

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den
KOM(2005) XXX

MITTEILUNG DER KOMMISSION

KONSULTATIONSPAPIER ZU STAATLICHEN INNOVATIONSBEIHILFEN

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Grundsätze für die Kontrolle staatlicher Innovationsbeihilfen	6
2.1.	Feststellung innovationshemmenden Marktversagens.....	6
2.2.	Die Beihilfemaßnahme muss auf das festgestellte Marktversagen ausgerichtet sein ..	7
2.3.	Beschränkung der Wettbewerbsverzerrungen und der Auswirkungen auf den Handel	8
2.4.	Regionale Dimension	9
3.	Förderung von Risiko- und Experimentierfreudigkeit.....	10
3.1.	Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen	11
3.2.	Überwindung der Kapitalmarktlücke durch die Förderung von Risikokapitalinvestitionen in der EU	12
3.3.	Förderung der technologischen Erprobung und Abfederung der mit der Vermarktung innovativer Produkte verbundenen Risiken	13
4.	Ein innovationsfreundliches Unternehmensumfeld	15
4.1.	Innovationsmittler unterstützen.....	15
4.2.	Ausbildung und Mobilität fördern	17
4.3.	Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung.....	18
	Anhang: Innovationshemmnisse in Europa.....	21

– Einleitung

- (1) Innovation ist, wie im Aktionsplan ‚Staatliche Beihilfen‘ definiert, „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 (im Vergleich zu den bereits auf dem Markt vorhandenen) kombiniert werden“. Die vorliegende Mitteilung ist als **Konsultationspapier** gedacht und soll allen Beteiligten Gelegenheit geben, sich zu den geplanten Verbesserungen an den Vorschriften für staatliche Innovationsbeihilfen einschließlich gewisser Präzisierungen im Interesse der Rechtssicherheit, zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationsvorhaben, der Formulierung von Kriterien für eine effizientere Ausrichtung der Beihilfen sowie zur Rechtsvereinfachung zu äußern.
- (2) Der in Vorbereitung befindlichen Mitteilung ‚Mehr Forschung und Innovation: In Wachstum und Beschäftigung investieren‘ zufolge ist Innovation für die EU zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum von zentraler Bedeutung. Die Beihilfepolitik kann zu einer innovativeren Wirtschaft beitragen, indem sie den Wettbewerb auf den Produktmärkten, der Innovationskräfte freisetzt, schützt und gleichzeitig Regeln festschreibt, die den Mitgliedstaaten die Ausgestaltung effizienter Innovationsbeihilfen erleichtern.
- (3) Bei der Gestaltung effizienter Regelungen zur Förderung der Innovation in der EU sollte dem **Erhalt des Wettbewerbs** oberste Priorität gelten. In einem funktionierenden Markt schafft Wettbewerb Anreize für Unternehmen, in Wissen und Innovation zu investieren, da ihnen diese Investitionen zu Wettbewerbsvorteilen und Gewinnen verhelfen.
- (4) Dessen ungeachtet können Innovationen in manchen Fällen durch staatliche Beihilfen effizient gefördert werden, wenn diese Beihilfen Marktdefizite, die den Innovationsprozess behindern, korrigieren, ohne den Wettbewerb übermäßig zu verzerren. Wie die Kommission festgestellt hat, gibt es eine ganze Reihe von Gründen für die unbefriedigende Innovationsleistung in Europa (vgl. Anhang). Mit staatlichen Beihilfen lässt sich jedoch in vielen Fällen keine Lösung herbeiführen. Hier bedarf es einer umfassenderen politischen Strategie. Zudem kann der Innovationsprozess durch zu viele Förderhilfen auch gebremst werden, wenn dadurch der Wettbewerb geschwächt wird, der als wirkungsvollster Anreiz für den Ideenwettbewerb und den Eintritt neuer, innovativer Anbieter in den Markt gilt. Mit der **Beihilfepolitik lässt sich das Problem** der unbefriedigenden Innovationsleistung in Europa **deshalb nur begrenzt lösen**.
- (5) Der Aktionsplan für Umwelttechnologien¹ beispielsweise zielt auf die Nutzbarmachung umweltfreundlicher Technologien und Innovationen ab, die sowohl zum Umweltschutz als auch zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum beitragen können. Die Förderung von Öko-Innovationen ist für eine ökologisch nachhaltige Zukunft unerlässlich, aber ökonomische Barrieren behindern sie in ihrer Entwicklung. So spiegeln die Marktpreise die unmittelbaren wirtschaftlichen Kosten wider, nicht aber die Kosten für die Umweltschädigung (z. B. Gesundheitskosten aufgrund der

¹ KOM(2004) 38 endg. vom 28.1.2004.

Luftverschmutzung in den Städten). Dies führt dazu, dass Investitionen in Umwelttechnologien systematisch vernachlässigt werden, insbesondere von Unternehmen, die es sich nicht leisten können, sich ihren Konkurrenten gegenüber eine Blöße zu geben. Gezielte ökonomische Anreize können daher hilfreich sein, um den Einsatz von Umwelttechnologien zu fördern.

- (6) Die Kommission hält zum jetzigen Zeitpunkt die Ausarbeitung einer eigenen neuen Regelung für staatliche Innovationsbeihilfen auf der Grundlage eines abstrakten Innovationsbegriffs für unnötig und zudem für unvereinbar mit der angestrebten Vereinfachung des EU-Beihilferechts. Im Vorgriff auf die Konsultation wurden eine Reihe konkreter, gezielter **innovationsbezogener Maßnahmen** definiert, die innovationshemmenden Marktdefiziten eindeutig zu Leibe rücken und bei denen zu erwarten ist, dass die Vorteile einer staatlichen Beihilfe mögliche Nachteile für Wettbewerb und Handel aufwiegen. Die von der Kommission verwandte **Methode** entspricht dem im Aktionsplan ‚Staatliche Beihilfen‘ definierten wirtschaftlichen Ansatz. Die neuen Regeln werden in erster Linie in einen Gemeinschaftsrahmen für FuE und Innovation Eingang finden, aber auch in die Leitlinien zum Risikokapital, die Umweltschutzleitlinien und in die allgemeine Gruppenfreistellung (um den Mitgliedstaaten den Anmeldeaufwand zu ersparen).
- (7) Es wurden folgende Typen innovationsbezogener Maßnahmen ausgewählt:
- Maßnahmen, die **die Risiko- und Experimentierfreudigkeit** fördern und die Kluft zwischen Wissensstand und Markt überbrücken helfen
 - Maßnahmen (Infrastruktur und Dienstleistungen für Unternehmen), die das allgemeine **unternehmerische Umfeld für Innovationen** verbessern.
- (8) Die Kommission erbittet **zu jeder vorgeschlagenen Maßnahme** ausführliche Stellungnahmen zur Geeignetheit der Maßnahme und zu ihrer Ausgestaltung.
- (9) Darüber hinaus werden Fragen zu spezielleren Themen gestellt, zu denen die Kommission ebenfalls ausführliche Beiträge begrüßen würde.
- (10) Die Ergebnisse der Konsultation werden bei der Formulierung neuer konziser beihilferechtlicher Vorschriften berücksichtigt, die auch die Grenzen abstecken werden, innerhalb deren staatliche Innovationsbeihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Letzten Endes ist es jedoch Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihre Ressourcen gezielter einzusetzen und effiziente Maßnahmen zur Innovationsförderung in der EU zu entwickeln.
- (11) Die Kommission nimmt Stellungnahmen zu dieser Mitteilung **bis 21. November 2005** entgegen. Die Stellungnahmen sind mit dem Vermerk *Konsultation „Staatliche Innovationsbeihilfen“* per E-Mail zu richten an STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT oder auf dem Postweg an folgende Anschrift zu übermitteln:

GD Wettbewerb

Registratur Staatliche Beihilfen

SPA 3, Büro 6/5

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?

