

## **Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission - Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen -**

### **I. Einleitung**

Im September 2005 hat die Europäische Kommission das Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen veröffentlicht.

Als Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VöB vertreten wir auch die Interessen der deutschen Förderbanken. Sowohl auf der Bundesebene als auch auf der regionalen Ebene werden die Förderprogramme in Deutschland überwiegend über die Förderbanken abgewickelt. Folglich nehmen die Förderbanken bei der Gewährung von staatlichen Beihilfen eine zentrale Rolle ein. Vor diesem Hintergrund nehmen wir gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

### **II. Grundlegende Betrachtung**

Europa wird seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zwar in allererster Linie durch einen wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt verbessern, doch sind staatliche Innovationsbeihilfen notwendig, um vorhandenen Innovationshemmnisse zu überwinden. Während die USA einen Anteil von 2,6 % ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Forschung und Entwicklung ausgeben und dieser Anteil in Japan sogar bei 3 % liegt, werden in der Europäischen Union lediglich 1,9 % des BIP in Forschung und Entwicklung investiert.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Absicht der Kommission, die Förderprogramme attraktiver zu gestalten und die Wirtschaft zu weiteren Investitionen zu motivieren. Auch uns erscheint es sinnvoll, Innovationen durch die Vergabe gezielter und effizienter Beihilfen zu unterstützen.

### **III. Zum Konsultationspapier im Einzelnen**

- **Keine neue Rahmenregelung (Frage 1)**

Der Auffassung der Kommission, die die Ausarbeitung einer eigenen neuen Rahmenregelung für staatliche Innovationsbeihilfen für unnötig hält, möchten wir ausdrücklich zustimmen. Eine weitere eigenständige Regelung zu den bereits vorhandenen umfangreichen Regelungen dient nicht der von der Kommission angestrebten Vereinfachung, Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit des EU-Beihilferechts. Viel sinnvoller ist es, spezielle Regelungen für Innovationen in die bereits bestehende Rechtstexte wie z. B. die Freistellungsverordnungen für KMU und

Ausbildungsbeihilfen, Gemeinschaftsrahmen für Forschung und Entwicklung oder Risikokapitalmitteilung zu integrieren.

- **Marktversagen (Frage 2)**

Zentrale Bedeutung nimmt im Konsultationspapier – wie schon im Aktionsplan Staatliche Beihilfen – der Begriff des Marktversagens ein. Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Aktionsplan ausgeführt, ist die Umsetzbarkeit dieses Kriteriums äußerst problematisch, da der Nachweis von Marktversagen zu einem erheblichen Mehraufwand führen und die von der Kommission angestrebte Verfahrensvereinfachung eindeutig konterkarieren würde.

Darüber hinaus ist der Begriff Marktversagen u. E. missverständlich. Im Bereich Innovation sollte unter Marktversagen nicht ein vollständiges Fehlen von Angebot und Nachfrage, sondern vielmehr eine Marktineffizienz verstanden werden. Gerade bei Innovationen zeigt sich oftmals, dass der individuelle Nutzen für das Unternehmen z. B. aus der F&E-Tätigkeit geringer ist als der gesamtwirtschaftliche Nutzen. Die Folge dieser Marktineffizienz ist eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu niedrige Investitionstätigkeit in F&E. Staatliche Förderung von Innovationen kann dem entgegenwirken, indem sie hilft, das Auseinanderfallen der privaten und sozialen Kosten bzw. Erträge zu überwinden. Die Marktineffizienz ist umso ausgeprägter, je früher die Phase der Innovationstätigkeit (Grundlagenforschung, industrielle Forschung), d.h. je marktferner sie ist. Daher sollten die zulässigen Beihilfehöchstsätze für frühe Innovationsphasen höher sein als für spätere.

