

BIO DEUTSCHLAND

Positionspapier der BIO Deutschland

zum Thema

Wissenschaftliche Exzellenz durch faire Marktbedingungen

*Zehn Forderungen von BIO Deutschland
zur Verbesserung der wissenschaftlichen Exzellenz in Deutschland*

BIO DEUTSCHLAND

Inhaltliche Übersicht:

- A. Präambel: Vision oder Realität?
- B. Zusammenfassung der Ergebnisse des Positionspapiers
- C. Rechtlicher Hintergrund
- D. Die zentrale Bedeutung der Vollkostenrechnung
- E. Forderungen zu fairen Marktbedingungen zur Erreichung wissenschaftlicher Exzellenz

A. Präambel: Vision oder Realität?

Ein molekularbiologischer Wissenschaftler einer Universität extrahiert aus dem zu erforschenden Organismus das betreffende Erbgut. Er pipettiert die DNS in das davor vorgesehene Gefäß und wirft dieses am Nachhauseweg - sicher verpackt - am Eingang seines Laborgebäudes in den Briefkasten eines industriellen Dienstleisters. Der Dienstleister holt die Probe noch am selben Abend ab, bringt sie in sein Labor, führt die geforderte DNS-Analyse noch in derselben Nacht durch und der Wissenschaftler hat die Ergebnisse bereits bei seiner Rückkehr ins Labor am nächsten Morgen über das Internet geliefert bekommen. Was vielleicht traumhaft klingen mag, ist keine Vision mehr, sondern seit Jahren industrielle Realität in der DNS-Analyse in Deutschland.

Vorteile durch die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Industrie

Dieses Beispiel aus der biotechnologischen Forschung bringt für die forschende Wissenschaftsgemeinde schnelle Ergebnisse, in der Regel gleichbleibende standardisierte Qualität (wichtig für Veröffentlichungen) und kalkulierbare Kosten in den Forschungsbudgets. Zudem können die wissenschaftlichen Ressourcen auf die Interpretation der Daten konzentriert werden. Für die Industrie werden in zukunftsorientierten Märkten wichtige Arbeitsplätze geschaffen, die wiederum Innovation vorantreiben, Wertschöpfung generieren (und damit Steuern zahlen, von denen u.a. Forschung bezahlbar wird) und somit Wohlstand hervorbringen. Der Staat wiederum kann einerseits seinen Aufgaben nachkommen (z.B. Arbeitsplätze schaffen, innovative Forschung finanzieren etc.) und gleichzeitig auf effiziente Weise seine Ressourcen – sprich: Geld – optimal einsetzen, da die Wissenschaftler selber entscheiden, wie viel Geld für welche Leistung bezahlt wird.

Dann ist doch alles in Ordnung, oder...?

Was bei anderen Dienstleistern bereits längst akzeptiert ist (welche Universität würde sich zum Beispiel eine eigene Automobil-Flotte leisten, wenn sie 2-3 die Woche eine Taxifahrt benötigt?), ist bei hochspezialisierten molekularbiologischen Leistungen leider noch nicht Standard. Selbst standardisierte Routineleistungen werden in hohem Maße selbst im eigenen Labor oder Institut produziert, anstatt von der Industrie kostengünstig eingekauft zu werden. Dabei werden durchaus lange Lieferzeiten oder schwankende Qualität in Kauf genommen. Dies meist mit dem Argument, dass die Leistung im Forschungsumfeld ‚billiger‘ sei. Dass dies erstens die eigene akademische Forschungsqualität gefährden kann (lange Analysezeiten verspäten z.B. Veröffentlichungen) und zweitens nicht alle Kosten (=Vollkosten) einberechnet werden, wird dabei durchaus übersehen. Dadurch entstehen Problemfelder zum Beispiel in den Bereichen der Zuwendungen und Beihilfen, welche wiederum zu Wettbewerbsverzerrungen in der Industrie führen und somit deutsche Arbeitsplätze in der „Life Science“ Industrie gefährden können.

Warum dieses Positionspapier von BIO Deutschland?

BIO Deutschland setzt sich für das Erreichen wissenschaftlicher Exzellenz durch faire Marktbedingungen ein. Nur durch die Konzentration auf die Kernaufgaben in Forschung und der Industrie können Wissenschaft und Wirtschaft die bestmöglichen Ergebnisse für einen starken Forschungs- und Wirtschaftsstandort in Deutschland erreichen. BIO Deutschland unterstützt die bereits existierenden rechtlichen Rahmenbedingungen nachdrücklich und möchte auf dringend erforderliche Verbesserungen aufmerksam machen, um die wissenschaftliche Forschung in Deutschland durch einen noch besseren Schulterschluss mit der Industrie zu optimieren. Um die Transparenz gegenüber an den Life Sciences beteiligten Wissenschaftlern, öffentlichen Fördergremien, Gutachtergremien, Wissenschaftsministerien, Projektträgern und Vertretern der Politik zu verbessern, hat BIO Deutschland dieses Positionspapier erstellt.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse des Positionspapiers

Rechtliche Rahmenbedingungen

Existierende Gesetze und Richtlinien legen faire Marktbedingungen im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung in Deutschland fest:

- Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation ist ein wichtiges Ziel von gemeinsamem Interesse. Gemäß Artikel 179 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ex-Artikel 163 EGV)¹ hat „die Union zum Ziel, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass [...] die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie gefördert wird [...]“.
- Im Haushaltsrecht ist der geltende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fest verankert. Dieser soll die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken.
- Forschungseinrichtungen müssen seit 2009 wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Tätigkeiten trennen. Erfolgt die Trennung (z.B. im Jahresabschluss) nicht bzw. ist sie nicht eindeutig, kann auch die nicht wirtschaftliche Tätigkeit unter das EU-Beihilferecht fallen. Dies soll die Quersubvention wirtschaftlicher Tätigkeiten verhindern.
- Bei der Forschung mit Mitteln Dritter darf keine Wettbewerbsverzerrung entstehen. In einigen Bundesländern müssen Angebote von akademischen Einrichtungen entsprechend den im gewerblichen Bereich üblichen Entgelten bemessen werden. Die EU schreibt ebenfalls vor, dass dies zu marktüblichen Bedingungen geschehen muss.

