



European Commission
Directorate-General for Competition
Ref: HT 618 Consultation on the Review of
the EU state aid rules for R&D&I
State aid Registry
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIE
Vorab per Mail:
stateaidgreffe@ec.europa.eu

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	WP-GSt-Wi/Ni	Susanne Wixforth	DW 2122 DW 42122	05.02.2014
		Miron Passweg		

HT.618 – Konsultation betreffend eine Reform der Beihilfenregelungen zu Forschung & Entwicklung & Innovation (Consultation on the Review of the EU state aid rules for R&D&I)

BAK Reg Nr: 23869471911-54

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Mio ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler wie auch auf EU-Ebene.

Die BAK begrüßt die Überarbeitung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation. Insbesondere sehen wir das Erfordernis von Bewertungsstudien im Zusammenhang mit steuerlichen Beihilfen als äußerst positiv, da sich in Österreich gezeigt hat, dass der Lenkungseffekt dieser Maßnahmen sowie der Zuwachs an Forschungsleistungen gering, die Mitnahmeeffekte hingegen sehr hoch sind.

Die Reform des Gemeinschaftsrahmens sollte dazu genutzt werden, insbesondere folgende neue Eckpunkte zu setzen:

- Der zukünftige Gemeinschaftsrahmen sollte finanzielle Anreize, zB in Form von Aufschlägen auf die normale Beihilfenintensität für die Erhöhung des Anteils weiblichen Forschungspersonals oder für die Erhöhung des Anteils weiblicher Projektleitungen, festlegen.
- Personal, das höhere Sekundarausbildung nachweist, sollte mit HochschulabsolventInnen unter dem Begriff „hochqualifiziertes Personal“ gleichgestellt werden.
- Der direkten, projektbezogenen Förderung sollte Präferenz eingeräumt werden, um positive Lenkungseffekte und möglichst geringe Mitnahmeeffekte zu erzielen.

- Steuerbeihilfen sollten grundsätzlich degressiv und auf 5 Jahre befristet ausgestaltet werden.

Zu ausgewählten Bestimmungen möchten wir folgende Anmerkungen zur Diskussion stellen:

Zusammenspiel zwischen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO III) und dem zukünftigen Gemeinschaftsrahmen F&E&I

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die AGVO III sich auch noch im Entwurfsstadium befindet und eine endgültige Abstimmung mit dem Gemeinschaftsrahmen für F&E&I daher derzeit nicht möglich ist. Da die Definitionen hinsichtlich F&E&I in beiden Entwürfen teilweise nicht übereinstimmen, bedarf es aus unserer Sicht einer Klarstellung, wie eine schlussendliche Abstimmung beider Entwürfe erfolgen soll.

Aus- und Weiterbildung

Aufgrund des hohen Stellenwerts der innovationsfördernden Aus- und Weiterbildung und zum Teil auch spezieller Förderungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Förderung von Nachwuchs-ForscherInnen über Dissertationen, Post-Doc-Stellen, Praktika, usw sollte dieses Thema im gegenständlichen Gemeinschaftsrahmen entsprechend Eingang finden. Ein bloßer Verweis auf die generellen Beihilfevorschriften für Ausbildungsbeihilfen ist aus unserer Sicht nicht ausreichend.

Frauenanteil in der Forschung

In der EU ist nach wie vor der Frauenanteil in der Unternehmensforschung sehr gering – in Österreich mit knapp über 16% sogar weit unter dem EU-Durchschnitt. Der zukünftige Gemeinschaftsrahmen sollte daher finanzielle Anreize, zB in Form von Aufschlägen auf die normale Beihilfenintensität für die Erhöhung des Anteils weiblichen Forschungspersonals oder für die Erhöhung des Anteils weiblicher Projektleitungen, festlegen.

Beihilfen für Innovationscluster – Punkt 12 lit e

Beihilfen für Innovationscluster sind als Investitionsbeihilfen zu betrachten. Grundsätzlich machen Clusterorganisationen Sinn, wenn diese von den betroffenen Unternehmen und Forschungsinstituten auch angenommen werden. Insofern sollten jedenfalls die Errichtungskosten einer Clusterorganisation förderbar sein.

