

Dr. Clemens Holtmann

Verein zu Förderung des deutschen & internationalen Wissenschaftsrechts e.V.,
Luxemburg, 27. März 2015



Wissenschaftseinrichtungen und europäisches Beihilfenrecht

REDEKER | SELLNER | DAHS



Gliederung

- I. Einführung**
- II. Das Regime der EU-Beihilfenkontrolle**
- III. Der Beihilfentatbestand im Bereich von FuEul**
- IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen**



I. Einführung



I. Einführung

EU-Kontext der Förderung von FuEul:

Art. 179 AEUV

- (1) Die Union hat zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein **europäischer Raum der Forschung** geschaffen wird, in dem **Freizügigkeit für Forscher** herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden, die Entwicklung ihrer **Wettbewerbsfähigkeit** einschließlich der ihrer Industrie zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel der Verträge für erforderlich gehalten werden.



I. Einführung

- (2) In diesem Sinne **unterstützt sie** in der gesamten Union **die Unternehmen** - einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen -, **die Forschungszentren und die Hochschulen** bei ihren Bemühungen auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung von hoher Qualität (...).



I. Einführung

- **Strategie „Europa 2020“:**
FuE-Ausgaben in 2020 mindestens 3 % des EU-BIP
(davon nach Möglichkeit zwei Drittel Privatmittel)
- **Öffentliche Mittel:**
 - EU-Fördermittel: „Horizon 2020“ (77 Mrd. EUR 2014-2020)
 - Nationale Fördermittel: Beachtung des EU-Beihilfenrechts!



I. Einführung

Entwicklung des EU-Beihilfenrechts für FuEul:

- Seit 80er Jahren spezifische Beihilfevorschriften für FuE
- Fokus: wirtschaftliche Akteure (z.B. industrielle Forschung)
- früher (bis 2006):
 - „Die staatliche Finanzierung von FuE-Tätigkeiten durch öffentliche, nicht gewinnorientierte Hochschul- oder Forschungseinrichtungen fällt (...) nicht in den Anwendungsbereich [des Beihilfenrechts].“
 - keine Differenzierung nach nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeitsfeldern.
- 2007: „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation 2007 - 2014“
 - **Wegfall der Privilegierung** von Hochschulen und Forschungseinrichtungen: Abgrenzung wirtschaftliche ↔ nichtwirtschaftliche Tätigkeit erforderlich.



I. Einführung

- 2011: „midterm review“ des Gemeinschaftsrahmens 2007 - 2014:
 - Abgrenzungsschwierigkeiten wirtschaftliche ↔ nichtwirtschaftliche Tätigkeiten.
 - Unklarheiten bei Kooperationen zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen.
 - Schwerpunkte der Prüfverfahren der KOM nach Branchen:
 - Luftfahrt 29 %
 - Mikroelektronik 21 %
 - Energie 14 %
 - Biotechnologie 11 %
 - Automobil 11 %
 - Informations-/Kommunikationstechnologie 9 %
 - i.ü.: Transport, Lebensmittel
 - Schwerpunkt: FuE-Förderung für Großunternehmen (KMU nur 10%)



I. Einführung

- 2014: neuer „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“
 - klarere **Definitionen** und Beispiele (insbes. wirtschaftliche ↔ nichtwirtschaftliche Tätigkeiten)
 - mehr **Flexibilität** (höhere Förderintensitäten)
 - Stärkerer Fokus auf Innovation (z.B. Prototypen, Demonstrationsprojekte)
 - neu: Kriterien für **Forschungsinfrastruktur**



II. Regime der EU-Beihilfenkontrolle



II. Regime der Beihilfenkontrolle

Europäisches Primärrecht

- **Art. 107 - 109** des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
 - Art. 107 I AEUV: Verbotstatbestand
 - Art. 107 II und III AEUV: Ausnahmetatbestände
 - Art. 108 AEUV: Grundsätze des Verfahrens
 - Art. 109 AEUV: Verordnungsermächtigung