Zehn Forderungen von BIO Deutschland zur Verbesserung der wissenschaftlichen Exzellenz in Deutschland

BIO Deutschland fordert die beteiligten Gruppen in Deutschland auf, die wissenschaftliche Exzellenz in Deutschland weiter nachhaltig zu verbessern. Im Einzelnen sollten folgende Maßnahmen dringend umgesetzt werden:

1. Die **Arbeitskraft von Wissenschaftlern sollte für Forschungsfragen genutzt werden**. Routinetätigkeiten sollten an kommerzielle Anbieter ausgelagert werden, die ohne Qualitätsverlust in der Regel schneller, effizienter und damit letztlich kostengünstiger Leistungen herstellen können. Dadurch wird die Qualität der Forschung erhöht und Wissenschaftler können sich auf die hochqualitative Forschung konzentrieren.
2. „**Privat vor Staat**“: Der Steuerzahler soll nicht dazu missbraucht werden, Servicedienstleistungen, welche von der akademischen Forschung angeboten werden, in der Art zu subventionieren, dass diese die Wettbewerbsfähigkeit von industriellen Dienstleistern und somit Arbeitsplätze gefährden.
3. Die Vollkostenrechnung² muss dringend an allen akademischen Einrichtungen in Deutschland eingeführt werden. Erst die **Einführung der einheitlichen Vollkostenrechnung** für alle Hochschulen und Forschungseinrichtungen ermöglicht einen effizienteren Ressourceneinsatz in der Forschungslandschaft.
4. **Forschungsgruppen und deren Leiter kennen die tatsächlichen Vollkosten** (Kosten für Material, Personal, Overhead, Maschine, Gebäude, Heizung, Elektrizität, IT, etc.) einer internen erstellten Dienstleistung. Um die Gefahr eines „internen, geschützten Monopols“ am eigenen Institut zu vermeiden, müssen Forscher Teile ihres Forschungsbudgets auch an wirtschaftliche Unternehmen vergeben können. Im Wettbewerb zu wirtschaftlichen Unternehmen verbessern sich dadurch der Einsatz der Forschungsgelder und die Qualität der Forschung für die Forschungsgruppen.

¹ Artikel 197 AEUV entspricht dem vormals gültigen Artikel 163 EG-Vertrag (EGV). Durch den Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, der am 01. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde der EG-Vertrag in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt und die Artikel neu geordnet.

² Die Vollkostenrechnung bezeichnet alle jene Systeme der Kostenrechnung, bei denen sämtliche Kosten auf den Kostenträger verrechnet werden. Sie hat zum Ziel, die effektiv oder planmäßig entstandenen Kosten eines Kostenträgers vollständig festzustellen, um dadurch die Wirtschaftlichkeit des Entstehungsprozesses zu kontrollieren und eine Erfolgsrechnung zu ermöglichen.

BIO DEUTSCHLAND

5. Sicherstellung, dass die für die (Grundlagen-) Forschung bereitgestellte **Forschungsmittel zweckentsprechend verwendet werden** und Wettbewerbsverzerrungen im Interesse der Steuerzahler vermieden werden (z.B. Angebot von Dienstleistungen für Dritte nur zu Materialkosten).
6. Die Einführung der **Projektkostenpauschale** durch die Bundesregierung wird begrüßt. Jedoch sollte dies nur ein erster Schritt hin zu einer Projektfinanzierung auf Basis der Vollkosten sein.
7. **Industrielle Vertreter** sollten stets in Gutachtergremien mitwirken.
8. **Gutachtergremien** sollten die Transparenz hinsichtlich eines fairen Wettbewerbs erhöhen und in der Begutachtung mitberücksichtigen (wurden z.B. Vollkostenprinzipien eingehalten oder ist durch die beantragte Fördermaßnahme ein fairer Wettbewerb gefährdet?).
9. In der Antragsstellung sollten höhere Beträge für die **Vergabe an Dienstleister** beantragt werden dürfen, als bisher vorgesehen. Noch immer scheint es leichter zu sein, teure Geräte und Personal im Rahmen von Förderanträgen bewilligt zu bekommen gegenüber geringeren finanziellen Mitteln um die gleiche Leistung im Rahmen von Outsourcing am Markt einzukaufen.
10. Zur Vergabe von Dienstleistungen im Bereich von Forschung und Entwicklung sollten zur **Verbesserung der Qualität** relevante Prinzipien eingehalten werden (z.B. vorliegendes ISO-Zertifikat, Ausstattung des Labors, vorliegende Erfahrung, mögliche Auditierung durch den Auftraggeber).

C. Der rechtliche Hintergrund

1. Einleitung in den rechtlichen Rahmen

Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation ist ein wichtiges Ziel von gemeinsamem Interesse. Gemäß Artikel 179 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ex-Artikel 163 EGV)³ hat „die Union zum Ziel, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass [...] die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie gefördert wird [...]“.

Diese Förderung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt zum einen durch das europäische Beihilfeverbot. Bei den Ausnahmen vom Beihilfeverbot ist sichergestellt, dass die öffentliche Förderung im Bereich Forschung und Entwicklung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Insbesondere in Branchen, die in forschungsintensiven Bereichen tätig ist, wie die Biotechnologie, ist es für die zumeist kleinen und mittleren Unternehmen wichtig, dass ein fairer Wettbewerb herrscht. Durch Preis- oder Leistungsverzerrungen können diese Unternehmen an den Rand ihrer Konkurrenzfähigkeit gebracht werden.

Staatliche Beihilfen sollen die wirtschaftliche Effizienz, also die Optimierung der Gesamtwohlstands-gewinne in einem einzelnen Markt oder der gesamten Volkswirtschaft, fördern und damit zu nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung beitragen. Staatliche Beihilfen im Bereich der Forschung und Entwicklung sind demnach mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn von ihnen angenommen werden kann, dass sie zu zusätzlicher Forschungs- und Entwicklungstätigkeit führen und der Wettbewerb nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt wird.

2. Öffentliche Förderung von Forschungseinrichtungen

Bei der öffentlichen Förderung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungsinstituten ist insbesondere das europäische Beihilferecht von Bedeutung.

2.1. Beihilferecht nach Art. 107 AEUV

- Vom grundsätzlichen Verbot der staatlichen Beihilfen bestehen im Bereich der Forschung und Entwicklung Ausnahmen bei der Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.
- Auch Beihilfen zur Förderung der Entwicklung in einzelnen Wirtschaftszweigen oder Wirtschaftsgebieten verstoßen nicht gegen das Beihilfeverbot, soweit die Förderung die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen.
- Nach der Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung EG Nr. 800/2008) sind Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, soweit sie im Bereich Grundlagenforschung 100 %, im Bereich der industriellen Forschung 50% und im Bereich experimentelle Entwicklung 25% der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten, ebenfalls zulässig.
- Das europäische Primärrecht wird durch den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (Mitteilung der Kommission 2006/C 323/01) ergänzt und konkretisiert.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV (ex-Artikel 87 Abs. 1 EGV) sind staatliche Beihilfen im Grundsatz verboten. Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gilt eine staatliche Finanzierung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten von Forschungseinrichtungen als staatliche Beihilfe, sofern sämtliche Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt sind. Im Einklang mit der Rechtsprechung muss es sich in einem solchen Fall bei der Forschungseinrichtung um ein Unternehmen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln. Der Unternehmenscharakter hängt nicht von der Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) oder einer Gewinnorientierung (ge-

³ Artikel 197 AEUV entspricht dem vormals gültigen Artikel 163 EG-Vertrag (EGV). Durch den Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, der am 01. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde der EG-Vertrag in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt und die Artikel neu geordnet.

winnorientiert oder nicht) ab, sondern davon, ob die Hochschule oder Forschungseinrichtung eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, d. h. Waren und/oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbietet.⁴ In einem solchen Fall fällt die staatliche Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten unter Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn dadurch eine Begünstigung eintritt, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

In bestimmten Fällen können staatliche Beihilfen jedoch auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 oder Abs. 3 AEUV mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein. Beihilfen im Bereich der Forschung und Entwicklung sind in erster Linie aus den in Art. 107 Abs. 3 Buchstaben b und c AEUV genannten Gründen zu rechtfertigen. Während Buchstabe b Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht, befreit Buchstabe c Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete von der Zuordnung zum Beihilferecht, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen.

