

European Commission
Directorate-General for Competition
Unit H2 - State aid for R&D,
innovation and risk capital
Ref. HT.618 - Consultation on the draft
R&D&I-Framework

State aid Registry
1049 Bruxelles/Brüssel
Belgique

stateaidgreffe@ec.europa.eu

Wiedner Hauptstrasse 63 | Postfach 195
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243
E rp@wko.at
W <http://wko.at/rp>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
HT.618 - Consultation on the
draft R&D&I-Framework

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
1325/14/TT/CG
Dr. Theodor Taurer

Durchwahl
4418

Datum
10.2.2014

**Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich
Entwurf des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwick-
lung und Innovation; F&E&I Beihilferahmen neu**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich nimmt zum Entwurf des F&E&I Beihilferahmens neu wie folgt
Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Im Zuge der Modernisierung des EU-Beihilfenrechts (State Aid Modernisation - SAM) schlägt die Europäische Kommission mit der Änderung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und des Unionsrahmens für Forschung, Entwicklung und Innovation umfangreiche Änderungen im Beihilfenrecht vor, die grundsätzlich gemeinsam zu betrachten sind.

Es fällt auf, dass die Beschreibung der beihilfefähigen Kosten bei F&E&I-Beihilfen in der AGVO zum Teil detaillierter und umfassender als im vorgeschlagenen Unionsrahmen ist. Hier ist ein Abgleich dort zweckmäßig, wo es dem Entwurf des Unionsrahmens an Präzisierung mangelt.

Kritisch gesehen wird der Versuch, nicht-diskriminierende steuerliche Vergünstigungen für F&E unter den Beihilfen und im Unionsrahmen zu subsumieren. Die rechtlichen und faktischen Voraussetzungen dafür sind nicht gegeben. Die daran anschließenden Ausführungen sind im Unionsrahmen fehl am Platz, insoweit es sich dabei um beihilfenneutrale allgemeine Maßnahmen handelt.

Zum Entwurf des Unionsrahmens im Detail:

RZ 12

Hier werden die F&E&I-Maßnahmen, die als vereinbar mit den Rechtsgrundlagen der Union angesehen werden, taxativ aufgezählt. Der Punkt (b) Durchführbarkeitsstudien wäre um ‚Designstudie‘ und ‚Usabilitystudie‘ zu ergänzen. Bezüglich der innovationsunterstützenden Wirkung sind diese Studien den Machbarkeitsstudien gleichzustellen. Für entsprechende Definitionen siehe die nachfolgenden Ausführungen weiter unten.

RZ 15 (e)

Bezüglich der Definition des Begriffs ‚angewandte Forschung‘ wird die experimentelle Entwicklung explizit angeführt. In diesem Zusammenhang ist eine Präzisierung ‚einschließlich nicht-wissenschaftsbasierter Entwicklung‘ (im Sinne des OECD Oslo-Manuals) wünschenswert, mit dem auch der Beitrag der Kreativleistungen zur Innovation berücksichtigt wird (z.B. durch Design, verbesserte Usability, etc.). Für Organisationsinnovation ist eine entsprechende Definition vorgesehen.

RZ 15 (h)

Da nach vorherrschender Rechtsmeinung in Österreich kein Rechtsanspruch auf eine Beihilfe besteht, könnte mit „Tag der Bewilligung der Beihilfe“ nur jener Tag gemeint sein, an dem ein Fördervertrag (EU: Finanzhilfvereinbarung) zu Stande kommt und damit der Beihilfeempfänger einen (vertraglichen) Rechtsanspruch erwirbt.

RZ 15 (j)

Grundsätzlich positiv ist die Erweiterung von experimenteller Entwicklung in Richtung Demonstrationsprojekten. Hier erhebt sich eher die Frage, wie man in Zeiten knapper Kassen damit umgeht. Innovationsrelevant im F&E Bereich wäre eine solche Ausdehnung schon, zumal die Beihilfen für Prozessinnovation durch die AGVO für Großunternehmen nur mehr dann zulässig ist, wenn es dabei auch Kooperationen mit KMU gibt (siehe AGVO: Art. 28). Somit bleibt für Investitionen (ob F&E Demo oder sonstiges) kein Geld für Großunternehmen mehr übrig.

