marktdefizite und Innovationshemmnisse im Anhang Ihrer Ansicht nach zutreffend beschrieben?

Die KOM stellt zu Recht fest, dass die EU über ein großes ungenutztes Innovationspotential verfügt. In einigen Bereichen kann die EU tatsächlich beeindruckende Erfolge u.a. in den Bereichen Airbus, Hochgeschwindigkeitszüge, erneuerbare Energien vorweisen. In anderen Sektoren muss die EU einen Großteil der Spitzentechnologien importieren. Im vorliegenden Konsultationspapier werden in diesem Zusammenhang folgende Defizite beispielhaft aufgeführt:

(2) Unzulänglichkeiten auf den Finanz- und Arbeitsmärkten: Besonders schwer wiegen hier Mängel an privatem Kapital für FuE und Innovation, insbesondere bei KMU, unterentwickelte Risikokapitalmärkte, der Mangel an sachkundigen Investoren sowie Mangel an Facharbeitskräften und das Unvermögen der KMU, hoch qualifiziertes Personal an sich zu binden.

(3) Nichtfunktionierende Produktmärkte: Dieser Kategorie lassen sich zuordnen Markteintrittsschranken für neue Unternehmen, das Unvermögen von KMU, innerhalb ihrer Inlandsmärkte und auch außerhalb der EU zu expandieren, unattraktives Risiko/Lohn-Verhältnis bei Investitionen in grundlegend neue Produkte, ungenügende Kooperationsneigung von KMU.

Aus Sicht des Handwerks bestehen darüber hinaus weitere Innovationshemmnisse mit negativen Auswirkungen auf die Innovationsneigung von KMU.

1. **Finanzierungsengpässe** bereits im normalen Geschäftsalltag haben gravierende Auswirkungen auf das Innovationsverhalten von KMU. Ohne eine ausreichende Finanzierung können kapitalintensive Innovationsvorhaben nur zögerlich und mit Unterbrechungen realisiert werden. Innovationsbeihilfen können insoweit für Abhilfe sorgen, indem sie für spezielle Vorhaben und für einen begrenzten Zeithorizont die Finanzierung von Innovationsprojekten unterstützen und beschleunigen helfen.
2. Auch die Anmeldung und Aufrechterhaltung von **Patenten** als Ergebnis eines erfolgreich verlaufenden Innovationsprozesses ist in der EU noch immer zu kostenintensiv. Hier spielt der Umstand eine wesentliche Rolle, dass es noch

immer nicht gelungen ist, ein **EU-einheitliches Patentsystem** mit geringen Anmelde-, Übersetzungs- und Gerichtskosten zu etablieren.

3. Die allgemeine Überzeugung im Zusammenhang mit der Gewährung einer Innovationsbeihilfe besteht darin, dass geringe Förderbeiträge und niedrige Beihilfeintensitäten geringere **Wettbewerbsverzerrungen** verursachen. Neue Produkte und Dienstleistungen zielen hingegen auf Kundenwünsche, für die es teilweise noch keinen Markt gibt. Dementsprechend kann auch kein ausgeprägter Wettbewerb zwischen Unternehmen auf diesen Märkten stattfinden. In diesem Sinne führen Beihilfen für die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen eben nicht zu den unterstellten Wettbewerbsverzerrungen wie dies beispielsweise auf Prozess- und Verfahrensinnovationen durchaus zutreffen kann.
4. Im Gegenteil, mit der derzeit vertretenen Philosophie, wonach geringere Innovationsbeihilfen auch zu geringen Wettbewerbsverzerrungen führen, verhindert man gleichzeitig Innovationsvorhaben auf gänzlich neuen Technologiefeldern und neuen Märkten. Beihilfen in diesen Bereichen stellen häufig nur einen geringen Anteil der insgesamt von KMU aufzubringenden Innovationskosten etwa für Personal, Patentanmeldung, Prototypenbau, Markterschließungs- und Akquisekosten dar.
5. Innovationshemmend können auch **bürokratische Anforderungen** sein, insbesondere wenn sie in einem unangemessenen Verhältnis zu den gewährten Beihilfen stehen. Angesichts häufig doch recht geringer Beihilfebeträge für KMU sind die Anforderungen der KOM hinsichtlich der Antragsstellung und Genehmigungsverfahren für Beihilfen oftmals unangemessen.