- Grundsätze für die Kontrolle staatlicher Innovationsbeihilfen
- (12) Staatliche Innovationsbeihilfen können von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag genehmigt werden. Entsprechend den im Aktionsplan ‚Staatliche Beihilfen‘ dargelegten Grundsätzen wird die betreffende Beihilfemaßnahme anhand folgender Kriterien auf ihre Genehmigungsfähigkeit geprüft:
- (a) Es muss ein konkretes Versagen des Marktes vorliegen.
 - (b) Die Beihilfemaßnahme muss auf das festgestellte Marktversagen ausgerichtet sein:
 - Die staatliche Beihilfe muss zur Korrektur des Marktversagens geeignet sein.
 - Von der Beihilfe muss ein Anreizeffekt ausgehen, d. h. sie muss zusätzliche innovationsbezogene Aktivitäten bewirken.
 - Die Beihilfe muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Problem stehen, das mit ihr bewältigt werden soll.
 - (c) Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel müssen sich in Grenzen halten, damit die Beihilfe alles in allem nicht dem allgemeinen Interesse zuwiderläuft.
- (13) Aus der Anwendung dieses allgemeinen Tests lassen sich gewisse normative Kriterien ableiten, die für die Festlegung von Ex-ante-Regelungen für staatliche Innovationsbeihilfen hilfreich sein könnten (die in Gemeinschaftsrahmen, Leitlinien oder Gruppenfreistellungen aufzunehmen wären). Auf diese Weise sollen konkrete Maßnahmen festgelegt werden, für die staatliche Fördermittel genehmigt werden können, sofern gewisse Kriterien und Vorschriften eingehalten werden. Auch Erfahrungen aus der Vergangenheit können zur Definition geeigneter Maßnahmen und Vorschriften beitragen. Die hier dargelegten Kriterien werden bei der Formulierung solcher Ex-ante-Regeln herangezogen werden. Bei der Prüfung von Einzelanmeldungen soll dieser allgemeine Test allerdings nicht verwendet werden. Die vorliegenden Ausführungen dienen zum jetzigen Zeitpunkt ohnehin nur als Konsultationsgrundlage.
- **Feststellung innovationshemmenden Marktversagens**

- (14) Ein „**Versagen des Marktes**“ liegt dann vor, wenn der Markt aus eigener Kraft kein wirtschaftlich effizientes Ergebnis hervorbringt. Wie im Vademekum ‚Innovation‘² ausgeführt wurde, zögern Privatunternehmen, sich auf Innovationen einzulassen, weil sie vielleicht meinen, Innovationen als öffentliches Gut nicht voll für sich beanspruchen zu können und ihnen ihre positiven Auswirkungen (externen Effekte) nicht bewusst sind. In diesen Fällen können staatliche Beihilfen, die Unternehmen direkt unterstützen, ein geeignetes Instrument sein, um das ungünstige Risiko-Rendite-Verhältnis, das mit einer Innovation verbunden ist, zu kompensieren. Als Marktversagen bezeichnete das Vademekum ferner eine ineffiziente Informationsverbreitung, Unzulänglichkeiten auf den Kapitalmärkten und Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt. Auch Koordinierungsprobleme können zu Marktversagen führen und damit Innovationen bremsen.
- (15) Welche Art von Marktversagen innovationshemmend wirkt, kann je nach Art des Unternehmens und der Tätigkeit unterschiedlich sein. Ausgehend von den Erfahrungen der Vergangenheit werden im Vademekum drei Thesen aufgestellt: i) Kleine und mittlere Unternehmen sind stärker betroffen als Großunternehmen³; ii) neugegründete Unternehmen sind von Marktdefiziten stärker betroffen und iii) bei marktfernen Aktivitäten (z. B. Ausbildung) ist das Marktversagen größer, aber dessen negative Auswirkungen sind geringer.
- (16) Zudem entfalten innovative Unternehmungen und Aktivitäten eine Eigendynamik, die einen raschen Wandel auf dem Markt herbeiführen kann. Im Allgemeinen nehmen Marktdefizite mit der Zeit ab, u. a. weil der betreffende Markt eine gewisse Reife erreicht hat und Informationen effizienter zirkulieren.
- (17) Bei grenzüberschreitenden Kooperationen oder bei Kooperationen mehrerer Partner wirkt sich ein Versagen des Marktes aufgrund von Koordinierungsproblemen und weil Innovation als öffentliches Gut begriffen wird, in der Regel stärker aus. Auch bei Projekten, deren Ergebnisse einem größeren Publikum zugänglich gemacht werden oder die einen uneingeschränkten Zugang zu Forschungsergebnissen gewähren, ist das Risiko eines Marktversagens tendenziell höher einzustufen. Aus diesem Grund kann ein Bonus für Koordination und Informationsverbreitung angemessen sein.
- **Die Beihilfemaßnahme muss auf das festgestellte Marktversagen ausgerichtet sein**
 - *Ist eine staatliche Beihilfe das richtige Instrument?*
- (18) Es ist erfahrungsgemäß sehr schwierig, im Voraus abzuschätzen, welche innovativen Produkte und Dienstleistungen am Markt erfolgreich sein werden. Staatliche Innovationsförderung sollte deshalb nicht ausschließlich erfolgsorientiert sein, sondern durch Optimierung des Unternehmensumfelds Innovationen erst möglich machen.
- *Anreizeffekt*

² SEK(2004) 1453 vom 15.11.2004.

³ In welchem Ausmaß Großunternehmen durch Marktdefizite beeinträchtigt sind, ist nicht bekannt. Eine Definition der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) findet sich in der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 1422).

- (19) Von staatlichen Innovationsbeihilfen muss ein Anreizeffekt ausgehen, der eine gezielte Verhaltensänderung der Begünstigten bewirkt. Beihilfen sollten nur gewährt werden, wenn die geplante Innovation ohne sie nachweislich nicht unternommen worden wäre.
- (20) Staatliche Förderung kann in verschiedener Form erfolgen. In der Regel werden nur das Subventionsäquivalent und die Intensität berücksichtigt. Der Anreizeffekt einer Beihilfe kann jedoch durch ihre Form beeinflusst werden (z.B. Zuschuss, rückzahlbares Darlehen, Steuerermäßigung oder Bürgschaft).
- *Verhältnismäßigkeit*
- (21) Die Beihilfe muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Marktversagen stehen, das mit ihr korrigiert werden soll. Es darf keine anderen weniger einschneidenden Maßnahmen geben (wie allgemeine Maßnahmen, Maßnahmen mit einer geringeren oder zeitlich begrenzteren Förderung), mit denen das Marktversagen ebenso effizient beseitigt werden könnte. Die Beihilfe sollte zeitlich wie auch von ihrem Umfang her begrenzt sein und einer gewissen Kontrolle unterliegen, damit sie eingestellt werden kann, wenn sie nach einiger Zeit nicht zu dem erwarteten Ergebnis führt.
- **Beschränkung der Wettbewerbsverzerrungen und der Auswirkungen auf den Handel**
- (22) Mit einer Innovation sind auch marktnahe Phasen verbunden. Umso wichtiger ist es, dafür zu sorgen, dass sich Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel in Grenzen halten, damit die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse insgesamt nicht zuwiderläuft.
- (23) Nach allgemeiner Überzeugung verursachen geringe Förderbeträge und niedrigere Beihilfeintensitäten geringere Wettbewerbsverzerrungen. Das potenzielle Ausmaß einer Wettbewerbsstörung hängt zudem auch von der Marktmacht der Begünstigten ab.
- (24) Die Vorschriften für staatliche Innovationsbeihilfen sollten so beschaffen sein, dass sie der Tragweite der durch die Beihilfen verursachten Wettbewerbseffekte Rechnung tragen. So könnte das Verfahren für **KMU-Beihilfen** und/oder **Beihilfen für marktferne Aktivitäten** vereinfacht und die Anmeldepflicht aufgehoben werden (oder zumindest könnte ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen werden), während z. B. Beihilfen an Großunternehmen oder Unternehmen mit einem hohen Marktanteil erst nach Prüfung durch die Kommission vergeben werden dürften.
- (25) Die Kommission steht derzeit auf dem Standpunkt, dass mit der Genehmigung von Beihilfen für nicht-technologische innovative Tätigkeiten auf der Grundlage von Ex-ante-Vorschriften erhebliche Risiken verbunden sind, da sich diese Aktivitäten auf praktisch jede Art von Routinetätigkeit der Begünstigten erstrecken können. Es wird daher in dieser Phase vorgeschlagen, die Ex-ante-Regeln für staatliche Innovationsbeihilfen auf **technologische Innovationen**⁴ zu beschränken, um das