Außerdem wurde die Kommission durch die Verordnung (EG) Nr. 994/98 ermächtigt, festzulegen, dass bestimmte Beihilfen gemäß Art. 107 AEUV mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind. Von der Ermächtigung hat die Kommission durch Erlass der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 (allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung) Gebrauch gemacht. Freigestellt sind danach Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, soweit sie im Bereich Grundlagenforschung 100 %, im Bereich der industriellen Forschung 50% und im Bereich experimentelle Entwicklung 25% der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten. Im Einklang mit Art. 107 AEUV wird daraus deutlich, dass staatliche Förderung wissenschaftlicher Arbeit vom Beihilferecht ausgenommen ist, während die öffentliche Förderung wirtschaftlicher Betätigungen wegen der möglichen Verzerrung des Wettbewerbs beihilferechtlich relevant sind.

In dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (Mitteilung der Kommission 2006/C 323/01, im Folgenden: Gemeinschaftsrahmen FuEul) legt die Europäische Kommission unter anderem dar, unter welchen Voraussetzungen Forschungseinrichtungen als Empfänger staatlicher Beihilfen gelten und unter welchen Bedingungen Unternehmen Empfänger mittelbarer staatlicher Beihilfen durch staatlich finanzierte öffentliche Forschungseinrichtungen sind. So heißt es unter Punkt 3.1.2 des Gemeinschaftsrahmens FuEul:

„Wenn Forschungseinrichtungen und andere Innovationsmittler wirtschaftliche Tätigkeiten wie die Vermietung von Infrastruktur, Dienstleistungen für gewerbliche Unternehmen oder Auftragsforschung ausüben, sollte dies unter marktüblichen Bedingungen geschehen, und die öffentliche Finanzierung dieser Tätigkeiten wird grundsätzlich als Beihilfe betrachtet.“

Die Kommission will dadurch zum einen verhindern, dass sich öffentlich finanzierte Forschungseinrichtungen bei einer wirtschaftlichen Betätigung gegenüber Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen, indem sie ihre Dienstleistungen aus öffentlichen Haushalten subventionieren. Zum anderen soll ausgeschlossen werden, dass sich Unternehmen gegenüber ihren Wettbewerbern Vorteile verschaffen, indem sie Dienstleistungen öffentlich finanzierter Forschungseinrichtungen in Anspruch nehmen, ohne hierfür einen marktüblichen bzw. kostendeckenden Preis zu entrichten.⁵ Die ehemals gültige beihilferechtliche Privilegierung nicht-gewinnorientierter Hochschulen und Forschungsinstitute wird durch den aktuellen Gemeinschaftsrahmen FuEul aufgehoben.

2.2. Zuwendungsrecht

- Nach der Bundeshaushaltsordnung können Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung für bestimmte Zwecke gewährt werden, denn der Bund an deren Erfüllung ein erhebliches Interesse hat.
- Ein erhebliches Bundesinteresse ist zu verneinen, wenn eine Aufgabe, etwa im Forschungsbereich, durch vorhandene Bundesbehörden mit erledigt oder durch einen Dritten in ausreichendem Maße wahrgenommen werden kann.

Mit dem europäischen Recht korreliert das deutsche Zuwendungsrecht in der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Zuwendungen werden an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung für bestimmte Zwe-

⁴ Rs 118/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 2599, Rdnr. 7; Rs. C-35/96, Kommission/Italien (CNSD, Slg. 1998, I-3851, Rdnr. 36; Rs. C-309/99, Wouters, Slg. 2002, I-1577, Rdnr. 46

⁵ Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 18-2010, S. 9

cke gewährt, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 BHO). Die Förderung von Forschung und Entwicklung bildet dabei einen Schwerpunkt. Weitere Bereiche sind die Sport-, Kultur- und Umweltschutzförderung sowie die Förderung von wichtigen bildungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Vorhaben. Daran wird deutlich, dass es sich in weitem Umfang um Bereiche handelt, bei denen der Staat selbst tätig werden müsste, wenn es das Instrument der Zuwendung nicht gäbe.⁶ Um die Erfüllung des Zuwendungszwecks und die wirtschaftliche Mittelverwendung bei der Förderung von Bereichen außerhalb der staatlichen Verwaltung sicherzustellen sind besondere Regelungen entwickelt worden.

Nach § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur veranschlagt werden

- als Leistungen für bestimmte Zwecke,
- an deren Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung der Bund ein erhebliches Interesse hat,
- wenn dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Zuwendungen dürfen auch nur unter diesen Voraussetzungen gewährt werden (§ 44 Abs. 1 BHO). Der Zuwendungsbegriff ist somit die Grundlage für die Veranschlagung und Bewirtschaftung sowie für das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs (§ 91 Abs. 1 und 2 BHO).

Im Bereich der öffentlichen Förderung von Forschung und Entwicklung ist der Begriff des „erheblichen Bundesinteresses“ von zentraler Bedeutung. Durch die Einschränkung „erheblich“ ist klargestellt, dass nicht jedes Bundesinteresse ausreicht. Der Umstand, dass eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt also noch keine Zuwendung. Es müssen besondere Gesichtspunkte hinzutreten. Wo die Grenze im Einzelnen zu ziehen ist, hängt mitunter von politischen Wertungen ab.⁷ Ein erhebliches Bundesinteresse für Zuwendung ist zu verneinen, wenn eine Aufgabe, etwa im Forschungsbereich, durch vorhandene Bundesbehörden mit erledigt werden kann.⁸ Nichts anderes kann gelten, wenn die Aufgabe durch einen Dritten in ausreichendem Maße wahrgenommen wird. Die Verzerrung des Wettbewerbs durch unmittelbare oder mittelbare öffentliche Förderung liegt eindeutig nicht im Interesse des Bundes. Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushaltsplan veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, wenn das Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ist im Bereich der Wirtschaft also ein Tätigkeitsbereich durch ausreichende unternehmerische Angebote abgedeckt und besteht ein funktionierender Wettbewerb zwischen den Anbietern, besteht kein Anlass öffentliche Fördermittel in diesen Tätigkeitsbereich zu investieren.