Betreffend Betriebsbeihilfen stellt sich allerdings die Frage, wozu diese benötigt werden, wenn gemäß Entwurf der AGVO III (Kapitel 3, Abschnitt 4, Punkt 26, Ziffer 4) die Entgelte für die Nutzung der Anlagen und die Beteiligung an Tätigkeiten des Innovationsclusters dem Marktpreis entsprechen bzw die Kosten widerspiegeln müssen. Bei mangelhafter Nutzung einer Clusterorganisation sollte diese nicht künstlich – über Beihilfen – am Leben erhalten werden.

Definition „hochqualifiziertes Personal“ – Punkt 15 lit o

Die Einschränkung des Begriffs des hochqualifizierten Personals auf Personal mit Hochschulabschluss berücksichtigt nicht den Umstand, dass Personal mit Abschluss einer höheren Sekundarausbildung, langjähriger praktischer Erfahrung und permanenter

Fortbildung ebenfalls hochqualifizierte Tätigkeiten im Bereich F&E&I ausüben. Daher wäre in solchen Fällen eine Gleichstellung mit HochschulabsolventInnen wünschenswert.

Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen und Anreizeffekt – Kapitel 5.2. und 5.4.

Die Ansicht der Kommission, wonach staatliche Beihilfen im Bereich F&E&I nur bei Projekten gewährt werden dürfen, die ein gewisses Maß an Risiko beinhalten, welches über das übliche Geschäftsrisiko hinausgeht, ist zu unterstützen. Dabei sollte man jedoch zwischen Unternehmen, die erstmalig in die Forschung einsteigen und solchen, die regelmäßig forschen, unterscheiden. Der Einstieg in die Forschung sollte auch dann gefördert werden, wenn die Innovation inkrementell und das Risiko gering ist, da eine Steigerung der Anzahl der F&E&I betreibenden Unternehmen volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Regelmäßig forschende Unternehmen sollten dazu angehalten werden, technologisch anspruchsvollere Projekte, die auch ein entsprechend höheres Risiko beinhalten, zu realisieren.

Staatliche Beihilfen machen nur dann Sinn, wenn sie entsprechende Lenkungseffekte haben und gleichzeitig die Mitnahmeeffekte möglichst gering gehalten werden. Beispielsweise machen große, forschungsstarke Unternehmen die Durchführung von geplanten Forschungsprojekten in der Regel nicht davon abhängig, ob sie dafür Förderungen erhalten. Trotzdem können Förderungen bewirken, dass die Projekte technologisch anspruchsvoller werden, da ein Teil des Risikos vom Staat abgedeckt wird. Generell muss aber bei der Förderung von großen Unternehmen auf eine entsprechende Projektgröße (bei kleinen Projekten ist das Risiko zu gering) und eine hohe Projektqualität geachtet werden, da sonst die Mitnahmeeffekte zu überwiegen drohen. Anders verhält es sich bei KMU und Kleinunternehmen. Diese können Projekte oft nur mit Unterstützung der öffentlichen Hand finanzieren.

Nach Ansicht der BAK ist die effizienteste Förderungsform, möchte man positive Lenkungseffekte und möglichst geringe Mitnahmeeffekte erzielen, die direkte, projektbezogene Förderung.

Was die Finanzierungsform betrifft (Punkt 61), so sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob diese in Form von Darlehen, Garantien oder Zuschüssen erfolgt, da die sinnvollste Finanzierungsart je nach Projekt anders geartet ist.

Steuerliche Beihilferegelnungen – Punkt 65 und 82

Gemäß Entwurf wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie Bewertungsstudien zur Anreizwirkung ihrer jeweiligen steuerlichen Maßnahmen vorlegen (entsprechend sollten die für Ex-post-Bewertungen ins Auge gefassten Methoden Bestandteil der Planung der betreffenden Maßnahmen sein). Liegen keine Bewertungsstudien vor, geht die Kommission davon aus, dass steuerlicher Beihilfen nur Anreize für inkrementelle Maßnahmen bieten.