⁴ Vgl. die Definition im Oslo-Handbuch, S. 9: „A technological product innovation is the implementation/commercialisation of a product with improved performance characteristics such as to deliver objectively new or improved services to the consumer. A technological process innovation is the

Risiko einer Umgehung der Vorschriften und etwaige Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren.

- (26) Außerdem sollten die Begünstigten einer bestimmten Fördermaßnahme vorzugsweise anhand **eindeutiger, transparenter und nicht diskriminierender** Kriterien ausgewählt werden, um eine unbotmäßige Begünstigung von Unternehmen zu vermeiden und auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen und negative Handelseffekte zu begrenzen. Beispielsweise sollte es keine Ungleichbehandlung aufgrund des EU-Herkunftslands geben.
- (27) Ein weiterer wichtiger Grundsatz ist, dass staatliche Beihilfen private Initiativen nicht verdrängen dürfen, d. h. dass sie Privatunternehmen nicht die Möglichkeit nehmen dürfen, in einem Markt rentabel zu wirtschaften, in dem alle anderen Unternehmen subventioniert sind. Das Risiko ist bei Netzeffekten besonders hoch, weil es hier um alles oder nichts geht. Wenn der Staat sich für Beihilfen als Fördermittel entscheidet, **sollte er sich eher darum bemühen, den Privatsektor für eine aktive finanzielle Beteiligung zu gewinnen**, als ihn davon abzuhalten. Auch deshalb sollten staatliche Beihilfen zeitlich und ihrer Höhe nach begrenzt sein und im Laufe der Zeit nach Möglichkeit reduziert werden.

– Regionale Dimension

- (28) Da sich innovative Aktivitäten sehr häufig auf eine Region konzentrieren, ist die Kommission bereit, regionale Innovations-Cluster und Kompetenzzentren zu fördern. Es gibt derzeit zahlreiche Beihilfevorschriften, die allgemein für die Regionalförderung eingesetzt werden können (z. B. regionale Investitionsbeihilfen, KMU-Beihilfe, Ausbildungs-, Beschäftigungs- und FuE-Beihilfen). Dabei stellt sich die Frage, ob bei der Korrektur innovationshemmender Marktdefizite auch kohäsionspolitische Überlegungen eine Rolle spielen sollten oder ob diese getrennt zu berücksichtigen sind. Ein geringerer Wohlstand lässt sich zwar mit gravierenderen Marktdefiziten in Verbindung bringen, doch ist dies nicht immer der Fall, und es ist nicht von vornherein klar, warum es in manchen Regionen mehr Marktdefizite gibt als in anderen.
- (29) Hauptinstrument zur Förderung der regionalen Kohäsion im Wege staatlicher Beihilfen sind derzeit die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. Aber auch in einigen horizontalen Regelungen (z. B. KMU, GFV, Umweltschutz-Leitlinien) ist ein Regionalbonus enthalten, der eine Erhöhung der Beihilfeintensität in Fördergebieten ermöglicht. Innovationsbeihilfen können in der Regel mit Regionalbeihilfen kumuliert werden, da sie verschiedene Kostenkategorien betreffen. Auch Regionalzuschläge sind möglich.
- (30) Dieser Ansatz ist zwar für die Behandlung von Kohäsionsproblemen geeignet, berücksichtigt aber die geographische Dimension von Marktdefiziten und Wettbewerbsbeschränkungen im Innovationsbereich möglicherweise nur unzureichend.

implementation/adoption of new or significantly improved production or delivery methods. It may involve changes in equipment, human resources, working methods or a combination of these.“ (Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data, 1997, OECD und Europäische Kommission, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>).

- (31) Es stellt sich die Frage, inwieweit in die Regelung für staatliche Innovationsbeihilfen Zusatzbestimmungen für regionale Belange aufgenommen werden sollen. Die Kommission ist offen für Vorschläge, wie der potenzielle Einfluss geographischer Unterschiede auf Marktdefizite und Wettbewerbsbeschränkungen zusätzlich zu den Regionalzuschlägen (oder an ihrer Stelle) am besten korrigiert werden könnte.

Frage 2): Hat die Kommission die Marktdefizite und Innovationshemmnisse im Anhang Ihrer Ansicht nach zutreffend beschrieben? Wenn ja, bitte begründen. Wenn nein, bitte begründen.

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?

Frage 4): Es wird um empirische Belege für die Angemessenheit staatlicher Beihilfen an Großunternehmen gebeten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Ziel, in der EU Innovations-Cluster in der Nähe von Kompetenzzentren zu entwickeln. Sollte die Kommission Ihrer Ansicht nach Ex-ante-Vorschriften für die Vergabe von Innovationsbeihilfen an Großunternehmen einführen, oder sollte die Vergabe solcher Beihilfen einer strengeren Einzelfallprüfung auf der Grundlage einer Anmeldung bei der Kommission unterzogen werden? Wäre im Fall der Innovationsförderung (oder anderer staatlicher Förderung) eine Differenzierung der Großunternehmen angebracht? Wenn ja, nach welchen Kriterien und zu welchem Zweck?

Frage 5): Es wird um empirische Belege für die Angemessenheit staatlicher Beihilfen für nicht-technologische Innovationen, insbesondere im Dienstleistungssektor, gebeten.

Frage 6): Sollten die Vorschriften für staatliche Innovationsbeihilfen Regionalzuschläge zu Kohäsionszwecken vorsehen? Sollte die Höhe dieser Zuschläge unabhängig von kohäsionspolitischen Erwägungen entsprechend der geographischen Lage der Region variieren?

Frage 7): Sind bestimmte Beihilfeformen für bestimmte Situationen und Innovationsaktivitäten besser geeignet (z. B. Steuervergünstigungen, besicherte Darlehen, rückzahlbare Vorschüsse)?