Der im Haushaltsrecht geltende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll darüber hinaus die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken.⁹ Bei der Förderung von Forschung und Entwicklung im wissenschaftlichen Bereich müssen also alle eingesetzten Mittel diesem Ziel gewidmet werden. Eine Verwendung öffentlicher Forschungsfördermittel für eine wirtschaftliche Betätigung würde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit widersprechen. Im Einzelnen werden der Zweck und die Mittelverwendung in Förderbescheiden festgelegt. In den allgemeinen Nebenstimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)¹⁰ findet sich der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenfalls wieder.

2.3. Hochschulrecht

- Sowohl das Hochschulrahmengesetz als auch die Landeshochschulgesetze sehen vor, dass bei der Forschung mit Mitteln Dritter keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen dürfen.

Das Recht zur Regelung der Förderung der wissenschaftlichen Forschung obliegt im Grundsatz den einzelnen Bundesländern (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Der Bund hat hierbei ausnahmsweise das Recht zur Gesetzgebung, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesge-

⁶ Bundesministerium für Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Juli 2008, S. 27

⁷ BMF a.a.O. S. 29

⁸ Dittrich, Norbert / Köckritz, Sieghardt von / Ermisch, Günther / Lamm, Christel, Bundeshaushaltsordnung (BHO) Kommentar, Stand 2010, § 23 S. 30

⁹ BMF a.a.O. S. 36

¹⁰ ANBest-P vom 14. März 2006, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL. 2006, S. 444)

BIO DEUTSCHLAND

biet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Davon hat der Bund durch Erlass des Hochschulrahmengesetzes (HRG) Gebrauch gemacht. § 35 HRG regelt die Forschung mit Mitteln Dritter. Dabei sind u. a. die entstehenden Folgelasten angemessen zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 2 HRG). Die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen der Hochschule darf sogar untersagt bzw. beschränkt werden, wenn diese Voraussetzung nicht berücksichtigt wird (§ 25 Abs. 3 HRG).

Gleichlautende Regelungen finden sich in den Landeshochschulgesetzen, die den Rahmen des HRG ausfüllen. Einige Bundesländer gehen jedoch über die standardmäßige Übernahme der HRG-Regelung hinaus und legen fest:

„Werden bei der Durchführung eines Vorhabens im Auftrag von Dritten Leistungen erbracht, die auch gewerblich angeboten werden, so müssen die Drittmittel für diese Leistungen entsprechend den im gewerblichen Bereich üblichen Entgelten bemessen sein.“¹¹

Die so klargestellte Abgrenzung der Forschungstätigkeit von der wirtschaftlichen Tätigkeit zeigt, dass der Wettbewerbsgedanke auch im Rahmen der Auftragsforschung Beachtung findet. Hochschulen, deren Zweck die Forschung ist, sollen, sofern sie in Konkurrenz zu wirtschaftlich tätigen Unternehmen treten, nur auf Basis einer Vollkostenrechnung agieren.

Der gleiche Gedanke ergibt sich in den übrigen Bundesländern aus dem in den Landeshochschulgesetzen festgehaltenen Wirtschaftlichkeitsprinzip. Ausfluss des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist das Subsidiaritätsprinzip, nach dem eine öffentliche Förderung nur ergänzenden Charakter haben kann. Sie ist u.a. auch dann nachrangig, wenn durch eine angemessene Beteiligung Dritter, bei denen die Aufgabenerfüllung auch im eigenen Interesse liegt, der zu fördernde Zweck erreicht werden kann.¹² Anders gesagt, in Bereichen, in denen Leistungen auch von Dritten in ausreichendem Maße erbracht werden, ist ein Einsatz von Fördermitteln grundsätzlich subsidiär und damit in der Regel unwirtschaftlich.

Die hochschulrechtlichen Vorschriften der Länder werden ergänzt durch die sog. Drittmittelrichtlinien¹³, in den neben einer Definition der Drittmittel auch Ausführungen zur Verwendung der eingeworbenen Drittmittel festgeschrieben sind. Dabei zeigt sich durchweg, dass öffentliche Drittmittel nur für Zwecke der Forschung und Lehre, also zur Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen, eingesetzt werden. Das Land Brandenburg geht in seiner Drittmittelrichtlinie¹⁴ sogar noch einen Schritt weiter und schreibt für die Entgelte aus der Durchführung von Forschungsaufträgen fest, dass diese grundsätzlich kostendeckend unter Beachtung aller vorhersehbarer Personalkosten, Kosten für Material- und Sachaufwand und die anteiligen Gemeinkosten bemessen sein müssen. Auch hieraus wird deutlich, dass die öffentliche Hand sicherstellen will, dass öffentliche Forschungsmittel nicht sachfremd eingesetzt werden. Alle Drittmittelrichtlinien trennen die wissenschaftliche von der wirtschaftlichen Betätigung und stellen klar, dass öffentliche Drittmittel im Bereich Forschung und Lehre zu verwenden sind.

3. Trennung von wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten in den Forschungseinrichtungen

- Nach EU Recht sind die wirtschaftliche und die nicht wirtschaftliche Tätigkeit von Forschungseinrichtungen strikt zu trennen.
- Die Trennung soll die Quersubvention wirtschaftlicher Tätigkeiten von Hochschulen und Forschungseinrichtungen und damit eine mögliche Verzerrung des Wettbewerbs verhindern.
- In diesem Zusammenhang betont die Europäische Kommission, dass Märkte, auf denen Wettbewerb herrscht, grundsätzlich ohne äußere Einwirkung zu den effizientesten Lösungen für Forschung, Entwicklung und Innovation gelangen müssten.

¹¹ § 41 Abs. 5 S. 3 LHG (Baden-Württemberg), § 22 Abs. 3 S. 3 NHG (Niedersachsen) und § 68 Abs. 4 S. 3 UG (Saarland)

¹² Gleichlautend insofern Nr. 2.5 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 BHO

¹³ Drittmittelrichtlinien sind in der Regel Verwaltungsvorschriften, die von den Bundesländern (so in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg) oder den jeweiligen Hochschulen erlassen werden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sehen die Landeshochschulgesetze die Festsetzung mittels Satzung vor.

¹⁴ Richtlinie des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Forschung mit Mitteln Dritter (Drittmittelrichtlinie) vom 02.Juni 1997

BIO DEUTSCHLAND

Bei der beihilferechtlichen Beurteilung der staatlichen Finanzierung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeit in Hochschulen und Forschungsinstituten unterscheidet die Kommission zwischen nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten und wirtschaftlichen Tätigkeiten. Als *nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten* von Forschungseinrichtungen betrachtet die Kommission in der Regel

- die Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen,
- die unabhängige Forschung und Entwicklung (FuE) – auch im Verbund – zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses und
- die Verbreitung von Forschungsergebnissen.

