

Brüssel, den 21. September 2005

## **Konsultationspapier zu staatlichen Innovationsbeihilfen – Fragen und Antworten**

(siehe auch [IP/05/1169](#))

### **Glauben Sie, dass staatliche Beihilfen zur Lösung der europäischen Wettbewerbsprobleme beitragen?**

Zweifellos stellen staatliche Beihilfen keine Patentlösung für die Wettbewerbsprobleme Europas dar. Europa wird seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt in allererster Linie durch einen wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt verbessern. Dennoch sollte alles daran gesetzt werden, Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen; Beihilfepolitik kann zur Unterstützung von Innovation genutzt werden, indem Marktdefizite ausgeglichen werden, die bewirken, dass die Märkte nicht mehr auf natürliche Weise Innovation hervorbringen.

Der Mitteilung über staatliche Innovationsbeihilfen liegt eine Analyse der derzeitigen Innovationsprobleme in Europa zugrunde. Die Gegebenheiten sind sehr unterschiedlich: manche europäischen Länder sind eher erfolgreich, und in einigen Sektoren hat Europa sogar weltweit eine Führungsposition inne. Dennoch lässt sich nicht leugnen, dass Europa Wettbewerbsprobleme hat, die zum Teil auf fehlende Innovation zurückzuführen sind. Die Kommission hat eine Reihe von Problemen aufgezeigt: Fehlen gemeinsamer Vorschriften und Normen, Defizite der Finanz- und Arbeitsmärkte, nichtfunktionierende Produktmärkte, unzureichende politische Koordinierung und allgemeine systembedingte Effizienzverluste. Die meisten dieser Probleme erfordern eine umfassende politische Strategie (z.B. Bildung, Regelung, strategische Planung usw.), andere gehen auf Marktdefizite zurück, die die Entfaltung des europäischen Innovationspotenzials behindern. In solchen Fällen können staatliche Beihilfen zusätzliche Anreize schaffen, damit die Marktteilnehmer stärker in Innovation investieren.

### **Warum führt die Kommission eine Konsultation durch, anstatt einfach neue Regeln für Innovationsbeihilfen anzunehmen?**

Bisher gab es keine spezifischen Vorschriften für Innovationsbeihilfen. Diese wurden entweder anhand der Vorschriften für andere Arten von Beihilfen (z.B. Regional-, Ausbildungs-, Risikokapitalbeihilfen, Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen) oder unmittelbar anhand des EG-Vertrags (Artikel 87 und 88) geprüft. Dies führte manchmal zu Verzögerungen bei der Genehmigung nützlicher Innovationsbeihilfen und zu Rechtsunsicherheit. Zugleich bedürfen solche Beihilfen der sorgfältigen Prüfung, da sich Innovation auf marktnahe Tätigkeiten bezieht, die Wettbewerb und Handel in erheblichem Maße beeinträchtigen können. Außerdem verfügte die Kommission über wenig Erfahrung bei der Einschätzung, welche Arten von Innovationsbeihilfen genehmigt werden sollten. Im Bemühen um Transparenz und Partnerschaft und anstatt sich lediglich auf ihre Autorität zu berufen, hat die Kommission beschlossen, die Beteiligten zu befragen, bevor sie festlegt, welche spezifischen Beihilfemaßnahmen auf der Grundlage von Ex-ante-Regeln genehmigt werden können.

## **Wird die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen lockern?**

Die Vorschriften über staatliche Beihilfen sollen verbessert, nicht gelockert werden. Wie im Aktionsplan ‚Staatliche Beihilfen‘ dargelegt, zielt die Reform auf eine Verringerung und gezieltere Gewährung der Beihilfen ab. Dies gilt für sämtliche Arten staatlicher Beihilfen. Bei der Konsultation über Innovationsbeihilfen geht es nicht darum, die staatlichen Beihilfen insgesamt zu erhöhen, sondern eine bessere Ausrichtung der Beihilfen auf Maßnahmen zu ermöglichen, die tatsächlich zur Innovation beitragen. In der Mitteilung folgt die Kommission einem rein wirtschaftsorientierten Ansatz, der helfen soll herauszufinden, für welche Tätigkeiten staatliche Beihilfen das geeignete Instrument sind, um nachweislich vorhandene Marktdefizite auszugleichen, die Innovation behindern. Die Beihilfenvorschriften für diese innovationsbezogenen Tätigkeiten sind so angelegt, dass sie einen Anreizeffekt haben, verhältnismäßig sind und die Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel begrenzen, damit die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse insgesamt förderlich ist. Ähnliche Maßnahmen wie sie in der Mitteilung vorgesehen sind, wurden in einigen von den Mitgliedstaaten angemeldeten Einzelfällen bereits genehmigt. Bislang ist lediglich vorgesehen, staatliche Fördermittel für technologische Neuerungen und KMU zu gewähren.