– Förderung von Risiko- und Experimentierfreudigkeit

- (32) Innovative Projekte/Unternehmen sind einem hohen Risiko ausgesetzt und bedürfen u. U. erheblicher Investitionen. Private Investoren zögern möglicherweise, Mittel für solche Vorhaben bereitzustellen, da asymmetrische Informationen hohe Transaktionskosten für die Risikoabschätzung und –kontrolle bei innovativen Projekten/Unternehmen und mitunter auch den Ausfall notwendiger Sicherheiten (Versagen der Kapitalmärkte) bewirken. Unternehmen zögern aus denselben Gründen, in Innovation zu investieren, und/oder weil sie sich außerstande sehen, sich die Innovationsgewinne anzueignen (Marktversagen in Verbindung mit externen Effekten und dem Gemeingut-Charakter der Innovation).
- (33) Staatliche Beihilfen können dazu beitragen, diese Marktdefizite zu mildern, und dadurch weitere Innovationen anstoßen und komplementäres privates Kapital mobilisieren. Die Kommission hat drei Bereiche ausgemacht, die für Marktversagen dieser Art anfällig sind und in denen eine gezielte staatliche Förderung notwendig und

effizient sein kann: i) Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen; ii) Risikokapital und iii) Förderung für Erprobungs- und Vermarktungszwecke.

– **Förderung der Gründung und Expansion neuer innovativer Unternehmen**

- (34) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Unternehmensneugründungen und innovative KMU sind für die Innovation und die Erneuerung der Wirtschaft zwar von zentraler Bedeutung, doch machen ihnen die zahlreichen Marktdefizite, die den Innovationsprozess hemmen, schwer zu schaffen. Fehlendes Eigenkapital und/oder mangelnde Sicherheiten für Fremdkapital sind häufig der Grund für eine äußerst dünne Kapitaldecke. Trotz der auf dem Markt vorhandenen Lösungen (wie Startkapital und Business Angel) kann eine staatliche Förderung notwendig sein, um die Gründung neuer innovativer Unternehmen wirksam zu unterstützen.
- (35) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** In Bezug auf die Ausgestaltung beihilferechtlicher Vorschriften in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass ein Anreizeffekt bei der Gründung innovativer Unternehmen (siehe unten) gegeben ist. Um die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, bedarf es jedoch einer Begrenzung des Beihilfebetrags nach oben sowie eines Zeitrahmens.
- (36) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Die aus der Förderung von Unternehmensneugründungen resultierenden Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb dürften recht gering sein. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Finanzierung neuer innovativer Unternehmen mit öffentlichen Mitteln, wenn diese nicht gezielt genug eingesetzt werden, größtenteils unrentable junge Unternehmen zur Folge haben und private Investitionen verdrängen wird. Es müssen somit Regeln festgelegt werden, die sicherstellen, dass die Finanzierung zeitlich begrenzt ist und der Anreiz, die Gewinnschwelle zu erreichen, nicht geschwächt wird.
- (37) Angesichts dieser Überlegungen und der Notwendigkeit, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, sollten staatliche Beihilfen nach Auffassung der Kommission auf der Grundlage einer Definition vergeben werden, die eine Begriffsbestimmung der förderfähigen Kosten entbehrlich macht.
- (38) **Regelungsvorschlag:** In die Definition für innovative neue Unternehmen sollten die beiden nachstehenden Kriterien aufgenommen werden:
- Neugründung: Das Unternehmen muss vor weniger als [5] Jahren gegründet worden sein. Es muss sich um ein Kleinunternehmen handeln (siehe KMU-Definition, von Großunternehmen unabhängig mit nicht mehr als [50] Beschäftigten).
 - Innovation: entweder i) Nachweis, dass der Begünstigte Produkte und Verfahren entwickeln wird, die technologisch neu oder verglichen mit dem Stand der Technik in seinem Wirtschaftszweig in der Gemeinschaft eine wesentliche Verbesserung darstellen und mit denen das Risiko eines technologischen oder wirtschaftlichen Misserfolgs verbunden ist, oder ii) Nachweis, dass die FuE-Ausgaben mindestens [15 %] der Gesamtausgaben des Begünstigten ausmachen.
- (39) Für die Vergabe staatlicher Beihilfen könnten folgende Regeln gelten:

- (1) Befreiung von den Sozialversicherungsbeiträgen und anderen (nicht gewinnbezogenen) Kommunal/Regionalsteuern in Höhe von [50 %] über einen Zeitraum bis zu [5] Jahren nach der Gründung sowie für maximal weitere fünf Jahre, sofern die Gewinne reinvestiert werden, oder rückzahlbarer Vorschuss
- (2) zusätzlich die Möglichkeit, einem neuen innovativen Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren eine Beihilfe bis zu 1 Mio. EUR ohne Beschränkungen hinsichtlich der förderfähigen Kosten zu gewähren, unter der Voraussetzung, dass i) diese Beihilfe nicht mit einer anderen staatlichen Beihilfe kumuliert wird, ii) es sich bei dem Begünstigten nicht um ein Unternehmen in Schwierigkeiten⁵ handelt und iii) das Unternehmen diese Beihilfe nur einmal erhält.

Frage 8): Sind Sie einverstanden mit den vorgeschlagenen Kriterien zur Definition neuer innovativer Unternehmen, dem Verzicht auf eine Definition der förderfähigen Kosten, den Beihilfebeträgen sowie den Kumulierungsvorschriften? Halten Sie für High-Tech-Sektoren wie der Biotechnologie und der Pharmazie mit einer langen Entwicklungszeit bis zur Marktreife andere Förderkriterien für angebracht?

Frage 9): Es wird über die vorgeschlagene Regelung hinaus um empirische Belege dafür gebeten, dass staatliche Beihilfen i) für Unternehmensneugründungen unabhängig vom Innovationskriterium sowie ii) für länger als [5] Jahre bestehende innovative KMU erforderlich sind.

– Überwindung der Kapitalmarktlücke durch die Förderung von Risikokapitalinvestitionen in der EU

- (40) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Risikokapital wird in erster Linie von der Privatwirtschaft vermittelt. Die derzeitigen Vorschriften für Risikokapital-Beihilfen gehen jedoch von einer Kapitalmarktlücke in der EU und von einem Marktversagen aufgrund asymmetrischer Informationen und Transaktionskosten aus, so dass eine staatliche Förderung berechtigt sein kann. Innovationsbezogene Marktdefizite beeinträchtigen eine effiziente Eigenkapitalausstattung der Unternehmen. Diese Marktdefizite sind zwar in der frühesten Lebensphase eines Unternehmens potenziell am größten, doch können staatliche Beihilfen auch in späteren Phasen nach dem Ende der Anschubphase (d. h. nach dem Ende der Frühphase und zu Beginn der Expansionsphase, wenn frisches Kapital erforderlich ist) sinnvoll eingesetzt werden. Die OECD-Arbeitsgruppe KMU und Unternehmertum hat auf der 2. OECD-Ministerkonferenz zum Thema ‚KMU‘ im Juni 2004 einen Bericht vorgestellt, in dem diese Marktlücke ausdrücklich genannt wird⁶.
- (41) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** In Bezug auf die Ausgestaltung beihilferechtlicher Vorschriften in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass bei KMU ein Anreizeffekt gegeben ist. Um die Verhältnismäßigkeit zu

⁵ Entsprechend der Definition in der Mitteilung der Kommission — Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 244 vom 1.10.2004).

⁶ DSTI/IND/PME(2002)12/final, 25. Mai 2004.

gewährleisten, bedarf es jedoch einer Begrenzung des Beihilfebetrags nach oben sowie eines Zeitrahmens.