Darüber hinaus gilt der Technologietransfer (Lizenzierung, Gründung von Spin-offs oder andere Formen des Managements von Wissen, das von der Forschungseinrichtung hervorgebracht wird) als nicht-wirtschaftliche Tätigkeit, sofern er interner Natur ist und alle Einnahmen daraus wieder in die Haupttätigkeit der Forschungseinrichtung investiert werden.

Die staatliche Förderung nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten fällt nicht unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV, sofern diese Betätigung sowie ihre Kosten und Finanzierung eindeutig von einer etwaigen wirtschaftlichen Tätigkeit getrennt werden kann.

Am 01. Januar 2007 trat der Gemeinschaftsrahmen FuEul in Kraft. In diesem Gemeinschaftsrahmen legt die Kommission die Regeln fest, anhand deren sie angemeldete Beihilfen prüfen wird. Durch die damit erfolgte Konkretisierung ihrer Ermessensbefugnis erhöht die Kommission die Rechtssicherheit und Transparenz ihres Entscheidungsprozesses. Gleichzeitig weitet die Kommission erstens die bestehenden Möglichkeiten zur Gewährung von FuE-Beihilfen auf neue Tätigkeiten zur Stärkung der Innovation aus. Innovation bezeichnet dabei einen Prozess, bei dem Wissen und Technologie mit der Wahrnehmung von Marktchancen für neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen und Verfahren im Vergleich zu den bereits auf dem Gemeinsamen Markt verfügbaren verknüpft werden und diese Verknüpfung mit einem bestimmten Risiko verbunden ist.

Zweitens bezweckt die Kommission eine bessere Verwaltung der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen. Deshalb will sie den Geltungsbereich der Gruppenfreistellung von FuE-Beihilfen ausweiten, der momentan noch auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) beschränkt ist. Die neue allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (siehe dazu 2.1) erstreckt sich auf sämtliche weniger problematische Beihilfemaßnahmen im Bereich von Forschung, Entwicklung und Innovation. Der Gemeinschaftsrahmen FuEul gilt weiterhin für sämtliche Beihilfemaßnahmen, die bei der Kommission angemeldet wurden, weil sie nicht von der Gruppenfreistellungsverordnung erfasst werden oder weil in der Gruppenfreistellungsverordnung eine Einzelanmeldepflicht festgelegt wurde oder weil der Mitgliedstaat sich zur Anmeldung entschlossen hat, obwohl die betreffende Maßnahme theoretisch gemäß der Gruppenfreistellungsverordnung hätte freigestellt werden können. Er gilt ferner für die Würdigung sämtlicher nicht angemeldeten Beihilfen.

Um drittens die Überwachungstätigkeit der Kommission zielgenauer auszurichten, enthält der Gemeinschaftsrahmen FuEul für die Würdigung der von ihm erfassten Maßnahmen nicht nur Regeln zur Vereinbarkeit einzelner Maßnahmen (Kapitel 5), sondern auch, wegen der erhöhten mit bestimmten Beihilfemaßnahmen verbundenen Gefahr einer Verfälschung von Wettbewerb und Handel, zusätzliche Elemente zur Analyse des Anreizeffekts und der Notwendigkeit von Beihilfen (Kapitel 6) sowie zusätzliche methodische Vorgaben für die eingehendere Bewertung (Kapitel 7).

In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass Märkte, auf denen Wettbewerb herrscht, grundsätzlich ohne äußere Einwirkung zu den effizientesten Lösungen für Forschung, Entwicklung und Innovation gelangen müssten.

Entsprechend des Gemeinschaftsrahmens FuEul müssen seit Anfang des Jahres 2009 zur Vermeidung von Quersubventionen bei einer staatlichen Förderung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen die Kosten und Finanzierung der wirtschaftlichen Tätigkeit eindeutig von den Kosten und Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit getrennt werden. Der Nachweis, dass die Kosten korrekt zugeordnet worden sind, kann im Jahresabschluss geführt werden. Zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten gehören z.B. Tätigkeiten in Ausführung von Verträgen mit der gewerblichen Wirtschaft (wie die Auftragsforschung), die Vermietung von Forschungsinfrastruktur und Beratungstätigkeiten. Durch die strikte Trennung soll die Umgehung bzw. Beeinträchtigung des Wettbewerbs verhindert werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass die wirtschaftliche Tätigkeit unter Einbeziehung der indirekten Kosten nach Vollkosten kalkuliert wird.

Erfolgt die Trennung nicht bzw. nicht eindeutig, kann auch die nicht wirtschaftliche Tätigkeit unter das EU-Beihilferecht fallen (vgl. Gemeinschaftsrahmen FuEul, Kapitel 3.1.1).

Gemäß Art. 107 AEUV in Verbindung mit dem Gemeinschaftsrahmen sollen staatliche Beihilfen die wirtschaftliche Effizienz fördern und damit zu nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung beitragen. Die wirtschaftliche Effizienz wird durch zusätzliche Forschung, Entwicklung und Innovation insbesondere durch Umlenken der Marktnachfrage auf neue und verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen gefördert. Staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation sind demnach mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn von ihnen angenommen werden kann, dass sie zu zusätzlicher Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeit führen und der Wettbewerb nicht in einem dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt wird.

D. Die zentrale Bedeutung der Vollkostenrechnung

1. Vorteile der Vollkostenrechnung

Europäischen Gesetzen zufolge findet in Deutschland eine strikte Trennung zwischen der öffentlichen Förderung wissenschaftlicher und der öffentlichen Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten statt. Eine solche differenzierte Betrachtung ist vor dem Hintergrund eines funktionierenden Wettbewerbs und der staatlichen Aufgabe der Forschungsförderung sinnvoll. Allerdings zieht die strikte Trennung auch eine unterschiedliche Veranschlagung der Kosten nach sich. Während im Bereich der Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten die Vollkostenrechnung zwingend ist, werden im Bereich der wissenschaftlichen Tätigkeiten die Overheadkosten¹⁵ nicht zwingend veranschlagt. Hierbei ergibt sich ein diffuses Bild in Deutschland. Diesbezüglich hat die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) in ihrer Studie zum deutschen Innovationssystem Nr. 18-2010 festgestellt¹⁶, dass die Projektgeber den Projektnehmern nicht in allen Fällen die Overheadkosten finanzieren bzw. vollständig finanzieren. Die Forschungseinrichtungen bezuschussen die Vorhaben aus ihrer Grundfinanzierung, woraus sich Wettbewerbsverzerrungen ergeben. Die knappen Projektmittel werden nicht immer dort eingesetzt, wo sie mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind bzw. wo sie den höchsten Nutzen stiften. Die EFI stellt fest, die Voraussetzung für eine effiziente Vergabe von Drittmittelprojekten ist die Finanzierung auf Basis der Vollkosten. Die deutschen Projektgeber sollten daher ihre Vergabemodalitäten untereinander harmonisieren, um den Verwaltungsaufwand bei den Forschungseinrichtungen möglichst gering zu halten.