## **Was ist im Einzelnen geplant?**

Im Konsultationspapier werden sechs Maßnahmen vorgeschlagen:

- Förderung der Gründung und Expansion **neuer innovativer Unternehmen**: Neue innovative Unternehmen sind am meisten von innovationserschwerenden Marktdefiziten betroffen. Um den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen in Grenzen zu halten und der Gefahr entgegen zu wirken, dass unrentable Projekte zu lange unterstützt werden, schlägt die Kommission vor, dass befristete Innovationsbeihilfen für neue Unternehmen in Form von Steuerbefreiungen und Zuschüssen in Höhe von bis zu 1 Mio. EUR über drei Jahre genehmigt werden.
- Größere Flexibilität bei **Risikokapital-Beihilfen**: 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, und für die Expansionsphase, in der es in Europa häufig an zusätzlichen Mitteln für das Wachstum neuer Unternehmen fehlt.
- Erweiterung des Geltungsbereichs der bestehenden Beihilfenvorschriften für **Forschung und Entwicklung** und Genehmigung von Beihilfen für **KMU**, die innovativ tätig sind (z.B. kommerzielle Verwendung von Prototypen, technologisches Design oder Durchführbarkeitsstudien)
- Zuschüsse für **KMU, die Leistungen von Innovationsmittlern erwerben**. Innovationsmittler sind im Allgemeinen regional tätig und unterstützen innovative Unternehmungen 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). KMU sollen Gutscheine im Wert von 200 000 EUR erhalten, damit sie solche Dienstleistungen der Innovationsmittler in Anspruch nehmen können.
- Zuschüsse für **KMU zur Einstellung hochqualifizierter Forscher und Ingenieure** und zur Ermöglichung des **Austauschs von Personal mit Hochschulen und Großunternehmen**.

- Unterstützung der Entwicklung von **Kompetenzzentren**. Staatliche Beihilfen könnten für die Bereitstellung bestimmter Infrastrukturen genehmigt werden, 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.

### **Warum beziehen sich die Vorschläge ausschließlich auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und technologische Innovation? Sollte die Kommission nicht auch die staatliche Förderung großer Unternehmen zulassen?**

Bislang liegen der Kommission nur Informationen vor, die Ex-ante-Vorschriften für die technologische Innovation und KMU rechtfertigen. Beihilfen für große Unternehmen werden jedoch nicht ausgeschlossen. Über die in dem Papier enthaltenen offenen Fragen wird die Kommission auf der Grundlage der öffentlichen Konsultation entscheiden. Auch hier besteht die Schwierigkeit darin, das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen dem Ausgleich der die Innovation erschwerenden Marktdefizite und einer übermäßigen Verzerrung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels.

### **Was ist für neue innovative Unternehmen vorgesehen?**

Die für neue Unternehmen vorgesehenen Maßnahmen sind recht großzügig. Um den Verwaltungsaufwand für diese Unternehmen zu begrenzen, schlägt die Kommission einfache Arten von Beihilfen vor: Steuerbefreiungen und Pauschalzuschüsse. Dies entspricht der beihilfepolitischen Praxis, staatliche Förderung nur für genau definierte förderfähige Kosten zu genehmigen. Darüber hinaus macht der vorgesehene Betrag von 1 Mio. EUR über einen Zeitraum von drei Jahren das Zehnfache des derzeitigen Schwellenwertes für De-minimis-Fördermittel aus, der einzigen Beihilfeart (mit Ausnahme des Risikokapitals), die ohne Angabe spezifischer Kosten genehmigt werden kann.

### **Wie wird die „regionale Dimension“ der Innovation berücksichtigt?**

Die Mitteilung hebt die geografische Dimension der Innovation hervor, indem sie nicht zuletzt auf die Rolle innovativer Cluster eingeht, also Gruppen von Unternehmen unterschiedlicher Größe, die sich um Forschungseinrichtungen herum ansiedeln. Staatliche Beihilfen könnten dazu verwendet werden, regionale Cluster aufzubauen oder zu verstärken und europäische Kompetenzzentren zu schaffen. Außerdem gibt es etliche Bestimmungen in den bestehenden Beihilferegelungen, die sicherstellen, dass der regionale Zusammenhalt gefördert wird. Die Kommission beabsichtigt, diese Bestimmungen ergänzend zu den neuen Vorschriften gemäß der Mitteilung über staatliche Innovationsbeihilfen beizubehalten, so dass die Mitgliedstaaten und Regionen eigene regionale Entwicklungsstrategien entwickeln können.