- (42) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Die aus der Förderung von KMU in ihrer Frühphase resultierenden Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb dürften recht gering sein. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Finanzierung von KMU mit öffentlichen Mitteln, wenn diese nicht gezielt genug eingesetzt werden, größtenteils unrentable junge Unternehmen zur Folge haben und private Investitionen verdrängen wird, was im Widerspruch zu der Notwendigkeit steht, Märkte für privates Beteiligungskapital zu schaffen. Es müssen daher Bestimmungen eingeführt werden, die eine angemessene Beteiligung privater Investoren sicherstellen, die Finanzierungsdauer begrenzen und Anreize, die Gewinnschwelle zu erreichen, erhalten.
- (43) **Regelungsvorschlag:** Für die Prüfung von in Form von Risikokapital gewährten Beihilfen auf der Grundlage der in Kürze auslaufenden Mitteilung über staatliche Beihilfen und Risikokapital, die zurzeit überarbeitet wird, könnte eine flexiblere Regelung in Betracht gezogen werden. Die Kommission wird prüfen, ob die derzeitigen Obergrenzen für die Beteiligungshöhen, bei denen Marktversagen unterstellt wird, angepasst werden müssen, um der veränderten Lage auf den Risikokapitalmärkten in Europa und deren voraussichtlicher Entwicklung Rechnung zu tragen. Dabei wird sich die Kommission auch mit der Frage befassen, ob bei den Investitionstranchen mehr Flexibilität möglich ist und ob eine Gruppenfreistellung in Betracht kommt.
- (44) Derzeit darf die staatliche Beteiligung an Risikokapitalfonds 50 % (in Fördergebieten 70 %) nicht überschreiten. Nur bei Fonds, die sich auf Anschubfinanzierungen spezialisiert haben, könnte die Kommission u. U. eine höhere staatliche Beteiligung akzeptieren.
- (45) Die Kommission wird möglicherweise auch **besondere Vorschriften für die Zeit nach der Anschubphase** in Erwägung ziehen, um die Expansion der Unternehmen zu erleichtern, ohne die Risikokapitalgeber am Ausstieg zu hindern: Beihilfen zugunsten von KMU könnten beispielsweise mit Beihilfen kumuliert werden, die auf der Grundlage der Risikokapitalvorschriften gewährt werden, oder es könnten besicherte Darlehen (allerdings zu einem weniger günstigen Satz als für Neugründungen) vorgesehen werden oder rückzahlbare Vorschüsse mit kürzeren Rückzahlungsfristen.

Frage 10): Sind Ihrer Ansicht nach abgesehen von Risikokapital andere Formen staatlicher Förderung nötig, um die Expansion europäischer KMU über die Anlaufphase hinaus zu ermöglichen? Wenn ja, welche?

– **Förderung der technologischen Erprobung und Abfederung der mit der Vermarktung innovativer Produkte verbundenen Risiken**

- (46) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Auf der Grundlage des FuE-Gemeinschaftsrahmens ist es derzeit nicht möglich, staatliche Beihilfen für Tätigkeiten zu vergeben, die über die Entwicklung eines ersten Prototyps hinausgehen. Solche Tätigkeiten weisen eine größere Nähe zum Markt auf und können daher den Wettbewerb und die Handelsbedingungen spürbar beeinträchtigen. Unter bestimmten Voraussetzungen können solche Tätigkeiten jedoch dennoch an

Marktdefiziten der oben beschriebenen Art scheitern. Kleine Unternehmen sind unter Umständen auf eine externe Finanzierung für die Produktion von Prototypen in größerem Umfang angewiesen, auch wenn diese marktfähig sind, oder sie benötigen zusätzliche Finanzmittel, um neue Produkte am Markt testen zu können.

- (47) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** Für KMU kann sich dies insofern als besonders problematisch erweisen, als die mit diesen Tätigkeiten verbundenen Kosten erhebliche Beträge erreichen können. Die Beihilfeintensität sollte jedoch begrenzt werden, da es sich um marktnahe Tätigkeiten handelt.
- (48) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Da die Gefahr besteht, dass die mit der Erprobung und Kommerzialisierung zusammenhängenden Tätigkeiten dieselben sind wie bei Routineaufgaben, wird vorgeschlagen, die staatliche Förderung auf technologische Neuerungen und KMU zu beschränken.
- (49) **Regelungsvorschlag:** In die letzte FuE-Stufe der vorwettbewerblichen Entwicklung könnte eine Reihe weiterer Tätigkeiten aufgenommen werden, so dass diese als ‚Stufe der experimentellen Entwicklung‘ bezeichnet werden könnte und für eine staatliche Förderung in Betracht käme.
- (50) Es könnten folgende Bestimmungen zugunsten von KMU eingeführt werden:
- (a) Folgende zusätzliche Tätigkeiten (zusätzlich zu denen, die derzeit im FuE-Gemeinschaftsrahmen erfasst sind) könnten für eine Förderung in Betracht kommen:
 - Entwicklung von zur kommerziellen Verwendung geeigneten Prototypen und von Pilotprojekten zur Durchführung von Technologie- und/oder Marketing-Experimenten, sofern der Prototyp für das kommerzielle Endprodukt notwendig ist und die Produktionskosten für Demonstrations- und Validierungszwecke allein zu hoch sind
 - technische Evaluierungen und Durchführbarkeitsstudien zur Vorbereitung der Kommerzialisierung eines neuen Produkts; hierzu zählen auch Kosten für Software und Computersimulationen zur Durchführung von Technologie- und/oder Marketing-Experimenten sowie Versuchs- und Laborkosten
 - Ausgaben für die technologische Anpassung an bestimmte Produktionsspezifikationen sowie zur Optimierung des Produktionsprozesses bis hin zur Produktion vor der ersten Serienfertigung
 - Marketingkosten für technologisches Design
 - Management- und Marketing-Ausbildung.
 - (b) Die förderfähigen Kosten sollten den Kosten vergleichbar sein, die derzeit unter den FuE-Rahmen fallen.
 - (c) Beihilfeformen und Bedingungen:
 - begrenzte Beihilfeintensität [15 %]
 - Zuschüsse, zinsgünstige oder besicherte Darlehen, zinsgünstige rückzahlbare Vorschüsse

- die oben genannten Tätigkeiten müssen mit einem bestimmten FuE-Projekt verbunden sein, das von dem Unternehmen selbst oder von einem anderen Unternehmen durchgeführt wird
- die Beihilfe muss sich auf technologisch neue oder im Vergleich zum früheren Stand der Technik in dem Wirtschaftszweig in der Gemeinschaft wesentlich verbesserte Produkte und Verfahren beziehen, mit denen das Risiko eines technologischen oder wirtschaftlichen Misserfolgs verbunden ist.

Frage 11): Werden diese Bestimmungen Ihrer Ansicht nach die erhoffte Wirkung zeigen und KMU dazu ermutigen, innovative Produkte auf den Markt zu bringen? Wenn nicht, welche Änderungen schlagen Sie vor?

Frage 12): Gibt es überzeugende Argumente dafür, dass diese Bestimmungen auch für Großunternehmen gelten sollten? Sollte die Vergabe größerer Beihilfebeträge an einzelne Unternehmen oder Sektoren anmeldepflichtig sein? Wenn ja, ab welchem Betrag? Welche Belege sollte die Kommission in diesem Fall verlangen?