In den Vergleichsländern USA und Großbritannien werden die indirekten Kosten generell in die Projektfinanzierung einbezogen – wenn auch nicht in allen Fällen zu 100 Prozent. Es würde das deutsche Forschungs- und Innovationssystem stärken, wenn auch hierzulande die Finanzierung der indirekten Kosten zur Regel gemacht würde.

Gemäß dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP beabsichtigt die derzeitige Bundesregierung, die Einführung einer Programmpauschale in die Projektförderung des Bundes zu prüfen. Dies wäre gegenüber der derzeitigen Situation eine Verbesserung. Jedoch sollte dies nur ein erster Schritt hin zu einer Projektfinanzierung auf Basis der Vollkosten sein.¹⁷

2. Anwendungsbeispiel 1

Am Beispiel der entstehenden Produktionskosten für DNS-Sequenzierung in Deutschland (inkl. Material, Mitarbeiter; exkl. Overhead) wird deutlich, dass eine öffentliche Förderung von Forschungsleistungen bei wirtschaftlicher Betätigung der geförderten Einrichtung zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen kann.

¹⁵ Overheadkosten können dem Drittmittelprojekt nicht unmittelbar zugerechnet werden, entstehen aber im direkten Zusammenhang mit seiner Durchführung (z.B. Verwaltungskosten). Die Begriffe Overheadkosten, indirekte Kosten und Gemeinkosten werden synonym verwendet.

¹⁶ Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 18-2010, S. 6

¹⁷ EFI a.a.O.

BIO DEUTSCHLAND

Kosten von Sequenzierleistungen an öffentlichen Institutionen bei Vollaustlastung eines Roche FLX (Stand: September 2010):

- Ein Lauf eines Roche FLX produziert ca. 0,5 GigaBasen¹⁸ Sequenzdaten.
- Täglich können bis zu zwei Sequenzierläufe gemacht werden.
- Im Jahr können bei einem ausgelasteten Gerät bis zu 730 Läufe produziert werden.
- Als realistischer Auslastungsgrad solch eines Gerätes sollte (wegen Servicearbeiten am Gerät, fehlerhafte Läufe oder schlechter Ausgangs-DNS-Qualität) von ca. 80% ausgegangen werden.
- Es werden ca. 8 Technische Assistenten benötigt, um einen FLX zu 80-100% auszulasten.
- Materialkosten pro Lauf eines Roche FLX betragen ca. € 5.000 (Listpreis).
- Jährliche Materialkosten eines ausgelasteten Gerätes betragen daher ca. € 3,65 Mio.

Die reinen Produktionskosten eines Roche FLX Gerätes berechnen sich daher folgendermaßen:

Anschaffungskosten Roche FLX (Listpreis)	€ 500.000
Materialkosten p.a. (Auslastungsgrad 80%)	€ 2.920.000
8 Technische Assistenzen (Gehalt à 2.500 brutto zzgl. Lohnnebenkosten)	€ 288.000
Alleinige Produktionskosten (ohne Overheadkosten):	€ 3.708.000

In diesen Kosten sind noch **keine** Overheadkosten (IT-Infrastruktur, Gebäudemiete, Verwaltung, etc.) enthalten, die gemäß deutschen Richtlinien mit bis zu maximal 120% der anfallenden Direktkosten angesetzt werden dürfen.

Bei einem angenommenen Auslastungsgrad von 80% können im Jahr ca. 580 Läufe durchgeführt werden, die ca. 290 Gigabasen produzieren. Dies entspricht der Datenmenge von ca. 3,2 Humangenomen (bei 30x coverage). Die alleinigen Produktionskosten eines Humangenoms betragen damit ca. € 1,15 Mio. - die Vollkosten liegen noch höher.

Schätzt man konservativ, dass alleine in Deutschland ca. 30 Roche FLX Geräte durch öffentliche Fördermittel finanziert wurden, müssten alleine für diese Geräte **jedes Jahr ca. € 87.600.000 für Materialkosten** durch die öffentliche Fördergemeinschaft finanziert werden. Der tatsächliche Wert der geförderten Materialkosten für diese Geräte dürfte wohl eher bei einem Zehntel der Kosten liegen. Dies bedeutet adäquat, dass die betreffenden Geräte auch nur zu maximal einem Zehntel ausgelastet werden. In Einzelfällen ist bekannt, dass das Gerät innerhalb eines Jahres nur insgesamt 2 Läufe produziert hat (Auslastungsgrad = 0,4%). Durch den geringen Auslastungsgrad ist die effiziente Verwendung von Forschungsgeldern in Frage zu stellen. Erst durch die Betrachtung der Vollkostenrechnung ergibt sich eine realistische Vergleichbarkeit mit industriell angebotenen Dienstleistungen.

3. Anwendungsbeispiel 2

Auch im Bereich des Technologietransfers werden Fördergelder ineffektiv eingesetzt. Der Bereich der Umsetzung von Ergebnissen aus der biomedizinischen Grundlagenforschung in angewandte Forschung und daran angeschlossen die Entwicklung neuer Medikamente oder Diagnostika ist ein Geschäftsfeld von risikokapitalfinanzierten Biotechfirmen. Auch verschiedene deutsche Wissenschaftsorganisationen (DFG, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz und Leibniz Gemeinschaft) haben Anstrengungen unternommen, um die erkannte Lücke zwischen Idee und Produktentwicklung zu füllen.

Diese Brückenschlagsfunktion konnte die junge deutsche Biotechindustrie bisher nur teilweise wahrnehmen, weil die Mechanismen der Risiko- oder Wagniskapitalfinanzierung in Deutschland nicht funktionieren. Die „translationale“ Lücke sollte also dadurch gefüllt werden, dass die akademische Grundlagenforschung um die Schritte präklinische und frühe klinische Entwicklung unter massivem Einsatz staatlicher Finanzmittel „verlängert“ wird, anstatt dafür Sorge zu tragen, dass die natürlichen wettbewerblichen Mechanismen der Risikokapitalfinanzierung in Deutschland verbessert werden. Entgegen dem Prinzip „Privat vor Staat“ entschied man sich dafür, die „Translationale Medizin“ ausschließlich

¹⁸ 1 GigaBase = 10⁹ oder 1.000.000.000 Basen (Giga = Milliardenfach)

BIO DEUTSCHLAND

durch Ressourcenerweiterung von der akademischen Seite her zu betreiben, indem staatliche Fördergelder in die Forschungseinrichtungen gelenkt werden. Grundsätzlich ist dieser Ansatz unterstützenswert, wenn nur entsprechend auch die Anreize geschaffen würden, dass

- die tatsächlichen Kosten durch Einführung der verpflichtenden Vollkostenrechnung sichtbar sind,
- diese Einrichtungen Ihre Ergebnisse sinnvoll und marktgerecht kommerziell verwerten, und
- bei der Durchführung auch auf Know-How, Ressourcen und das Dienstleistungsangebot der klein- und mittelständischen Biotechindustrie zurückgegriffen würde.