### **Was halten Sie von jüngsten Initiativen für Innovation (z.B. Beffa-Bericht/Zentren für Wettbewerbsfähigkeit usw.)? Können sie im Rahmen Ihres Vorschlags gefördert werden?**

In der Mitteilung zu staatlichen Innovationsbeihilfen wird herausgestellt, dass eine verstärkte Förderung der Innovation unerlässlich ist. Diese Ansicht wird von vielen Mitgliedstaaten geteilt. Die Förderung von innovativen Projekten und Zentren für Wettbewerbsfähigkeit wird daher grundsätzlich begrüßt. Bis zu einem bestimmten Grad können solche Initiativen schon im Rahmen der geltenden Beihilfavorschriften gefördert werden.

Die Mitteilung enthält auch neue, strengen Bedingungen unterliegende Initiativen, die verhindern sollen, dass öffentliche Gelder verschwendet werden. Dies ist einer der Gründe, warum die Kommission die Beteiligten um ihre Stellungnahme bittet. Deshalb muss sie auch konkrete Vorschläge betreffend die vor kurzem eingerichtete Agentur für Innovation abwarten, bevor sie sich zu weiteren konkreten Initiativen äußert.

### **Wie wird die „internationale Dimension“ der Innovation berücksichtigt?**

Im heutigen Wirtschaftskontext ist Innovation häufig sehr mobil. Europa sollte sich Partnerschaften mit anderen Ländern außerhalb der Union nicht verschließen. Zahlreiche technologisch führende Unternehmen haben ihren Sitz nicht in Europa, würden jedoch möglicherweise gerne in Europa investieren. Um solche Investitionen anzuziehen, muss Europa ein für Innovation günstiges Umfeld schaffen und nicht nur staatliche Beihilfen zulassen.

Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, durch staatliche Beihilfen günstige Bedingungen für Innovation zu schaffen. Das reicht aber nicht. Es bedarf einer Gesamtheit abgestimmter Politiken, damit Europa seine internationale Wettbewerbsfähigkeit ausbaut und auf Innovation ausgerichtete Investitionen (z.B. für Bildung, Forschung, Infrastrukturen, Minimierung des Verwaltungsaufwands, wirksamen Schutz der Rechte an geistigem Eigentum usw.) anlocken kann. Viele dieser Politiken fallen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und beziehen sich nicht auf staatliche Beihilfen.

### **Wie steht es um Öko-Innovationen?**

In der Mitteilung wird die Bedeutung umweltfreundlicher Technologien und Innovationen entsprechend dem Aktionsplan für Umwelttechnologien (ETAP) anerkannt. Die Förderung von Öko-Innovationen ist für eine ökologisch nachhaltige Zukunft unentbehrlich; hierzu können gezielte wirtschaftliche Anreize beitragen. Die bestehenden Beihilfenvorschriften (und Umweltschutzleitlinien) sowie die in der Mitteilung vorgesehenen Regeln können Öko-Innovationen zugute kommen. Wenn die Leitlinien im Jahr 2007 überarbeitet werden, wird die Kommission prüfen, ob weitere Maßnahmen durch staatliche Beihilfen gefördert werden sollen.

### **Wie sieht es bei Innovationen im Dienstleistungsbereich aus?**

In der Mitteilung wird voll und ganz anerkannt, dass das europäische Innovationspotenzial nicht nur im Hinblick auf Waren, sondern auch auf Dienstleistungen entwickelt werden muss. Allerdings räumt die Kommission ein, dass es die bislang vorliegenden Statistiken noch nicht gestatten, erschöpfend zu erfassen, in welchem Maße Innovationen im Dienstleistungssektor von Marktdefiziten betroffen sind. Es wird daran gearbeitet, die Erfassung nicht-technologischer FuE-Ausgaben im Dienstleistungssektor zu verbessern.