- **Beschränkung der Wettbewerbsverzerrungen und der Auswirkungen auf den Handel – Freistellung von der Notifizierungspflicht (Fragen 3, 4)**

Wir unterstützen die Absicht der Kommission für KMU im Sinne der Gemeinschaftsdefinition und für marktf fernere Aktivitäten die Verfahrensvorschriften zu vereinfachen und das Notifizierungserfordernis aufzuheben. Bei diesen Unternehmen oder Tätigkeiten ist die Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung des Wettbewerbs geringer als bei größeren Unternehmen bzw. marktnahen Aktivitäten.

- **Innovationsbegriff (Frage 5)**

Wir begrüßen die Absicht der Kommission, Beihilfen für technologische Innovationen in der EU im weiteren Umfang als bisher zu fördern. Die Kommission schlägt vor, die neuen Regelungen für technologische Innovationen entsprechend der Definition im Oslo Manual zu beziehen. Nach dieser Auffassung stellt sich der Innovationsprozess als ein Kontinuum dar, welches an einem Ende mit verschiedenen Phasen der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit beginnt und am anderen Ende in Maßnahmen mündet, die der Markteinführung der Innovation

dienen. Die Kommission bezeichnet diese letzte Phase der technologischen Innovationstätigkeit als experimentelle Entwicklung. Zu dieser zählen neben dem Erwerb von Lizenzen und für die Produktion notwendigen Maschinen auch Maßnahmen wie Personalumschulungen und Marketing. Eine Ausweitung der Förderung von Innovationen über die gesamten Innovationsphasen hinweg gewährleistet eine Förderung „aus einem Guss“ und könnte zu einer nachhaltigen Innovationsstätigkeit beitragen.

Andererseits sehen wir die von der Kommission vorgenommenen Beschränkung der Innovationsbegriffs lediglich auf technologische Innovationen kritisch. Die Kommission nimmt schließlich selbst an, dass auch viele Dienstleistungsunternehmen massiv in innovationsbezogene Tätigkeiten investieren. Auch diese Unternehmen sollten deshalb in den Genuss einer spezifischen Innovationsförderpolitik kommen. Das Erstellen neuer Regeln ist aus unserer Sicht nur dann sinnvoll, wenn nicht nur ein Teilbereich sondern der Bereich insgesamt erfasst wird.

- **Regionale Dimension und Beihilfeform (Fragen 6, 7)**

Innovationsförderung sollte nicht mit dem Ziel regionaler Kohäsion verknüpft werden. Innovationsfinanzierung kann zwar durchaus eine regionale Komponente haben – wenn beispielsweise regionale Technologiecluster gefördert werden – allerdings ist dies unabhängig von Aspekten der regionalen Kohäsion. Bei der Förderung der Innovation sollte es darum gehen, vorhandene Ansätze der Innovationstätigkeit und -strukturen auszubauen und die vielfältigen positiven Folgewirkungen zu unterstützen.

Um der regionalpolitischen Dimension Rechnung zu tragen, ist es allerdings sinnvoll, die Kumulierbarkeit von Innovationsbeihilfen mit Regionalbeihilfen vorzusehen. Eine Innovationsförderung sollte nicht zu einem Verbot einer zusätzlichen Regionalförderung führen. Einer übermäßigen Inanspruchnahme von Beihilfen kann durch die Vorgabe von Kumulationsobergrenzen Rechnung getragen werden.

Welche Beihilfeform für bestimmte Situationen und Innovationsaktivitäten angebracht ist, hängt vor allem von der Unternehmensform und der Unternehmensphase ab. So sind bspw. für junge, aber auch für kleine Unternehmen, die in der Regel keine oder nur geringe Gewinne erzielen, steuerliche Vergünstigungen nicht zielführend. Grundsätzlich zu empfehlen ist der Einsatz revolvingender Systeme.

In den Beihilfavorschriften der EU-Kommission sollte jedoch auf eine etwaige Zuordnung von Beihilfeformen zu Situationen und Aktivitäten verzichtet werden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Konsultationspapier aufgezeigten Aufgaben der Mitgliedstaaten, die Ressourcen gezielt einzusetzen und effiziente Maßnahmen zur Innovationsförderung zu entwickeln.