II. Regime der Beihilfenkontrolle

Europäisches Sekundärrecht

- **Verfahrens-Verordnung Nr. 659/1999:**
 - Notifizierungsverfahren (unterscheide: Beihilfenregelung ↔ Einzelbeihilfe)
 - Beschwerdeverfahren
 - Rückforderung unvereinbarer Beihilfen (bis 10 Jahre rückwirkend)
- **De-minimis-Verordnung Nr. 1407/2013:**
 - max. 200.000 Euro in 3 Jahren: Beihilfe (-)
- **Allg. Gruppenfreistellungsverordnung Nr. 651/2014 (AGVO):**
Vereinbarkeit ohne Anmeldungserfordernis



II. Regime der Beihilfenkontrolle

Selbstbindung der Kommission durch Leitlinien:

- Spezifische Beihilfeninstrumente:
z.B. steuerliche Maßnahmen, Unternehmensbeteiligungen, Garantien, Verkauf öffentl. Grundstücke)
- Horizontale Regelungen:
z.B. **Unionsrahmen für FuEul-Beihilfen**, Umwelt und Energie, Regionalbeihilfen, Ausbildung und Beschäftigung, Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen
- Sektorenspezifische Regelungen:
z.B. Breitbandausbau, Rundfunk, Kohle- und Stahlindustrie, Banken, Flughäfen, Seeverkehr, Schiffbau etc.



III. Der Beihilfentatbestand im Bereich von FuEul



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Art. 107 I AEUV: Allgemeines Beihilfeverbot

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind **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, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den **Handel** zwischen den Mitgliedstaaten **beeinträchtigen**.“



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Vorliegen einer Beihilfe, Art. 107 I AEUV:

- Begünstigung
- eines bestimmten **Unternehmens** oder Produktionszweigs (wirtschaftliche ↔ nichtwirtschaftliche Tätigkeiten)
- Staatliche oder dem Staat zurechenbare Mittel
- Wettbewerbsverfälschung
- Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Begünstigung:

- geldwerter Vorteil ohne angemessene Gegenleistung
- Beachte: Vorteil kann auf verschiedenen Ebenen vorliegen
 - **Unmittelbare Beihilfe** = der Erstempfänger einer staatlichen Förderung
 - **Mittelbare Beihilfe** = Beihilfe liegt nicht (nur) auf der Ebene des unmittelbaren Empfängers sondern (auch) auf der Ebene nachgelagerter Unternehmen vor,
relevant bei **Auftragsforschung** und **Kooperationsprojekten** mit Unternehmen:



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Mittelbare Begünstigung bei **Auftragsforschung** und **Kooperationsprojekten** mit privaten Unternehmen:

- **Auftragsforschung:**
Begünstigung des privaten Auftraggebers (-) bei Zahlung eines marktüblichen Entgeltes

(z.B. KOM-Beschlüsse zu "*BayBIO*").



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

- **Kooperation:** Begünstigung des/der beteiligten Unternehmen (-) bei Vorliegen einer der folgenden Alternativen:
 - Sämtliche Kosten werden von Unternehmen getragen.
 - Zuordnung etwaig begründeter Rechte des geistigen Eigentums ausschließlich zu Forschungseinrichtung.
(z.B. KOM-Beschlüsse zu *"BayBIO"*)
 - Zahlung eines angemessenen Entgeltes
(z.B. KOM-Beschlüsse *"Schifffahrt und Meerestechnik für das 21. Jahrhundert"*):
Auswahl des privaten Kooperationspartners über **offenes Bieterverfahren** hinreichend, aber nicht erforderlich.
(z.B. KOM- Beschluss *"Fraunhofer Institut für Mikroelektronische Schaltungen und Systeme, Duisburg"*)



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEuI

Unternehmen (Schwerpunkt der tatbestandlichen Prüfung):

Funktionaler Unternehmensbegriff des EuGH:

- „Jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.“
- Keine rechtliche und finanzielle Unabhängigkeit von staatl. Stellen erforderlich (sog. staatlicher „Eigenbetrieb“).
- **Wirtschaftliche Tätigkeit:** „Jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.“
- Gewinnerzielungsabsicht nicht zwingend erforderlich, aber Indiz für wirtschaftliche Tätigkeit.