Frage 3): Die in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen sehen Kriterien vor, nach denen staatliche Innovationsbeihilfen ex-ante genehmigt würden. Halten Sie ein solches Vorgehen für angemessen?

Mit Blick auf ein den gewährten Beihilfen angemessenes Genehmigungsverfahren erscheinen die von der KOM geplanten bzw. bereits realisierten Bestimmungen zur Genehmigung von Innovationsbeihilfen angemessen und zielführend. Ex-ante-Regelungen können dabei einen wichtigen Beitrag leisten, die Entscheidungsfindung klarer und für die KMU transparenter zu gestalten. Insgesamt sollten sämtliche Maßnahmen einer Verschlankung und Beschleunigung von Genehmigungen daraufhin ausgerichtet werden, dass sie den Zeithorizonten der Betriebe entsprechen und einen Beitrag dazu leisten, die Innovationsbereitschaft der Betriebe insgesamt zu erhöhen.

Frage 8): Sind Sie mit den vorgeschlagenen Kriterien zur Definition neuer innovativer Unternehmen, dem Verzicht auf eine Definition der förderfähigen Kosten, den Beihilfebeiträgen sowie den Kumulierungsvorschriften einverstanden?

Die KOM schlägt als neuen Regelungsvorschlag zur Definition für innovative neue Unternehmen vor:

- Neugründung: Das Unternehmen muss vor weniger als 5 Jahren gegründet worden sein. Es muss sich um ein Kleinunternehmen gemäß EU-Definition mit weniger als 50 Mitarbeitern handeln.
- Innovationstätigkeit: entweder i) Nachweis, dass der Begünstigte Produkte und Verfahren entwickeln wird, die technologisch neu oder verglichen mit dem Stand der Technik eine wesentliche Verbesserung in dem entsprechenden Wirtschaftszweig darstellen; oder ii) Nachweis, dass die FuE-Ausgaben mindestens 15% der Gesamtausgaben des Begünstigten ausmachen.

Das Handwerk begrüßt eine exakte Definition neuer innovativer Unternehmen ebenso wie die Präzisierung im Hinblick auf die Innovationstätigkeit und das technologische Niveau des Innovationsvorhabens. Auch die Möglichkeit, einem Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren eine Beihilfe bis zu 1. Mio. Euro ohne Beschränkungen hinsichtlich der förderfähigen Kosten zu gewähren, wird vom Handwerk unter den nachfolgend genannten Voraussetzungen des Konsultationspapiers unterstützt:

1. Die Beihilfe darf nicht mit einer anderen staatlichen Beihilfe kumuliert werden.
2. Es darf sich bei dem Begünstigten nicht um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handeln.
3. Das Unternehmen erhält diese Beihilfe nur einmal.

Frage 11): Werden die genannten Änderungsvorschläge und Bestimmungen Ihrer Ansicht nach die erhoffte Wirkung zeigen und KMU dazu ermutigen, innovative Produkte auf den Markt zu bringen?

In der letzten FuE-Stufe - der vorwettbewerblichen Forschung und Entwicklung - könnten eine Reihe weiterer Tätigkeiten aufgenommen werden, so dass diese als ‚Stufe der experimentellen Entwicklung‘ bezeichnet werden könnten und für eine staatliche Förderung in Betracht kämen, so der neue Regelungsvorschlag der KOM, mit der die Ermessensspielräume für etwaige Fördervorhaben deutlich im Sinne von KMU ausgeweitet werden könnten.