- Ein innovationsfreundliches Unternehmensumfeld

- **Innovationsmittler unterstützen**

- (51) Innovationsmittler stellen für innovativ tätige Unternehmen die nötige Infrastruktur bereit oder erbringen sonstige Dienstleistungen. Es kann sich um öffentliche oder private Anbieter handeln. Wie sich bei der Konsultation zum Vademekum ‚Innovation‘ gezeigt hat, werden diese Anbieter vom bestehenden Beihilferecht nicht ausreichend erfasst, was sie potenziell in ihrer Entwicklung einschränkt. Zwei Fälle sollten berücksichtigt werden: Zum einen, wenn die Beihilfe an den Endbegünstigten weitergegeben wird und zum anderen, wenn der Innovationsmittler die Beihilfe erhält.
- (52) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Innovationsmittler können dazu beitragen, durch die Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur an Unternehmen Marktversagen aufgrund unzureichender Informationsverbreitung, externer Effekte und mangelnder Koordination zu überwinden. Der Marktpreis für diese Leistungen kann jedoch für neu gegründete oder kleine und mittlere Unternehmen zu hoch und der Markt zu unausgereift sein, als dass private Anbieter bereit wären, in den Markt einzutreten. Staatliche Beihilfen könnten durchaus geeignet sein, Anreizeffekte zu bewirken und Angebot und Nachfrage der Leistungen von Innovationsmittlern zu steigern.
- (53) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** Es wird davon ausgegangen, dass ein Anreizeffekt für kleine Unternehmen besteht. Bei Unternehmen mittlerer Größe ist dies aber noch zu belegen, während bei Großunternehmen ein Anreizeffekt allgemein verneint wird. Dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zufolge sollte eine staatliche Beihilfe zielgerichtet und in ihrer Höhe und Dauer begrenzt sein. Innovationsmittler sollten von allen Unternehmen unterschiedslos in Anspruch genommen werden können.
- (54) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Um negative Auswirkungen in Grenzen zu halten, sollten nur KMU als förderfähig eingestuft werden. Großunternehmen sollten den üblichen und keinen subventionierten Preis

zahlen müssen. Bei Direktbeihilfen zugunsten von Innovationsmittlern besteht die Gefahr, dass sie die Entstehung nachhaltiger privater Märkte unterbinden und private Initiativen verdrängen könnten.

- (55) **Regelungsvorschlag:** Die derzeitige Beihilfepolitik gestattet die Vergabe von Beihilfen, die an die Endbegünstigten weitergegeben werden. Wenn Intermediäre einen minimalen Gewinn erzielen, können sie nach Dafürhalten der Kommission grundsätzlich unter das Beihilfeverbot fallen.
- (56) Wie bei FuE können Innovationsmittler Tätigkeiten nachgehen, die zwar im öffentlichen Interesse liegen, sich aber nicht eindeutig von wirtschaftlichen Tätigkeiten trennen lassen und deshalb unter das Beihilferecht fallen. Wenn diese Tätigkeiten nicht marktorientiert sind und einzelnen Unternehmen keinen selektiven Vorteil verschaffen, können sie für eine 100 %ige staatliche Förderung in Betracht kommen.
- (57) Staatliche Beihilfen können nur unter folgenden Voraussetzungen vergeben werden:
- (a) Die Beihilfe darf nur zum Bezug ganz bestimmter Leistungen verwendet werden. Sie sollte im Rahmen einer Regelung gewährt werden, in der genau festgelegt ist, für welche Leistungen eine staatliche Förderung in Anspruch genommen werden kann. Solche Leistungen könnten u. a. umfassen:
- Formulierung innovativer Projekte und Recherche,
 - Unternehmensberatungsleistungen: z. B. Suche nach geeigneten Unternehmensstandorten (z. B. in einem Cluster) und/oder Geschäftspartnern, Kontaktaufnahme, Beratung und Schulung vor und nach der Unternehmensgründung, technologische Unterstützung für innovative Projekte, Beratung beim Erwerb, Schutz und Handel mit Rechten des geistigen Eigentums sowie bei Lizenzverträgen, Beratung in Bezug auf die Beachtung von Normen,
 - Bereitstellung von: Büroraum, Datenbanken für die Suche nach bereits bestehenden Technologien und Partnern für den Technologietransfer, Verwendung von Gütezeichen, Inanspruchnahme von Test- und Zertifizierungsleistungen.
- (b) Solche Leistungen dürfen mit staatlichen Fördermitteln nur von genau festgelegten Innovationsmittlern bezogen werden. Dem Beispiel des Europäischen BIC-Netzwerks folgend schlägt die Kommission vor, ‚Innovationsmittler‘ anhand der von ihnen angebotenen Leistungen als (öffentliche oder private) Organisationen zur Unterstützung innovativer KMU und Unternehmer zu definieren. Eine juristische Person, die als Innovationsmittler auftreten will, muss insbesondere folgende Leistungen erbringen:
- Leistungen der oben bezeichneten Art,
 - zumindest eine der folgenden Infrastrukturleistungen: materielle Betreuung innovativer Projekte (voll ausgestattete Büroräume), Schulungseinrichtungen, Laboreinrichtungen, Test- und Zertifizierungseinrichtungen,

– Verbreitung der mit Hilfe der bereitgestellten Leistungen erzielten Ergebnisse.

(c) KMU könnten staatliche Fördermittel in Form eines „Gutscheins für Innovationsdienste“ in Höhe von maximal 200 000 EUR über einen Zeitraum von drei Jahren (unabhängig von etwaigen De-minimis-Fördermitteln) erhalten, um damit Leistungen von Innovationsmittlern zu erwerben.

(58) Direktbeihilfen an Innovationsmittler sollten außer für nicht marktorientierte Tätigkeiten im öffentlichen Interesse (siehe oben) nicht gewährt werden dürfen. Beihilfemaßnahmen für die Kunden, die diese Einrichtungen nutzen, können nach Auffassung der Kommission allerdings dazu beitragen, einen Markt für Innovationsmittler zu schaffen und diese so indirekt unterstützen.

Frage 13): Was halten Sie von einer speziellen Unterstützung für Innovationsmittler, die fusionieren oder ein Joint Venture errichten, um bei einer speziellen Technologie eine kritische Masse zu erreichen? Sollten in diesem Fall Investitionsbeihilfen zulässig sein? Wenn ja, unter welchen Bedingungen? Welche anderen Maßnahmen kämen in Betracht?

– **Ausbildung und Mobilität fördern**

(59) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Um die Innovationsleistung der EU zu steigern, bedarf es sehr gut ausgebildeter und mobiler Forscher, Ingenieure und anderer Arbeitskräfte. Hier könnte es sich als problematisch erweisen, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zur Deckung zu bringen. Die Mitarbeiterschulung in den Bereichen Unternehmertum, Kreativität, Änderungsmanagement sowie in anderen innovationsbezogenen Bereichen ist nach Auffassung der Kommission von großem Nutzen. Auch die Einstellung hochqualifizierter Forscher und Ingenieure würde die Umsetzung der Forschungsergebnisse in praktische Anwendungen erleichtern. Deshalb könnten auch Maßnahmen, die über den Anwendungsbereich der derzeitigen Gruppenfreistellungsverordnung⁷ hinausgehen, staatlich gefördert und bis zu einem gewissen Grad von der Anmeldepflicht ausgenommen werden. Darüber hinaus könnte die vorübergehende Ausleihe oder der Austausch von Personal zwischen Universitäten oder Großunternehmen und KMU gefördert werden.

(60) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** Bei neu gegründeten und kleinen Unternehmen kann ein Anreizeffekt unterstellt werden, sofern die Fördermittel nicht einfach dazu verwendet werden, Beschäftigte zu ersetzen. Insbesondere bei Unternehmen mittlerer Größe in der Expansionsphase müsste der Anreizeffekt nachgewiesen werden. Bei der Ausleihe von Personal durch Großunternehmen an KMU muss der Anreizeffekt eindeutig und fallbezogen nachgewiesen werden, indem z. B. dargelegt wird, dass das Projekt ohne die vorübergehende Zurverfügungstellung des Personals nicht durchgeführt werden könnte.