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Bei Erbringung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten durch Hochschule/Forschungseinrichtung:

- Seit 1.1.2009:
Trennungsrechnung zum Ausschluss der Gefahr einer Quersubventionierung, vgl. Ziff. 18 FuEul-Rahmen.
(vgl. KOM-Beschluss *Fraunhofer Center for Silicon Photovoltaics, Halle/Saale*)
- Wirtschaftliche Nebentätigkeit unschädlich
(max. 20 % der jährlichen Gesamtkapazität der Einrichtung/Forschungsinfrastruktur, vgl. Ziff. 20 FuEul-Rahmen)



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Ausdrückliche **Abgrenzung wirtschaftliche ↔ nichtwirtschaftliche Tätigkeiten** im FuEul-Rahmen (Ziff. 19):

„Primäre Tätigkeiten“ von Forschungseinrichtungen/-infrastrukturen
= nichtwirtschaftlich

(vgl. auch KOM Beschluss *Fraunhofer Center for Silicon Photovoltaics, Halle/Saale*):

- Ausbildung von Humanressourcen innerhalb des öffentlichen Bildungswesens,
- unabhängige Forschung und Entwicklung zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses,
- öffentliche Verbreitung von Forschungsergebnissen z.B. durch Lehre und frei zugängliche Datenbanken,
- Wissenstransfer, wenn alle Einnahmen daraus wieder in die „primären Tätigkeiten“ der Forschungseinrichtung reinvestiert werden.



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

wirtschaftliche Tätigkeiten:

- Fort-/Weiterbildung, wenn in Konkurrenz mit privaten Anbietern (beachte: nationale Einordnung als gesetzliche Aufgabe unerheblich, da EU-weit uneinheitlich),
- Vermietung von Infrastruktur,
- Dienstleistungen für gewerbliche Unternehmen,
- Auftragsforschung.