Das Handwerk unterstützt die KOM uneingeschränkt in ihrer Absicht, die genannten und folgende zusätzliche und im Papier bereits erwähnte Tätigkeiten für eine Förderung in Betracht zu ziehen:

1. Entwicklung von zur kommerziellen Verwendung geeigneten Prototypen und von Pilotprojekten zur Durchführung von Technologie- und Marketing-Experimenten.
2. Technische Evaluierungen und Machbarkeitsstudien zur Vorbereitung der Kommerzialisierung eines neuen Produktes sowie Versuchs- und Laborkosten.

3. Ausgaben für die technologische Anpassung an bestimmte Produktspezifikationen sowie zur Optimierung des Produktionsprozesses bis hin zur Produktion vor der ersten Serienfertigung.
4. Marketingkosten für technologisches Design u.a.m.

Frage 14): Gibt es überzeugende Argumente dafür, dass KMU für die Einstellung anderer Kategorien hochqualifizierter Mitarbeiter auch staatliche Förderung erhalten sollten?

Die KOM sieht es als nützlich an, die Mitarbeiterschulung in den Bereichen Unternehmertum, Kreativität, Änderungsmanagement sowie in anderen innovationsbezogenen Themenfeldern zu fördern und die Aufwendungen in den Beihilferegelungen zu berücksichtigen. Nach Auffassung der KOM erleichtert die Einstellung hochqualifizierter Forscher und Ingenieure die Umsetzung der Forschungsergebnisse in praktische Anwendungen und sollte daher ebenso gefördert werden können. Unter gewissen Umständen sollten solche mobilitätsfördernde Beihilfen von der Anmeldepflicht ausgenommen werden. Darüber hinaus könnte der Austausch von Personal zwischen Universitäten oder Großunternehmen und KMU gefördert werden.

Der Regelungsvorschlag der KOM sieht vor, dass KMU i) Kosten für die Einstellung hochqualifizierter Mitarbeiter und ii) Kosten für die projektbezogene Mitarbeiterschulung für max. 3 Jahre erhalten können. Die Beihilföhe sollte nach den Vorstellungen der KOM max. 35% der Bruttoaufwendungen nicht überschreiten. Universitäten bzw. Unternehmen, die Mitarbeiter an KMU ausleihen, sollen zudem eine Entschädigung erhalten. Diese richtet sich nach der Höhe der mit der Ausleihe verbundenen Kosten und würde für max. 3 Jahre gewährt.

Gerade in Deutschland ist ein eher geringes Interesse hinsichtlich der Inanspruchnahme von Mobilitätshilfen feststellbar. Angesichts eines recht hohen Beharrungsvermögens und einer geringen Flexibilität der Arbeitnehmer in Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung ist ein verstärkter Austausch von Wissensträgern unter den Innovationsakteuren wünschenswert, jedoch zu selten der Fall. Nationale Besonderheiten und Traditionen stehen häufig diesem notwendigen Transferprozess entgegen.

Daher bietet sich gerade für Deutschland an, den Personenkreis der Begünstigten um Hoch- und Fachhochschulabsolventen, Ingenieure, Naturwissenschaftler und Wirtschaftsingenieure zu erweitern, die in kleinen KMU (bis zu 50 Mitarbeitern) eine erst neue Anstellung finden und hier Innovationsvorhaben betreuen. Gerade Naturwissenschaftler und Ingenieure, die mit ihrem Know-how und ihrer Methodenkompetenz das Innovationsniveau von KMU nachhaltig steigern könnten, finden noch zu selten den Weg in diese Unternehmen. Eine zeitlich und in ihrer Höhe begrenzte Innovationsbeihilfe, die diesen notwendigen Personaltransfer unterstützt, ist aus Sicht der Handwerksorganisation ein wichtiger Baustein für ein insgesamt höheres Innovationsniveau dieser Unternehmen.

Ansprechpartner: Jens-Uwe Hopf (Tel.: 030-20619-324)