RZ 15 (k)

Dieser Punkt wäre um die Definition der ‚Designstudie‘ und der ‚Usability-Studie‘ zu ergänzen:

‚Designstudie‘ bezeichnet die Bewertung und Analyse des Potenzials eines Vorhabens oder möglichen Form der Umsetzung in ein Produkt, einen Prozess oder eine Dienstleistung mit dem Ziel, durch eine nachvollziehbare Darlegung seiner Stärken und Schwächen bezüglich seiner Gestaltung (z.B. Form, Struktur, Oberfläche, Haptik, Erscheinung), seiner intuitiven Akzeptanz sowie seiner technisch-praktischen, ästhetischen, persuasiven oder symbolischen Eigenschaften oder seines Beitrags zur Alleinstellung festzustellen, welche Erfolgsaussichten gegeben sind.

‚Usability-Studie‘ bezeichnet die Bewertung und Analyse des Potenzials eines Vorhabens oder möglichen Form der Umsetzung in ein Produkt, einen Prozess oder eine Dienstleistungen mit dem Ziel, durch eine nachvollziehbare Darlegung seiner Stärken und Schwächen bezüglich der praktischen Anwendbarkeit durch Menschen, seiner Gebrauchstauglichkeit, Handhabbarkeit, Benutzerfreundlichkeit oder seiner Qualität in der Interaktion von Mensch und Maschine festzustellen, welche Erfolgsaussichten für die Umsetzung gegeben sind.

RZ 15 (o)

Die Definition des ‚hochqualifizierten Personals‘ ist zu eng. Die Definition stellt ausschließlich auf die wissenschaftliche Forschung (hochschulische Ausbildung) ab und lässt das Forschungspersonal in der experimentellen Entwicklung unberücksichtigt. Darüber hinaus würden in Österreich alle Absolventen von Höheren Technischen Lehranstalten – auch jene mit sehr langer Erfahrung

in der Forschung und/oder technischen Entwicklung - deren Qualifikation Zuordnung im EQR (Europäischer Qualifikationsrahmen) jener von Hochschulabsolventen mit Bachelorabschluss (= Hochschulabschluss) aus anderen Mitgliedstaaten entspricht, ausgeschlossen. Das ist nicht akzeptabel. Allein im Unternehmenssektor sind in Österreich mehr als 24.000 Personen als ‚höher qualifiziertes nicht-wissenschaftliches Personal‘ in der Forschung und Entwicklung beschäftigt, die ebenso von den F&E&I-unterstützenden Maßnahmen profitieren können. Es wird vorgeschlagen, die Definition wie folgt zu ändern: „eine wenigstens 6-semesterige (wie Bachelor) technische oder wissenschaftliche Ausbildung und drei Jahre einschlägiger Berufserfahrung“

RZ 15 (r)

Die Definition von „Innovationsberatungsdienste“ ist zu ergänzen um die Beratung, Unterstützung und Ausbildung im Bereich des ‚Managements von Forschungs- und Innovationsprojekten‘ und der ‚Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft‘.

RZ 15 (ff)

Die Definition von „Forschungsinfrastruktur“ ist um ‚Modelle zur Erprobung (z.B. Tiermodelle in der Genetik) sowie ‚Modelle für die Berechnung, Kalibrierung und Simulation‘ zu ergänzen.

RZ 29

Hier sei angemerkt, dass lediglich die unter (c) genannte Variante praxistauglich ist. Mit der Entscheidung ein F&E-Vorhaben durchzuführen, legt ein Unternehmen seine Innovations-, Produkt- und Marktstrategie fest. Aus Wettbewerbsgründen besteht ein legitimes Interesse des Unternehmens, seine F&E-Aktivitäten geheim zu halten. Das schließt die Durchführung eines ‚öffentlichen, offenen und transparenten wettbewerbsbasierten Verkaufsverfahrens‘ (a) aus. Gleiches gilt für die ‚Bewertung durch einen unabhängigen Sachverständigen‘, bei dem sichergestellt sein müsste, dass er nicht auch für andere Marktteilnehmer oder Konkurrenten tätig ist. Auch die in (d) vorgeschlagene Variante (Einholung eines wirtschaftlich günstigeren Angebotes von einem Dritten) ist problematisch, weil gerade bei neuen wissenschaftlich-technischen Erkenntnissen ein Bekanntwerden neuheitsschädlich ist, und bei einer Bestbietersuche naturgemäß auch Informationen an Konkurrenten fließen würden. Um die Praxistauglichkeit zu erhöhen wird vorgeschlagen die Variante (c) derart zu ergänzen, dass der Beweis auch durch das Unternehmen als Käufer erbracht werden kann: ..., Entweder die Forschungseinrichtung bzw. die Forschungsinfrastruktur kann als Verkäufer nachweisen, dass sie das Entgelt tatsächlich unter Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes ausgehandelt hat, um zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses unter Berücksichtigung ihrer allgemeinen Ziele den maximalen wirtschaftlichen Nutzen zu erzielen oder das Unternehmen / der Beihilfenempfänger kann als Käufer nachweisen, dass das Entgelt tatsächlich unter Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes ausgehandelt wurde, um unter Berücksichtigung vergleichbarer Leistungen vergleichbarer Anbieter zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses einen wenigstens gleich hohen Preis wie diese zu vereinbaren.