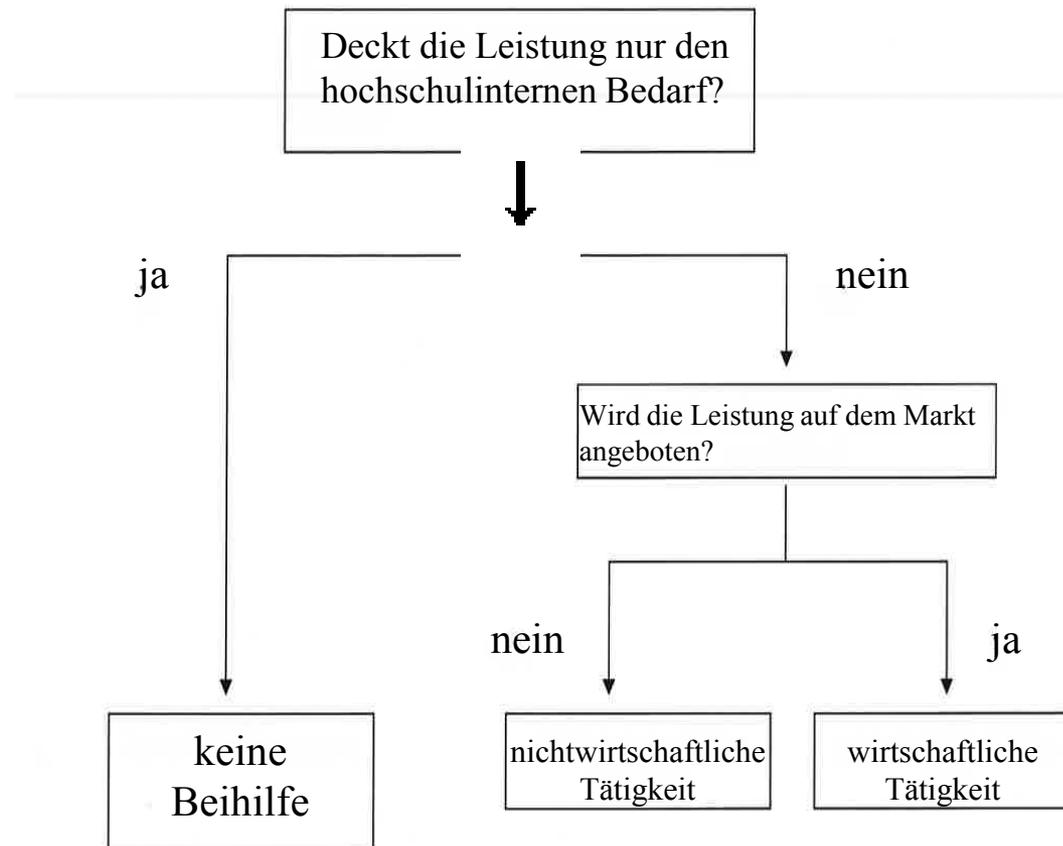


III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Kontrollüberlegungen im Hochschulbereich:

- Deckt die Dienstleistung nur den internen Bedarf?
- Werden die Leistungen für die Mitglieder der Hochschule im Sinne von § 36 Abs. 1 HRG erbracht?
- Falls (-): Ist für das Produkt oder die Leistung ein Markt vorhanden (z.B. gibt es gewerbliche Anbieter)?

III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul



(Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder)



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

Staatlich oder aus staatlichen Mitteln:

- **Zurechenbarkeit zum Staat** = Willensbildung staatlicher Entscheidungsträger,
Problem: Maßnahmen öffentlicher Unternehmen, abhängig von
 - beherrschender Rolle des Staates in Entscheidungsgremien
 - staatl. Genehmigungserfordernisse (z.B. für Entgeltordnungen)
 - Wahrnehmung eines öffentlichen Auftrags.
- **Belastung des Staatshaushalts**,
 - Einnahmenverzicht gleichbedeutend mit Verpflichtung zur Auszahlung.



III. Der Beihilfetatbestand im Bereich von FuEul

- **EU-Mittel:**
 - EU-Strukturfonds (EFRE/ESF):
(+) wegen Verwaltung durch staatl. Stellen.
 - Von EU zentral verwaltete Programme („Horizon 2020“) (-),
aber nationale Kofinanzierung (+).



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul- Beihilfen



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

9 Beihilfekategorien:

- **FuE-Vorhaben**
 - Grundlagenforschung
 - Industrielle Forschung
 - Experimentelle Entwicklung
- Durchführbarkeitsstudien
- (Aus-)Bau **Forschungsinfrastruktur**
- Innovationsbeihilfen für KMU
- Prozess- und Organisationsinnovationen
- Innovationscluster
 - Investitionsbeihilfen
 - Betriebsbeihilfen



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Vereinbarkeit ohne Anmeldungserfordernis:

Wenn Beihilfe die folgenden **Anmeldeschwellen der AGVO** nicht überschreitet (Art. 4 AGVO):

- **FuE-Vorhaben**
 - Grundlagenforschung: 40 Mio. €
 - Industrielle Forschung: 20 Mio. €
 - Experimentelle Entwicklung: 15 Mio. €
- Durchführbarkeitsstudien: 7,5 Mio €
- (Aus-)Bau **Forschungsinfrastruktur**: 20 Mio. €
- Innovationsbeihilfen für KMU: 5 Mio. €
- Prozess- und Organisationsinnovationen: 7,5 Mio. €
- Innovationscluster: 7,5 Mio. €