- **Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen (Fragen 8, 9)**

Eine Einschränkung der Förderungswürdigkeit lediglich auf neu gegründete kleine Unternehmen halten wir eindeutig für restriktiv. Unserer Ansicht nach steht diese Textpassage auch in einem gewissen Widerspruch zum restlichen Text des Konsultationspapiers. Schließlich spricht die Kommission selbst an anderen Stellen von einer Förderung der KMU. Somit sollte auch an dieser Stelle nicht die Förderungswürdigkeit nur auf kleine innovative neu gegründete Unternehmen begrenzt sein. Vielmehr sollen auch ältere, innovative mittlere Unternehmen im Sinne der KMU-Definition förderfähig sein.

Die geplante Regelung, Beihilfen an innovative Unternehmen bis zu einer Gesamthöhe von € 1 Mio. EUR innerhalb von drei Jahren zu erlauben, halten wir insbesondere für innovationsfreudige mittlere Unternehmen für unzureichend. Wir plädieren daher für eine Erhöhung des Beihilfehöchstsatzes auf € 2 Mio. Nicht sinnvoll erscheint der Kommissionsvorschlag für ein Kumulierungsverbot, denn gerade eine Innovationsbeihilfe soll Anreizcharakter für zusätzliche Investitionen haben.

Bei neu gegründeten Unternehmen treten in ihrer Anlaufphase vielfach Liquiditäts- und Finanzierungsengpässe auf, bei denen es sich um typische Startschwierigkeiten dieser Unternehmen handelt. Die Kommission sollte daher in den geplanten Regelungen klar zum Ausdruck bringen, dass diese Unternehmen keine „Unternehmen in Schwierigkeiten“ sind und daher auch die diesbezüglichen Leitlinien zu „Unternehmen in Schwierigkeiten“ keine Anwendung finden.

Der Verzicht der Kommission auf eine Definition von förderfähigen Kosten, Beihilfebeträgen und Kumulierungsvorschriften ist vor dem Hintergrund einer größtmöglichen Flexibilität positiv zu werten. Im Rahmen von Innovationen sollten grundsätzlich alle damit im Zusammenhang stehenden Kosten förderfähig sein. Zudem sollte der Gründungszeitraum im High-Tech-Bereich zumindest auf acht Jahre ausgedehnt werden. Dafür sprechen längere Genehmigungs- sowie aufwändige Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren in diesen Bereich.

- **Überwindung der Kapitalmarktlücke durch die Förderung von Risikokapitalinvestitionen in der EU (Frage 10)**

Wir begrüßen die Absicht der Kommission, entgegen der bisherigen Regelung in der Risikokapitalmitteilung künftig eine Förderung von Unternehmen durch Beteiligungskapital auch über die Anschubphase hinaus in der Expansionsphase zu ermöglichen. Somit wären nicht nur junge Unternehmen, sondern auch andere Mittelständler, die ebenso mit einer Angebotslücke an Beteiligungskapital konfrontiert sind, förderfähig. In diesem Zusammenhang unterstützen wir auch die Überlegungen der Kommission, bei Anschubfinanzierungen eine höhere staatliche Beteiligung als bisher zuzulassen, denn in vielen Fällen sind private Kapitalgeber

nicht bereit, sich an Unternehmen in ihrer Anlauf- bzw. Frühentwicklungsphase zu beteiligen.

Zudem befürworten wir die Überlegungen der Kommission zur Einführung einer Gruppenfreistellung für Beteiligungsmaßnahmen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission seit In-Kraft-Treten der Risikokapitalmitteilung umfangreiche Erfahrungen mit der Förderung von Beteiligungskapital sammeln konnte, erscheint ein flächendeckendes Anmeldeerfordernis für Risikokapitalmaßnahmen nicht mehr erforderlich.

Darüber hinaus sollte die Risikokapitalmitteilung auch auf Finanzierungsformen wie bspw. mezzanine Finanzierungen erweitert werden, da Mezzaninekapital für die Finanzierung von Innovationen große Bedeutung hat.