RZ 60

Zu diesem Punkt sei festgehalten, dass nicht selektive steuerlichen Maßnahmen in der Regel nicht diskriminierend sind und für jedes Unternehmen, das die Voraussetzung erfüllt, einen Rechtsanspruch begründen, der den Ansprüchen der Gleichbehandlung genügen muss. Da es sich daher bei solchen steuerlichen Begünstigungen um keine Beihilfe handelt, ist der pauschale Bezug darauf nicht Gegenstand des Unionsrahmens und daher zu streichen.

RZ 65

Wenn steuerliche Begünstigungen keine Beihilfe darstellen, ist die Darstellung von Anreizeffekten im Sinne einer wirkungsorientierten Folgeabschätzung öffentlicher Maßnahmen zwar geboten, der pauschale Bezug darauf ist aber nicht Gegenstand des Unionsrahmens und daher zu streichen.

RZ 82

Es wird auf die Ausführungen zu RZ 60 und 65 verwiesen.

RZ 86ff

Die zusätzlichen Voraussetzungen für die Beurteilung von Einzelbeihilfen sind umfassend und komplex. Der Aufwand, welcher den Unternehmen aus „Vergleichsrechnung“ und „Geschäftsszenarios“ durch entsprechende Dokumentationen für Fördergeber und schlussendlich die Kommission entstehen, müssen verhältnismäßig und im Vergleich zu Förderhöhe und -zweck angemessen sein.

Die Fragen der beihilfenrechtlichen Schlüsseltechnologien wurden bisher in den Rechtsakten der Kommission nicht angesprochen. Auch der letzte Entwurf für eine Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) geht auf diese Problemlage nicht ein.

Hingegen unternimmt es die Kommission im Rahmen eines jüngst zur Diskussion gestellten Entwurfes für eine Mitteilung über staatliche Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, Regelungen für „gesamteuropäische Investitionen in die Entwicklung von Schlüsseltechnologien“ zu entwickeln. Ob diese allerdings ausreichen und nicht doch auch analoge Überlegungen im Rahmen der F&E&I Beihilfenregelungen angestellt werden sollten, sollte erwogen werden.

Die Bedenken und Anliegen der betroffenen Unternehmen können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Unternehmen sehen die Gefahr, dass die Stellung Europas gegenüber Regionen in Nordamerika und Asien, in denen eine deutlich höhere Unterstützung von Seiten der National- bzw. Regionalregierungen derzeit gegeben ist, eindeutig in einen Wettbewerbsnachteil gelangt. Es herrscht dabei die Überzeugung, dass dieser globalen Wettbewerbsverzerrung die EU mit eigenen Instrumenten entgegenhalten muss, um auch in Zukunft ihre Stellung am Markt behaupten zu können. Dies gilt umso mehr speziell für die Schlüsseltechnologien, wie "Mikro- und Nanoelektronik".

Europa und hier einzelne Mitgliedsstaaten sind in dem entsprechenden Technologiesegment noch hervorragend aufgestellt. Das Risiko, hier Unternehmen, Produktionen und damit Know-How und F&E zu verlieren, ist hoch.