Das ist bisher nur in Ansätzen vorhanden. Es gibt bis dato nur sehr wenige Beispiele einer erfolgreichen Auslizenzierung solcher Projekte bzw. einer Einbeziehung von KMU-Biotech-Unternehmen bei der Durchführung der präklinischen und klinischen Forschungsprogramme. Das Beispiel des Nationalen-Genomforschung-Netzwerkes (NGFN) zeigt, dass die akademisch ausgelegte Grundlagenforschung eben nur mit einer sehr geringen Effizienz kommerzielle Anwendungen entwickelt kann. Der Aufwand der Anschubfinanzierung und des Aufbaus solcher Institute ist demgegenüber erheblich.

Die BIO Deutschland, als Zusammenschluss der innovativen und technologieorientierten Biotech-KMU in Deutschland, schlägt folgende Ansätze vor, um aus den mittlerweile geschaffenen Institutionen der Translationalen Medizin sinnvolle kommerziell verwertbare Ergebnisse zu erhalten:

- Außertarifliche und stark erfolgsabhängige Vergütungsschemata vor allem für die leitenden Mitarbeiter dieser Institute. Eine Verwertung der patentierten Ergebnisse sollte durch professionelle, kommerziell arbeitende und am Gewinn beteiligte Verwertungsagenturen erfolgen. Das Beispiel amerikanischer Technology Transfer Offices zeigt, dass dies in wesentlich höheren Kommerzialisierungsquoten resultiert.
- Beteiligung von Biotech-KMU am Aufbau und operativen Betrieb dieser Institute, beispielsweise durch Vergabe von Screening-Dienstleistungen, Assayentwicklung, Synthese von Screeningbibliotheken bzw. Einzelwirkstoffen im Rahmen der medizinalchemischen Optimierung, Tierversuchen zur Pharmakologie sowie Austestung von Wirkstoffeigenschaften in In-vitro-Assays. Diese Dienstleistungen werden von kompetenten KMU in Deutschland angeboten. Um den Wettbewerb zu fördern, muss auf diese Angebote zurückgegriffen werden. Der Einsatz von Fördergeldern zum Aufbau eigener Kapazitäten widerspricht dem Wettbewerb.
- Parallel zu der „Verlängerung“ der akademischen Grundlagenforschung hin zu frühen klinischen Versuchen, sollte der Staat Anreize entwickeln, damit privates Kapital in Unternehmen fließt, die wettbewerbsfähig das Risiko der translationalen Forschung auf sich nehmen.

Gerade bei der ressourcenintensiven und risikoreichen präklinischen und frühen klinischen Forschung können nur marktwirtschaftliche Mechanismen sicherstellen, dass die besten Wissenschaftler mit entsprechender Erfahrung und Kompetenz mit der weltweiten Konkurrenz in Wettstreit treten können.

E. Forderungen zu fairen Marktbedingungen zur Erreichung wissenschaftlicher Exzellenz

Um den gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden und die im Bereich Forschung und Entwicklung tätigen Unternehmen durch eine sachfremde Mittelverwendung öffentlicher Fördermittel nicht zu benachteiligen, schlägt BIO Deutschland die Beachtung folgender Punkte vor:

- **„Privat vor Staat“:** Der Steuerzahler soll nicht dazu missbraucht werden, Servicedienstleistungen, welche von der akademischen Forschung angeboten werden, in der Art zu subventionieren, dass diese die Wettbewerbsfähigkeit von industriellen Dienstleistern und somit Arbeitsplätze gefährden.

Dienstleistungen, die im Rahmen von Kooperationen durch öffentlich geförderte Institutionen angeboten werden, benachteiligen private Anbieter und sollen daher unterbleiben (siehe dazu auch Ausführungen zu C.2.3).

BIO DEUTSCHLAND

Eine wirtschaftliche Betätigung unter Einsatz von Forschungsfördermitteln sollte nur ausnahmsweise zulässig sein, wenn kommerzielle Anbieter die Leistungen nicht konkurrenzfähig anbieten können. Es sollte sichergestellt werden, dass Vorhaben zur Vergabe von Aufträgen für Routinedienstleistungen kommerziellen Anbietern zur Kenntnis gelangen, um wettbewerbsfähige Angebote überhaupt unterbreiten zu können (Ausschreibungen).

Dienstleistungen, für die es bereits zwei Preislisten von Serviceanbietern in Deutschland gibt¹⁹, dürfen nicht mehr von öffentlich-rechtlichen Anbietern angeboten werden (=Verbot, dass Staat in den Wettbewerb eingreift) bzw. für solche Dienstleistungen dürfen keine Geräte in öffentlich-rechtlichen Institutionen mehr mit Hilfe von Fördergeldern angeschafft werden. Hier soll mit dem Prinzip „Privat vor Staat“ ein klarer ordnungspolitischer Ansatz gewählt werden.

- Die Einführung der **Projektpauschale** durch die Bundesregierung wird begrüßt. Jedoch sollte dies nur ein erster Schritt hin zu einer Projektfinanzierung auf Basis der Vollkosten sein.

- **Einführung der einheitlichen Vollkostenrechnung für alle akademischen Einrichtungen**

Bei der Mittelverwendung sollten stets die tatsächlich entstehenden Kosten ermittelt und berücksichtigt werden (neben aktuellem Verbrauchsmaterial sind dies vor allem Kosten für Personal, Personalschulung, Gebäude, tatsächliche Auslastung von Geräten, Reparatur- und Wartungskosten, Effizienz und Schnelligkeit). Diese Kostenrechnung sollte dann den Angeboten kommerzieller Anbieter gegenübergestellt werden.

- **Verantwortung für effiziente Mittelausnutzung**

Für die (Grundlagen-)Forschung bereitgestellte Fördermittel sind zweckentsprechend zu verwenden. Wettbewerbsverzerrungen sind im Interesse des Steuerzahlers zu vermeiden.

- Anschaffungen von Großgeräten (Anschaffungskosten pro Gerät über EUR 300.000) sollten nur für Zwecke bewilligt werden, die kommerzielle Anbieter nicht konkurrenzfähig anbieten können. Dabei sind neben der zu erwartenden Qualität, Effizienz und Schnelligkeit auch die tatsächlichen Vollkosten zu prüfen.
- Bei allen Entscheidungen ist stets die Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler zu beachten. Steuermittel und öffentlich geförderte Ressourcen, die für Erreichung von Forschungszielen bereitgestellt wurden, dürfen nicht für die Erbringung reiner Routinedienstleistungen zweckentfremdet werden (bei gleichzeitiger Benachteiligung von Unternehmen, die Steuermittel erwirtschaften und Arbeitsplätze schaffen).
- Die Arbeitskraft von Wissenschaftlern sollte für Forschungsfragen genutzt werden. Routinetätigkeiten sollten an kommerzielle Anbieter ausgelagert werden, die ohne Qualitätsverlust in der Regel schneller, effizienter und damit letztlich kostengünstiger Leistungen herstellen können. Dadurch wird die Qualität der Forschung erhöht und Wissenschaftler können sich auf die hochqualitative Forschung konzentrieren.
- Der Einsatz öffentlicher Mittel sollte nur für den genehmigten Verwendungszweck erfolgen (umfangreiche Routinedienstleistungen entsprechen in den meisten Fällen nicht dem geförderten Forschungsziel).