Die Einforderung von Bewertungsstudien ist aus folgenden Gründen zu begrüßen: Die steuerliche Forschungsförderung ist in Österreich im letzten Jahrzehnt zulasten der mehr zielgerichteten direkten Förderungen, deutlich ausgebaut worden, obwohl der

Lenkungseffekt steuerlicher Förderungen zweifelhaft ist, höhere Mitnahmeeffekte zu erwarten sind und die Additionalität, also der Zuwachs an Forschungsleistungen im Unternehmen, im Vergleich zur direkten F&E-Förderung, deutlich geringer ist. Eine eingehende Evaluierung der steuerlichen F&E-Förderung in Österreich wurde bisher nicht durchgeführt. Hinzu kommt noch, dass die F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor in Österreich auf relativ wenige (große) Unternehmen konzentriert sind und daher ein geringer Teil der heimischen Unternehmen von der steuerlichen F&E-Förderung in einem überproportionalen Ausmaß profitiert. Gemäß Statistik Austria sind von knapp 3.400 F&E betreibenden Unternehmen die Top 10 für etwa 29% der gesamten internen F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors verantwortlich. Die forschungsstärksten 48 Unternehmen geben 50% der F&E-Ausgaben aus, 75% der Ausgaben entfallen auf nur 233 Unternehmen. Die Planung und Durchführung von Bewertungsstudien sollten daher mit Nachdruck eingefordert werden. Aus derzeitiger Sicht wird der in Punkt 65 angesprochene Anreizeffekt nicht erzielt. Klärungsbedürftig ist, ob gemäß Punkt 82 (inklusive Fußnote 47) gemeint ist, dass auch im Fall der Unterscheidung zwischen einzelnen F&E-Kategorien immer nur die (geringere) Beihilfenhöchstintensität für experimentelle Entwicklung als Maßstab gilt.

Hinsichtlich der Prüfung der Beihilfeintensität einer steuerlichen Maßnahme, welche als Verhältnis zwischen der Gesamtsteuerbefreiung und der Summe sämtlicher beihilfefähiger F&E&I-Kosten ermittelt werden soll, ist die praktische Durchführbarkeit klärungsbedürftig, da die steuerliche Beihilfe nicht im gleichen Jahr beantragt wird, wie die direkte.

Grundsätzlich sollten steuerliche Maßnahmen jedenfalls nur zeitlich begrenzt (maximal 5 Jahre) und degressiv zulässig sein, zumindest solange, als die von der Kommission angesprochenen Bewertungsstudien nicht vorliegen.

Bedingungen für Beihilfen – Punkt 103

Gemäß Punkt 103 wird die Kommission eine Beihilfe nicht genehmigen, wenn diese selbst oder die mit ihr verbundenen Bedingungen zwangsläufig zu einem Verstoß gegen das EU-Recht führen. Dies gilt insbesondere für Beihilfen, deren Gewährung an die Verpflichtung für den Empfänger geknüpft ist, dass er seinen Hauptsitz im betreffenden Mitgliedstaat hat (oder dass er in erster Linie in diesem Mitgliedstaat niedergelassen ist) oder dass er im Inland hergestellte Waren oder inländische Dienstleistungen nutzt, sowie für Beihilfemaßnahmen, die die Möglichkeiten für den Beihilfeempfänger beschränken, die F&E&I-Ergebnisse in anderen Mitgliedstaaten zu verwerten.

Dazu ist anzumerken, dass der Verwertungsaspekt gleichbedeutend ist mit der Erhaltung bzw Schaffung von Arbeitsplätzen im Mitgliedsstaat, welcher die Beihilfe gewährt und dies ist wiederum essentiell für die öffentliche Rechtfertigung von Beihilfen. Die Nutzungs- und Verwertungsrechte der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse müssen daher beim Förderungsnehmer liegen. Grundsätzlich sollte zumindest ein Teil der Produktion im Inland erfolgen – jedenfalls sollte aber die Verwertung der Forschungsergebnisse im Inland über die Vergabe von Lizenzen als Bedingung geltend gemacht werden können. Aus Sicht der BAK ist es äußerst problematisch, den Zusammenhang zwischen Finanzierung der Beihilfe aus nationalen Steuertöpfen und dem erwarteten Nutzen im Inland zu unterbrechen.

Grenzüberschreitende Forschungsprojekte sollten daher aus anderen Mitteln – EU-Fonds, internationale Finanzmärkte – gespeist werden.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente im weiteren Gesetzwerdungsprozess.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
fdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
fdRdA