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Vereinbarkeit mit Anmeldungserfordernis

Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (seit 1.7.2014 in Kraft),

Folgendes Prüfungsschema:

1. Beitrag zu Ziel von gemeinsamem Interesse
2. Vorliegen eines Marktversagens
3. Erforderlichkeit der Beihilfe
4. Anreizeffekt der Beihilfe
5. Angemessenheit der Beihilfe
6. Allgemeine Interessenabwägung



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Ziel von gemeinsamem Interesse

- Art. 179 AEUV:
Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen sowie Schaffung eines europäischen Raums der Forschung anerkanntes Ziel
- Strategie „Europa 2020“:
Beitrag von FuEul zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum
- Immer (+) bei Kofinanzierung aus EU-Programm.



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Vorliegen eines Marktversagens

- **Positive externe Effekte** (insbes. bei Grundlagenforschung): Vorhaben für Gesellschaft nützlich, aus privatwirtschaftlicher Sicht aber unrentabel.
- **Asymmetrische Informationen:** Privatwirtschaft kann Sinnhaftigkeit des Vorhabens nicht einschätzen; Forschungseinrichtungen haben die erforderliche Expertise, aber keinen Zugang zu Fremdfinanzierung.
- **Koordinierungs- und Vernetzungsdefizite (z.B. Innovationscluster):** Kosten- und zeitaufwändige Koordinierung einer Vielzahl erforderlicher Kooperationspartner.



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Erforderlichkeit der Beihilfe

- (+), wenn keine anderen, den Wettbewerb weniger stark beeinflussende Instrumente ersichtlich
(z.B. zinsgünstiger Kredit oder Garantie statt nicht-rückzahlbaren Direktzuschusses, allgemeine Aufstockung der Mittel für öffentliche Forschung, Lehre und Bildung)
- (+) bei Kofinanzierung durch EU-Programm („Horizon 2020“).



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Anreizeffekt der Beihilfe

= Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“,

d.h. Beihilfe muss zu Verhaltensänderung bei Empfänger führen:

- (-) bei Aufnahme der Tätigkeit vor Stellung des Beihilfeantrags.
- im übrigen „kontrafaktische Analyse“.



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Indizien für Vorliegen eines Anreizeffekts:

- Vorhaben von erheblichem Nutzen für Gesellschaft, für durchführendes Unternehmen aber unrentabel.
- Hohe Anfangsinvestitionen, aber Zahlungsströme erst in ferner Zukunft zu erwarten.
- Hohes Risiko wegen Unvorhersehbarkeit des Projektverlaufs.



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Angemessenheit der Beihilfe

= Begrenzung der Höhe der Beihilfe auf das für die Durchführung der geförderten Tätigkeit erforderliche Minimum,

zulässige „**Beihilfehöchstintensität**“ ist abhängig von

- Marktnähe der geförderten Tätigkeit
- Größe des begünstigten Unternehmens.

Daraus ergeben sich folgende Beihilfehöchstintensitäten (Anhang II FuEul-Rahmen):

IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Beihilfekategorie	Kleine Unternehmen	Mittlere Unternehmen	Große Unternehmen
FuE-Vorhaben:			
Grundlagenforschung	100 %	100 %	100 %
Industrielle Forschung	70 %	60 %	50 %
Experimentelle Entwicklung	45 %	35 %	25 %
Durchführbarkeitsstudien	70 %	60 %	50 %
Forschungsinfrastrukturen	50 %	50 %	50 %
Innovationsbeihilfen für KMU	50 %	50 %	-
Prozess- und Organisationsinnovationen	50 %	50 %	15 %
Innovationscluster:			
Investitionsbeihilfen	mind. 50 %	mind. 50 %	mind. 50 %
Betriebsbeihilfen	50 %	50 %	50 %