- **Verbesserung des Gutachterprozesses**

Gutachtergremien kommt in der deutschen Förderlandschaft eine zentrale Rolle zu. Sie entscheiden über eine sinnvolle wissenschaftliche Förderung von Projekten. BIO Deutschland hat folgende Verbesserungspotentiale im Gutachterprozess identifiziert:

- In Gutachtergremien sollte möglichst auch mindestens immer ein **Vertreter der Industrie** mitwirken.
- Vollkostenrechnung sollte von akademischen Gruppen nachvollziehbar im **Gutachtenprozess** berücksichtigt sein, um eine Förderung zu erhalten. Die deutschen Projektgeber sollten daher ihre Vergabemodalitäten untereinander harmonisieren, um

¹⁹ Das gilt beispielsweise für die Bereiche Antikörperproduktion, DNS-Sequenzierung, Peptidsynthese und Massenspektrometrie.

BIO DEUTSCHLAND

den Verwaltungsaufwand bei den Forschungseinrichtungen möglichst gering zu halten.

- **Gutachtergremien** sollten die Transparenz hinsichtlich einem fairen Wettbewerb erhöhen und folgendes in der Begutachtung mitberücksichtigen:
 - ❖ Sind Vollkostenprinzipien bei dem betroffenen Antrag zur Forschungsförderung zu Grunde gelegt?
 - ❖ Ist durch die beantragte Fördermaßnahme ein fairer Wettbewerb gefährdet?
 - ❖ Gibt es durch die Fördermaßnahme einen „absoluten wissenschaftlichen Bedarf“, der nicht durch Zukauf von industrieller Leistung erbracht werden kann?
 - ❖ Gibt es eine nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Analyse welches die beantragte Anwendung rechtfertigt?
 - ❖ Wurde die einschlägige Industrie konsultiert oder gefragt, was sie in dem relevanten technologischen Gebiet liefern könnte?

➤ **Fördergelder zur Vergabe an Dienstleister erleichtern**

In der Antragsstellung sollten auch höhere Beträge für die **Vergabe an Dienstleister** beantragt werden dürfen, als bisher vorgesehen. Noch immer scheint es leichter zu sein, teure Geräte und Personal im Rahmen von Förderanträgen bewilligt zu bekommen gegenüber geringeren finanziellen Mitteln um die gleiche Leistung im Rahmen von Outsourcing am Markt einzukaufen.

➤ **Qualität der Vergabe von Dienstleistungen verbessern**

Die Vergabe von Dienstleistungen innerhalb von Forschungsprojekten sollte zur Verbesserung der Qualität festgelegten Prinzipien folgen

- ISO Zertifikat für das Labor, mindestens ISO 9001, besser ISO 17025 oder vergleichbares Qualitätsmanagementsystem für die jeweilige Leistung vorhanden, nachweislich:
 - ❖ das Labor muss schriftliche Handlungsanleitungen (Standing Operating Procedures - SOPs) haben, die genügen, um die Qualität und die Genauigkeit der generierten Daten zu gewährleisten
 - ❖ Datensicherheit, d.h. Schutz gegen unerlaubten Zugriff und Archivierung für späteres Nachfragen, muss gewährleistet sein
 - ❖ Etabliertes Laborinformationssystem (LIMS) soll Nachvollziehbarkeit der Arbeiten ermöglichen
- Das Labor muss technisch und personell so ausgestattet sein, dass die Proben zeitgerecht bearbeitet werden können, dazu gehören zumindest:
 - ❖ Beschreibung der technischen Ausstattung (z.B. Geräte),
 - ❖ Nachweis über die Ausbildung der Mitarbeiter,
 - ❖ Beschreibung der Erfahrung des Projektleiters
- Erfahrung in vergleichbaren Projekten durch Anbieter soll nachgewiesen werden (Angabe von Referenzen)
- Nachweis der finanziellen Unabhängigkeit und Stabilität durch den Anbieter
- Erklärung, dass das Projekt selbstständig bearbeitet wird, bzw. Nennung der Kooperationspartner (insbesondere bei Unteraufträgen / Forschungsk Kooperationen mit öffentlichen Institutionen)
- Ausschreibender (Auftraggeber) kann Anbieter auf Wunsch selbst oder über Gutachter auditieren

Berlin, den 01. Juni 2011

BIO DEUTSCHLAND

Die Stellungnahme wurde von der Arbeitsgruppe Wettbewerb und Ordnungspolitik erarbeitet.

Die Arbeitsgruppe „Wettbewerb und Ordnungspolitik“, BIO Deutschland e.V.:

Peter Pohl, Vorstand der GATC Biotech AG und Vorstand der BIO Deutschland, leitet die Arbeitsgruppe „Wettbewerb und Ordnungspolitik“ mit Vertreterinnen und Vertretern der Unternehmen Beckmann Coulter Genomics GmbH, BioGenes GmbH, CMS Hasche Sigle, Cytonet GmbH & Co. KG, ImaGenes GmbH, Merlion Pharmaceuticals GmbH, Phenex Pharmaceuticals AG und Sequiserve GmbH.

Die Biotechnologie-Industrie-Organisation Deutschland (BIO Deutschland) hat sich mit ihren mehr als 270 Mitgliedsfirmen – Unternehmen, BioRegionen und Branchen-Dienstleister – zum Ziel gesetzt, in Deutschland die Entwicklung eines innovativen Wirtschaftszweiges auf Basis der modernen Biowissenschaften zu unterstützen und zu fördern. **Dr. Peter Heinrich** ist Vorstandsvorsitzender der BIO Deutschland.

Fördermitglieder der BIO Deutschland und Branchenpartner sind: **berlinbiotechpark GmbH, Business Wire, Celgene GmbH, CMS Hasche-Sigle, Commerzbank AG, Deutsche Bank AG, EBD Group, Ernst & Young AG, KPMG AG, Merck KGaA, Miltenyi Biotec GmbH, MLawGroup, PricewaterhouseCoopers AG, Sanofi-Aventis Deutschland GmbH und TVM Capital GmbH.**

Weitere Informationen zur Tätigkeit der BIO Deutschland und deren Arbeitsgruppen erhalten Sie gerne auf Anfrage bei der Geschäftsstelle des Verbandes oder unter www.biodeutschland.org

BIO Deutschland e.V.
Tegeler Weg 33 / berlinbiotechpark
10589 Berlin
Tel.: 030-345059330
Fax: 030-345059359
E-Mail: info@biodeutschland.org