(61) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Nur KMU sollten Fördermittel erhalten. Universitäten oder Großunternehmen, die Personal an KMU ausleihen, sollen hierfür eine Entschädigung erhalten. Großunternehmen und KMU,

⁷ Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen (ABl. L 10 vom 13.1.2001).

die Personal austauschen, sollten nicht demselben Konzern angehören. Dauer und Höhe der staatlichen Förderung sollten begrenzt sein.

(62) **Regelungsvorschlag**

KMU-Beihilfen:

- Förderfähige Einstellungskosten: Personalkosten für hochqualifizierte Forscher und Ingenieure
- Kosten für die projektbezogene Mitarbeiterschulung
- Bruttobeihilfeintensität: maximal [35 %]
- Projektbezogene Höchstdauer: [3 Jahre] pro Unternehmen
- Bedingung: Nachweis, dass mit dem eingestellten Personal nicht einfach andere Mitarbeiter ersetzt werden

Entschädigung für Universitäten oder Unternehmen, die Mitarbeiter an KMU ausleihen:

- Förderfähige Kosten: bei der Heimatuniversität oder dem Unternehmen in den vergangenen zwei Jahren für hochqualifizierte Forscher und Ingenieure angefallene Personalkosten
- Höhe der Beihilfe: mit der Ausleihe von Personal verbundene Kosten
- Projektbezogene Höchstdauer: [3 Jahre]

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

Frage 15): Soll die Kommission besondere Vorschriften für den Fall vorsehen, dass sich ein Forscher entschließt, nicht zu seiner Heimatuniversität zurückzukehren bzw. die Universität nicht mehr die Absicht hat, den Forscher wieder zurückzuholen?

– **Förderung der Entwicklung von Kompetenzzentren durch Zusammenarbeit und Clusterbildung**

- (63) Als eines der Ziele des 7. Forschungsrahmenprogramms wird in der Mitteilung der Kommission ‚Wachstum durch einen EFR des Wissens‘⁸ die Stärkung der Forschungs- und Innovationskapazitäten in ganz Europa und die Gründung und Stärkung europäischer Spitzenleistungszentren auf verschiedenen Gebieten bezeichnet. Solche Kompetenzzentren lassen sich als regionale forschungsorientierte Cluster beschreiben, die in der Lage sind, Forscher, Investoren und bei FuE-Ausgaben auf bestimmten Gebieten führende Unternehmen anzuziehen. Sie können einen beträchtlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt leisten.
- (64) **Konkretes Marktversagen und Angemessenheit staatlicher Förderung:** Unter Cluster versteht man im Allgemeinen eine Gruppe aus innovativen neuen, kleinen, mittleren und großen Unternehmen sowie aus Hochschulen und Forschungsinstituten,

⁸ KOM(2005) 118 vom 6.4.2005.

die in einem bestimmten Sektor und einer bestimmten Region tätig sind und durch die Förderung intensiven Austauschs innovative Projekte anregen sollen. Cluster benötigen eine gewisse kritische Masse, um sich zu einem Kompetenzzentrum zu entwickeln. Ein solches Zentrum muss effektiv zum Technologietransfer, zur Bildung von Netzwerken und zur Informationsverbreitung unter den Unternehmen im Cluster beitragen. KMU und Großunternehmen müssen darüber hinaus in einem Cluster ausgewogen vertreten sein. Marktdefizite (wie externe Effekte und Koordinierungsprobleme) können jedoch die Bildung und Entwicklung von Clustern als Kompetenzzentren verhindern. Öffentliche Forschungseinrichtungen, die mit der Wirtschaft zusammenarbeiten, generieren beispielsweise positive externe Effekte, aber sie leiden häufig unter stärker ausgeprägten Marktdefiziten. Staatliche Beihilfen wären daher eine Möglichkeit, solche Marktdefizite zu überwinden.

- (65) **Anreizeffekt und Verhältnismäßigkeit:** Staatliche Beihilfen sollten gezielt vergeben werden, damit Unternehmen und Universitäten/Forschungsinstitute sich innerhalb des Clusters betätigen und in innovationsbezogene Aktivitäten investieren.
- (66) **Wettbewerbsverzerrung und Auswirkung auf den Handel:** Staatliche Fördermittel für Kooperation und Clusterbildung dürfen nicht dazu missbraucht werden, die für Investitionsbeihilfen außerhalb von Fördergebieten geltenden Beschränkungen zu umgehen. Sie sollten nur dann gewährt werden, wenn die Vorteile des Clusters seine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb nachweislich überwiegen. Insofern sollten Ex-ante-Vorschriften, die staatliche Beihilfen für Kooperationen und Cluster vom Beihilfeverbot freistellen, nur für KMU und Einrichtungen gelten, die positive externe Effekte generierende Infrastrukturleistungen erbringen (wie Universitäten und Forschungsinstitute).
- (67) **Regelungsvorschlag:** Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ausgemacht, mit denen Kooperationen und Clusterbildung gefördert werden können. Da es sich hier jedoch um einen neuen Beihilfebereich ohne feste Regelungen und Erfahrungswerte handelt, ist der Kommission besonders an Rückmeldungen zu bestimmten Aspekten gelegen, die in den nachstehenden Fragen aufgeführt sind.
- (68) Dem geltenden FuE-Gemeinschaftsrahmen zufolge 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. Diese Regelung sollte geändert werden. Die aus der Kooperation resultierenden Rechte sollten den Partnern entsprechend ihrem Kooperationsbeitrag zustehen.
- (69) Dem derzeitigen FuE-Gemeinschaftsrahmen zufolge kann die Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag in allen Fällen, in denen die Kommission feststellt, dass die betreffende Beihilfe der Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse dient, in Betracht kommen.
- (70) Die Errichtung eines Forschungszentrums, einer Privatuniversität oder einer vergleichbaren Einrichtung zur Unterstützung eines Clusters könnte einen Anspruch auf Fördermittel beispielsweise in Form von Steuervergünstigungen oder rückzahlbaren Vorschüssen begründen.

- (71) Kumulativ dazu könnten auch staatliche Beihilfen für Infrastrukturleistungen genehmigt werden. Genehmigt werden könnte beispielsweise eine Beihilfe, die Zugang zu Breitbanddiensten in Gebieten ermöglicht, in denen der Markt keine oder keine ausreichende Versorgung mit Breitbanddiensten bietet. Allgemein könnten Beihilfen für innovationsfördernde Infrastrukturleistungen genehmigt werden, wenn sie technologisch neutral sind und ein offener Zugang gewährleistet ist.

Frage 16): Welcher Definition sollte bei Aktivitäten im Zusammenhang mit Clustern bzw. Clusterbildung gefolgt werden und nach welchen Kriterien sollten Cluster von der breiter gefassten Kategorie der Innovationsmittler unterschieden werden?

Frage 17): Sollten europäische Kompetenzzentren Ihrer Ansicht nach staatlich gefördert werden können? Wenn ja, aus welchen Gründen, mit welcher Art von Förderung und unter welchen Bedingungen? Welche anderen u. U. besseren Maßnahmen kämen in Betracht?

Frage 18): Bedarf es zusätzlicher Kriterien, um eine staatliche Förderung nach dem Gießkannenprinzip zu verhindern und eine Konzentration von Fördermitteln auf eine begrenzte Anzahl von Kompetenzzentren zu erreichen?

Frage 19): Was halten Sie allgemein von der Notwendigkeit, zusätzliche Vorschriften für innovationsfördernde Infrastrukturleistungen (z. B. in den Bereichen Energie, Verkehr usw.) einzuführen?

Frage 20): Sollten Großunternehmen Ihrer Ansicht nach staatliche Förderung beispielsweise für die Errichtung von Forschungseinrichtungen in einem europäischen Kompetenzzentrum in Anspruch nehmen können? Sollte die Kommission für die Kontrolle solcher Beihilfen eigene Kriterien entwickeln? Welche Wirtschaftsdaten sollten für die Erforderlichkeitsprüfung verlangt werden?