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Gegebenenfalls Anpassung der Beihilfehöchstintensität nach oben:

- Bei Nachweis im Einzelfall (vgl. Ziff. 89 FuEul-Rahmen).
- Für Forschungsinfrastrukturen in benachteiligten Regionen: Leitlinien für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.
- **„Matching-clause“**: wenn Wettbewerber in Drittstaaten außerhalb der EU in den letzten 3 Jahren höhere Beihilfe für vergleichbares Vorhaben erhalten hat oder noch erhalten werden (vgl. Ziff. 92 FuEul-Rahmen).



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

Allgemeine Interessenabwägung

= positive Auswirkungen der Beihilfe müssen negative Folgen für Wettbewerb innerhalb der EU aufwiegen:

(-), bei

- „Crowding-out“: Wettbewerber verringert Umfang geplanter Investitionen,
- Subventionswettlauf zwischen Mitgliedstaaten: Standortverlagerung eines Unternehmens ohne Verhaltensänderung,
- Verstoß gegen sonstiges Unionsrecht, insbesondere durch sog. „Territorialisierung“:



IV. Die Vereinbarkeitsprüfung von FuEul-Beihilfen

= Kopplung der Beihilfe an Hauptsitz im Staatsgebiet des Beihilfengebers, an Verwendung inländischer Produkte/ Dienstleistungen oder an Verwertung der FuEul-Ergebnisse im Inland:

Verstoß gegen

- Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV),
- Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV),
- Grundsatz des freien Warenverkehrs (Art. 34 AEUV).



V. Erwähnte Beschlüsse der Europäischen Kommission

- Beschluss vom 22.10.2013, Staatliche Beihilfe SA.37274, *Bayerisches Programm zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Bio- und Gentechnologie – BayBIO* (vgl. auch früherer Beschluss vom 12.12.2007, Staatliche Beihilfe N 528/2007).
- Beschluss vom 28.10.2009, Staatliche Beihilfe NN 47/2009, *Fraunhofer Institut für Mikroelektronische Schaltungen und Systeme, Duisburg*.
- Beschluss vom 4.5.2009, Staatliche Beihilfe N 94/2009, *Änderung des Forschungsprogramms „Schifffahrt und Meerestechnik für das 21. Jahrhundert“* (vgl. auch früherer Beschluss vom 28.11.2000, Staatliche Beihilfe N 156/2000).
- Beschluss vom 30.1.2008, Staatliche Beihilfe N 365/2007, *Fraunhofer Center for Silicon Photovoltaics, Halle/Saale*.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Ihr Ansprechpartner

Dr. Clemens Holtmann
172, Av. de Cortenbergh, B-1000 Brüssel
Tel +32 2 74003-20, Fax +32 2 74003-29
holtmann@redeker.de

Berlin · Bonn · Brüssel · Leipzig · London · München

www.redeker.de

Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB, Sitz Bonn, Essen PR 1947



REDEKER | **SELLNER** | **DAHS**

REDEKER | **SELLNER** | **DAHS**

Berlin Leipziger Platz 3, 10117 Berlin
Tel +49 30 885665-0, Fax +49 30 885665-99, berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn
Tel +49 228 72625-0, Fax +49 228 72625-99, bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenbergh, 1000 Brüssel
Tel +32 2 74003-20, Fax +32 2 74003-29, bruessel@redeker.de

Leipzig Mozartstraße 10, 04107 Leipzig
Tel +49 341 21378-0, Fax +49 341 21378-30, leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside, London SE1 2AU
Tel +44 20 740486 41, Fax +44 20 743003 06, london@redeker.de

München Maffeistraße 4, 80333 München
Tel +49 89 2420678-0, Fax +49 89 2420678-69, muenchen@redeker.de

www.redeker.de

Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB, Sitz Bonn, Essen PR 1947



REDEKER | **SELLNER** | **DAHS**