### **Welches sind die grundlegenden Regeln der Beihilfepolitik?**

Die Beihilfepolitik ist ein wesentlicher Teil der Wettbewerbspolitik der Union. Grund für die Kontrolle der staatlichen Beihilfen ist die Notwendigkeit, für sämtliche im Binnenmarkt tätigen Unternehmen – unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Sitz haben - gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten in einen Wettkampf um Investoren eintreten, bei dem sie sich gegenseitig auszustechen versuchen. Die Märkte wettbewerbsfähig zu erhalten, garantiert den europäischen Bürgern, dass sie die von ihnen gewünschten Produkte zu niedrigen Preisen bekommen und Innovation und Wachstum in der EU gefördert werden.

Der EG-Vertrag untersagt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Gleichwohl sind Ausnahmen zulässig. Die Kommission ist allein dafür zuständig, staatliche Beihilfen für mit dem Vertrag vereinbar zu erklären, sofern klar umrissene Ziele des gemeinsamen Interesses erfüllt werden und der innergemeinschaftliche Wettbewerb und Handel nicht in einem Maße beeinträchtigt wird, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

### **Was sind Ex-ante-Regeln im Bereich der staatlichen Beihilfen?**

Die Beihilfepolitik legt den EG-Vertrag (insbesondere die Artikel 87 und 88) zugrunde. Die Kommission kann staatliche Beihilfen auf der Grundlage der Anmeldungen der Mitgliedstaaten genehmigen. Allerdings hat die Kommission in den letzten Jahren auch eine Reihe von Ex-ante-Regeln (Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen, Gruppenfreistellungen) entwickelt, um ihre Entscheidungsfindung klarer zu gestalten. Beihilfen, die sämtliche in diesen Vorschriften enthaltenen Bedingungen erfüllen, werden automatisch als mit dem EG-Vertrag vereinbar angesehen.

Die Kommission hat auf folgenden Gebieten „Leitlinien“ oder „Gemeinschaftsrahmen“ angenommen:

- Regionalbeihilfen
- Forschung & Entwicklung
- Umweltschutz
- Risikokapital
- Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten

Ferner hat die Kommission eine Reihe von Freistellungsverordnungen angenommen, aufgrund derer staatliche Beihilfen in den folgenden Bereichen ohne vorherige förmliche Anmeldung genehmigt werden:

- kleine und mittleren Unternehmen
- Ausbildungsbeihilfen
- Beschäftigungsbeihilfen

Im Rahmen der Konsultation über Innovationsbeihilfen ist geplant, weitere Bestimmungen zur Genehmigung von Innovationsbeihilfen in einige dieser bestehenden Ex-ante-Vorschriften (zu FuE-, Risikokapital- und Umweltschutzbeihilfen) und in die künftige allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung aufzunehmen.

### **Welche „Methode“ wird in dem Papier vertreten?**

Das Konsultationspapier über staatliche Innovationsbeihilfen stützt sich auf die detaillierte wirtschaftliche Analyse des Aktionsplans ‚Staatliche Beihilfen‘. 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 und

- 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.

Anhand dieser Methode und aufgrund ihrer Erfahrung hat die Kommission einige Fälle von Marktversagen erfasst, in denen es besonders um Innovationen geht. Ein „**Versagen des Marktes**“ liegt dann vor, wenn der Markt aus eigener Kraft kein wirtschaftlich effizientes Ergebnis hervorbringt. Beispiele hierfür sind Innovation als öffentliches Gut und externe Effekte, ineffiziente Informationsverbreitung, Unzulänglichkeiten auf den Kapitalmärkten, Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt und Koordinierungsprobleme. Solches Marktversagen bewirkt ein ungünstiges Risiko-Rendite-Verhältnis für innovative Unternehmungen, durch das Privatunternehmen und Anleger von Investitionen abgehalten werden können. Unter diesen Umständen können staatliche Beihilfen das Marktversagen ausgleichen, indem sie den Unternehmen eine direkte Unterstützung gewähren, das Risiko-Rendite-Verhältnis verbessern und den Innovationsprozess anregen.

### **Zeitraumen für die Konsultation und anschließende Maßnahmen**

Letzter Termin für eine Stellungnahme zur Mitteilung ist der 21. November 2005. Anschließend wird die Kommission die Ergebnisse der Konsultation auswerten und mit dem Entwurf der künftigen Regeln beginnen. Ein erster Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten wird voraussichtlich Ende 2005/Anfang 2006 stattfinden, damit der künftige Gemeinschaftsrahmen für FuE und Innovation und die neuen Risikokapital-Leitlinien im ersten Halbjahr 2006, die allgemeine Gruppenfreistellung Ende 2006 und die künftigen Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen 2007 angenommen werden können.