Anhang: Innovationshemmnisse in Europa

Eine **unzureichende Innovationstätigkeit** ist, wie die Kommission festgestellt hat⁹, einer der Hauptfaktoren für das geringe Produktivitätswachstum in Europa. Sie ist auch mit Grund für mangelndes Wachstum und fehlende Arbeitsplätze. Aus der Mitteilung von 2003 ‚Innovationspolitik: Anpassung des Ansatzes der Union im Rahmen der Lissabon-Strategie‘ sowie aus Indikatoren wie dem Innobarometer¹⁰ wird deutlich, dass die Innovationsleistung der EU insgesamt nicht ausreichend ist. Trotz gewisser Erfolge im FuE-Bereich und der Präsenz einiger Technologie-Führer muss die EU nach allgemeiner Auffassung einen innovativeren Wachstumspfad einschlagen, wenn sie die von ihr angestrebten Wohlfahrtsziele erreichen will.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission versucht zu klären, auf welche Probleme innovative Tätigkeiten in Europa stoßen und welchen Beitrag die Beihilfepolitik zu ihrer Lösung leisten könnte. Sie hat sich hierzu auf eine Analyse der bisherigen Beihilfepraxis gestützt, die in das Vademekum ‚Innovation‘ Eingang gefunden hat, sowie auf interne Untersuchungen und Kontakte mit Innovationsexperten.

Dabei stellte die Kommission fest, dass die EU über ein großes ungenutztes **Innovationspotenzial** verfügt. Die Innovationsleistung der EU ist von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig sehr unterschiedlich. In einigen Bereichen kann die EU beeindruckende Erfolge und eine Reihe von Technologie-Führern vorweisen. Dies trifft u.a. auf die Bereiche Verkehr (z. B. Airbus, Hochgeschwindigkeitszüge, intelligente Signalsysteme) und Energie zu (erneuerbare Energien, gasisolierte Bodenkabel, Kernkraft-, Gas- oder Wasserkraftanlagen). In anderen Bereichen hingegen muss die EU einen Großteil der Spitzentechnologien importieren und hat selbst nur wenige erfolgreiche Projekte zu bieten.

Die Kommission stellte eine ganze Reihe von Problemen fest, die die Innovationstätigkeit in der EU erschweren und verhindern, dass das Innovationspotenzial in Europa voll ausgeschöpft wird. Diese Probleme lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

- (1) *Fehlen gemeinsamer Vorschriften und Normen:* Hierzu zählen u. a. Unterschiede zwischen den Steuer- und Sozialversicherungssystemen, die die Mobilität von Forschern und innovativen Unternehmen behindern, unterschiedliche Zertifizierungsverfahren, die den Transfer innovativer Geschäftsmodelle und Ideen innerhalb der EU verlangsamen, sowie Unterschiede zwischen den Patentschutzverfahren der Mitgliedstaaten.
- (2) *Unzulänglichkeiten auf den Finanz- und Arbeitsmärkten:* Besonders schwer wiegen hier der Mangel an privatem Kapital für FuE und Innovation, insbesondere bei KMU, unterentwickelte Risikokapitalmärkte, der Mangel an sachkundigen Investoren und die Unfähigkeit, innovative Unternehmen zu bewerten, der 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 und KMU, die dazu führen, dass nicht genügend neue Markteintritte erfolgreich verlaufen, das Unvermögen neuer

⁹ Produktivität: Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften und Unternehmen, KOM(2002) 262.

¹⁰ Siehe: <http://www.cordis.lu/innovation-smes/calls/calls.htm>.

Unternehmen und KMU, sowohl innerhalb ihrer Inlandsmärkte als auch innerhalb der EU zu expandieren (im Gegensatz zum US-amerikanischen Markt beispielsweise), unbefriedigender Schutz geistigen Eigentums, unattraktives Risiko/Lohn-Verhältnis bei Investitionen in grundlegend neue Produkte, Schwierigkeiten für KMU, unerprobte Technologie ausfindig zu machen, zu entwickeln und zu vermarkten sowie Markt- und Kooperationschancen zu nutzen.

- (4) *Unzureichende politische Koordinierung:* Über FuE- und Innovationsstandorte wird zunehmend auf internationaler Ebene entschieden. Während die USA, Japan sowie Technologie-Konkurrenten in Ostasien die Voraussetzungen für die Zusammenlegung wichtiger Ressourcen, Infrastrukturen und Finanzmittel verbessern, um Forscher und Investoren für innovative Projekte zu gewinnen, gilt die EU zunehmend als unfähig, mitgliedstaatliche Grenzen zu überwinden, so dass sie als Standort für FuE und Innovation an Attraktivität verliert.
- (5) *Allgemeine systembedingte Effizienzverluste:* Hierzu zählen unzureichende Interaktion zwischen Wirtschaft und Lehre, mangelnde Kooperation und Netzwerke, langsame Integration der IKT in Unternehmensabläufe, übermäßiger Verwaltungsaufwand für staatliche Förderung, zögerliche Entwicklung und Integration von Umwelttechnologien, fehlende Unternehmerkultur, negative Einstellung gegenüber Misserfolgen und Scheu vor Risiken.

Viele dieser Probleme sind auf systembedingte Mängel und rechtliche Hemmnisse sowie auf unzureichende Finanzmittel und fehlende Marktoffenheit zurückzuführen. Infolgedessen können staatliche Beihilfen in vielen Fällen keine Lösung herbeiführen. Hier bedarf es einer umfassenderen politischen Strategie. Während einige der vorgenannten Probleme auf inadäquate oder fehlende politische Konzepte zurückzuführen sind, können einige der in den Kategorien 2), 3) und 5) aufgeführten Schwierigkeiten auch das Ergebnis von **Marktversagen** sein.

Als Ursachen für Marktversagen, das innovative Tätigkeiten erschwert, hat die Kommission insbesondere anhand einer Analyse ihrer Entscheidungspraxis folgende Faktoren ermittelt: Innovation als öffentliches Gut und externe Effekte, ineffiziente Verbreitung von Informationen, Unzulänglichkeiten auf den Kapitalmärkten, Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt und Koordinierungsprobleme. Diese Marktdefizite dürften sich mit Hilfe staatlicher Beihilfen in der Weise korrigieren lassen, dass die Anreize für die Begünstigten so ausgerichtet werden, dass sie stärker in innovationsbezogene Tätigkeiten investieren.

Zudem stellte die Kommission fest, dass technologische Innovationen nur einen Teil des Innovationspotenzials ausmachen. Innovation setzt vor allem im Dienstleistungssektor die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, -methoden und -techniken voraus. Die Innovationstätigkeit ist hier tendenziell anders gelagert als in anderen Sektoren. Fachwissen, Kreativität und organisatorische Innovation beispielsweise spielen in der Regel eine größere Rolle. Es wird angenommen, dass viele Dienstleistungsunternehmen massiv in innovationsbezogene Tätigkeiten investieren, aber aus den nationalen Statistiken, Erhebungen und der Rechnungslegung geht dies meist nicht hervor. Ohne aussagefähige Daten zu Investitionen in nicht-technologische Innovationen ist es schwierig festzustellen, wo Marktversagen vorliegen könnte. Die Kommission arbeitet derzeit an einer Verbesserung der bilanziellen Erfassung nicht-technologischer FuE-Ausgaben.

Der Kommission ist sehr an Stellungnahmen zu den hier dargelegten Innovationshemmnissen gelegen.