Verliert Europa die auf EU-Ebene bereits definierten Schlüsseltechnologien¹, so werden die anderen Wirtschafts- und Politikfelder erschwert. Siehe dazu beispielweise beiliegenden Link:

http://www.heise.de/newsticker/meldung/NSA-Skandal-USA-spionierten-Klimagipfel-aus-und-profitierten-2101314.html?wt_mc=nl.ho

Europa ist bei F&E-Aktivitäten sehr erfolgreich, hat jedoch massive Schwächen in der Überleitung der Ergebnisse auf den Markt bzw. der Umsetzung dieser F&E-Ergebnisse in Wertschöpfung. Ursachen dafür sind:

- die Europäische Förderpolitik: Forschung & Entwicklung wird in Europa gut gefördert, die Produktion wird weitgehend dem Markt überlassen,
- aktive Marktverzerrungen durch massive Subventionen von Betriebsanlagen von USA, China, Singapur, etc.

Eine wesentliche Ursache ist die fehlende Technologie- und Wirtschaftspolitik Europas. Da China, die USA und andere Länder eine gezielte Technologie- und Wirtschaftspolitik haben, führen sie die genannten Wettbewerbsverzerrungen auf globaler Ebene durch. Diese gezielte Ansiedelung von Produktionen durch asiatische Staaten schädigt nicht nur die produzierende Wirtschaft in

der EU und vernichtet Arbeitsplätze in Europa, sondern erzeugt massive Nachteile auch bei Forschung und Entwicklung und im Dienstleistungssektor. Weiters verliert Europa massiv an Know-How, da die Integration von F&E in die Produktion massiv zunimmt und die räumliche Trennung von Forschung und Entwicklung von der Produktion nicht mehr möglich ist. In der Folge brechen Wertschöpfungsverbände weiter auf.

Der drohende Verlust von Schlüsseltechnologien bedeutet nicht nur wirtschaftlichen Schaden, sondern ist auch strategie- und sicherheitspolitisch gefährlich (z.B. diffundiert die Informations- und Kommunikationstechnik in alle Lebensbereiche. Wird diese nicht mehr beherrscht, kann die Funktion nicht mehr sichergestellt werden. Europa wird politisch erpressbar. Dieses Risiko haben die USA, China und andere bereits erkannt und reagieren). In den USA werden gezielt Produktionsanlagen von Schlüsseltechnologien gefördert. In der Folge wandern Produktion und Know-How sukzessive aus Europa ab.

Wie auch in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung wurden auch im Beihilferahmen keine ausreichend wirkungsvollen Verbesserungen vorgeschlagen:

- **Erhöhte Fördersätze für Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies), speziell für innovationsunterstützende Instrumente: Unterstützung bei der Produktionserweiterung bzw. -ansiedlung von Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies), die für Europa strategische Bedeutung besitzen. Diese Unterstützungen bis zu einem global üblichen Maß zulassen.**
- **Das Instrument für höhere Beihilfen im Falle von Wettbewerbsverzerrungen (Ziffer 92, S. 32: ... höhere Beihilfen können genehmigt werden ..., wenn Wettbewerber außerhalb der Europäischen Union in den vergangenen drei Jahren direkt oder indirekt Beihilfen gleicher Intensität erhalten haben ...) muss etabliert werden und operativ angewandt werden können.**
- **In ein derartiges Instrument müssen auch Großunternehmen im Bereich der Key Enabling Technologies einbezogen und unterstützt werden, da diese Schlüsselemente in Innovationsökosystemen darstellen.**
- **Gültigkeit der Regionalförderung auf technologische Sektoren ausdehnen, die durch globale Wettbewerbsverzerrungen bedroht sind.**
- **Politische Vorgaben für eine Europäische Technologie-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik durch die Europäische Kommission (jedes einzelne Europäische Land ist mittlerweile zu schwach dazu).**

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rosemarie Schön
Abteilungsleiterin

ⁱ Das Europäische Beihilferecht begrenzt die maximale Förderung von Produktionsstandorten. Produktionen von Schlüssel-Technologien werden von anderen Kontinenten aus strategischen Gründen massiv gefördert, Europa hat das Nachsehen.

Key Enabling Technologies: KETs are knowledge-intensive and associated with high R&D intensity, rapid innovation cycles, high capital expenditure and highly-skilled employment. They enable process, goods and service innovation throughout the economy and are of systemic relevance. They are multidisciplinary, cutting across many technology areas with a trend towards convergence and integration. KETs can assist technology leaders in other fields to capitalise on their research efforts (European Competitiveness Report 2010 SEC(2010) 1276 final).