- **Förderung der technologischen Erprobung und Abfederung der mit der Vermarktung innovativer Produkte verbunden Risiken (Fragen 11, 12)**

Bei bisherigen Anfragen zur Innovationsförderung waren viele Projekte bereits relativ marktnah. Die eigentliche Entwicklung und deren Förderung endete weit vor der Markteinführung, bis zu der jedoch die KMU noch vielfältige Hürden zu überwinden haben. Es besteht somit zur Zeit eine Förderlücke für spätere Phasen im Innovationsprozess. Gerade für innovative Unternehmen ist es jedoch wichtig, nicht nur während der frühen F&E-Phase gefördert zu werden, sondern – wie bereits zur Frage 5 ausgeführt – „aus einem Guss“ bis hin zur Markteinführung neuer Produkte bzw. Dienstleistungen. Somit begrüßen wir ausdrücklich die von der Kommission geplante Einbeziehung der experimentellen Entwicklung in die Innovationsförderung.

Die aktuelle Beihilfehöchstintensität von 25% für die vorwettbewerbliche Entwicklung im Gemeinschaftsrahmen F&E sollte auch auf die experimentelle Entwicklung anwendbar sein. Dies würde eindeutig die Gestaltung der Förderprogramme vereinfachen und für eine angemessene und kontinuierliche Förderung über den gesamten Innovationsprozess sorgen.

- **Ausbildung und Mobilität fördern (Fragen 14, 15)**

Eine staatliche Förderung von hoch qualifizierten Mitarbeitern ist sinnvoll und notwendig. Insbesondere jungen und/oder kleineren Unternehmen mangelt es häufig an gut ausgebildetem Personal. Dieses Defizit kann ein wesentliches Hindernis für den Unternehmenserfolg bilden. Somit befürworten wir staatliche Förderung an KMU für die Einstellung von hoch qualifizierten Mitarbeitern bspw. in den Bereichen Marketing, Vertrieb, Finanzen und Controlling. Förderwürdig sind auch Weiterbildungsmaßnahmen und Beschäftigungsbündnisse, da ein Technologietransfer auch über Wissens- und Personaltransfer realisiert werden kann.

Sollte die EU-Kommission für die Fälle, dass ein Forscher nicht an seine Heimatuniversität zurückkehrt spezielle Vorschriften vorsehen, müssten diese eindeutig und klar formuliert werden, um Missbrauch von beiden Seiten zu verhindern.

- **Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung (Fragen 16-20)**

Die von der Kommission vorgeschlagene Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren und Clustern ist ausdrücklich zu begrüßen, da Cluster wichtige Katalysatoren zur Nutzbarmachung von Innovationspotenzialen im Rahmen des Forschungstransfers sind. Die Cluster erzielen ihre innovationsfördernde Wirkung durch die Senkung von Transaktionskosten sowie durch eine lokale Wissensdynamik unter den Akteuren, die zum Spillover von technologischen Wissen beitragen. Förderfähig sollten auch die europäischen Kompetenzzentren sein, denn sie tragen nicht nur zur Stärkung des europäischen Forschungsraums bei, sondern erzielen regionale Struktureffekte. Die Förderung darf sich jedoch nicht nur auf regionale oder sektorale Kompetenzzentren konzentrieren. Förderwürdige Unternehmen sollten auch außerhalb von Clustern förderfähig sein.

An der Clusterförderung sollten auch Großunternehmen partizipieren. Gerade Großunternehmen bilden aufgrund ihrer finanziellen und personellen Ressourcen eine tragende Säule für die Bildung europäischer Kompetenzzentren neben den Forschungseinrichtungen der mittelständischen Wirtschaft. Die Förderung sollte allerdings nicht analog zur KMU-Förderung erfolgen. Bei der Erforderlichkeitsprüfung könnten Arbeitsplatzentwicklung, Investitionshöhe, regionaler Struktureffekt sowie die Vernetzung mit KMU und Forschungseinrichtungen berücksichtigt werden.