

## **Stellungnahme der BIO Deutschland**

zum

### **Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul-Rahmen)**

Register ID Nummer:

66742324074-50

vorgelegt im Rahmen der öffentlichen EU-Konsultation zum FuEul-Rahmen

am 24. Februar 2012

## I. Vorbemerkung

BIO Deutschland e.V., als der Branchenverband der Biotechnologie-Industrie in Deutschland, hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklung eines innovativen Wirtschaftszweiges auf Basis der modernen Biowissenschaften zu unterstützen und zu fördern.

Der Anteil kontinuierlicher Forschung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist ein wichtiger Indikator für die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Innovative Unternehmerinnen und Unternehmer wirken mit ihren neuen Geschäftsideen erfrischend auf die Märkte. Sie sorgen dafür, dass eine Innovation etwas zur Wertschöpfung direkt am Standort beiträgt. Und sie schaffen Arbeitsplätze. In den mittelständischen Biotechnologie-Unternehmen ließ sich die Anzahl der Arbeitsplätze vom Jahr 2000 bis heute um 84 Prozent auf fast 15.000 steigern.

Den Biotechnologie-Unternehmen kommt in Europa nicht nur deshalb eine besondere Bedeutung zu. Es gibt kaum ein aktuelles Problem in den Feldern Nahrung, Gesundheit, Umwelt, Klima und Energie, zu dessen Lösung Biotechnologie keinen nachhaltigen Beitrag leisten kann. Ob Chemie, Pharma, Energie, Werkstoffe und Material: Die Biologisierung der traditionellen Industrien ist nicht mehr aufzuhalten. Jeder fünfte Arbeitsplatz in Forschung und Entwicklung (FuE) im Bereich Natur-, Ingenieur-, Agrarwissenschaften und Medizin ist in der deutschen Biotechnologie (166.248<sup>1</sup> vs. 31.000<sup>2</sup>).

Die Entwicklung von Hightech-Produkten ist mit einem hohen Risiko behaftet, vor allem für die Unternehmerinnen und Unternehmer sowie ihre Mitarbeiter. In der Biotechnologie wird das unternehmerische Risiko von einem hohen und langfristigen Bedarf an Kapital begleitet. Damit unterscheidet sich diese Branche von den meisten anderen Industriezweigen. Bis zum Beispiel die Prüfung von Wirkstoffkandidaten für die Arzneimitteltherapie so weit gediehen ist, dass sich abschätzen lässt, ob sich weitere Investitionen lohnen, vergehen viele Jahre und es werden rund € 50 Mio. gebraucht. Statistisch gesehen erreicht nur eines von zehn in der Klinik erprobten Medikamenten den Patienten. Diesem einen Arzneimittel stehen am Ende Entwicklungskosten von durchschnittlich mehreren Hundert Millionen Euro gegenüber.

Nur zwölf Prozent der Aufwendungen für eine Innovation werden in Deutschland über Kredite finanziert. Aufgrund des hohen Risikos scheuen Kreditgeber die Finanzierung. Unternehmen mit hoher FuE-Intensität können so gut wie gar nicht auf Kredite zurückgreifen. Insbesondere junge Unternehmen können sich häufig nur dadurch finanzieren, dass sich Investoren mit Eigenkapital in das Unternehmen einkaufen. Dieses so genannte „Venture Capital“ (VC) wird meist schrittweise, gekoppelt an so genannte Meilensteine, in die Firma eingebracht. Die Investition soll möglichst nach Ablauf einer Zeitspanne von über sechs Jahren durch den Verkauf von Anteilen an größere Unternehmen oder durch einen Börsengang (IPO, initial public offering) zu einem positiven Ergebnis für die Anleger führen.

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt 2009

<sup>2</sup> biotechnologie.de 2010

## II. Anmerkungen zur den Fragen der EU-Kommission

### Abschnitt A: Allgemeine Fragen zur FuEul-Politik als Ganzes

#### A.1. FuEul-Politik - Sachverhaltsfeststellung

**5. Welche Bedeutung hat die private Finanzierung für die Entwicklung der FuEul-Politik in Ihrem Mitgliedstaat? Können Sie die relative Bedeutung der verschiedenen Quellen privater Finanzierung angeben, wie Finanzierung über Darlehen von Banken, eigene Kapitalressourcen, vorhandene Anteilseigner, Wagniskapital (Investitionen in nicht börsennotierte Unternehmen durch Investmentfonds) und Risikokapitalinvestitionen (Beteiligungen oder beteiligungsähnliche Finanzierung von Unternehmen in ihren frühen Phasen)?**

Die private Finanzierung zur Entwicklung der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspolitik (FuEul-Politik) hat in Deutschland eine große Bedeutung. Im Jahr 2010 ging die Faustregel, dass die FuE-Finanzierung zu einem Drittel aus Geldern der öffentlichen Hand und zu zwei Dritteln aus privater Hand geleistet wird, fast punktgenau auf: Wie der Stifterverband der deutschen Wirtschaft in seiner Pressekonferenz im 5. Dezember 2011 darlegte, betrug der Anteil der FuE-Aufwendungen am BIP 2,82 Prozent im Jahr 2010. Dabei trug die Wirtschaft 1,89 Prozent und öffentliche Geldgeber 0,92 Prozent zu den FuE-Aufwendungen bei<sup>3</sup>.

Branchenspezifisch ist die Biotechnologie insbesondere im Bereich der pharmazeutischen Biotechnologie auf Investitionen von VC, also Risikokapital, und strategischen Allianzen angewiesen. Speziell in der Forschungsphase sind viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf VC angewiesen, während strategische Allianzen vor allem in späteren Entwicklungsphasen bevorzugt werden.

Das Problem der privaten Finanzierung sind die starken konjunkturellen Schwankungen (siehe auch Frage 6.), die gerade für junge KMU oft nicht auszugleichen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass private Gelder für die Seedphase (Phase nach der Gründung) meist von Business Angels kommen. Alternativen dazu fehlen, daher sind die KMU oft dazu gezwungen, sehr früh Liquidität durch Umsätze jeglicher Art zu generieren. Dies geht zu Lasten der Forschung. Beihilfen, die dieses Finanzierungsdefizit ausgleichen, führen auch dazu, dass Investoren eher gewillt sind, innovative Projekte zu finanzieren.

**6. Inwiefern hat sich die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise ausgewirkt auf:**

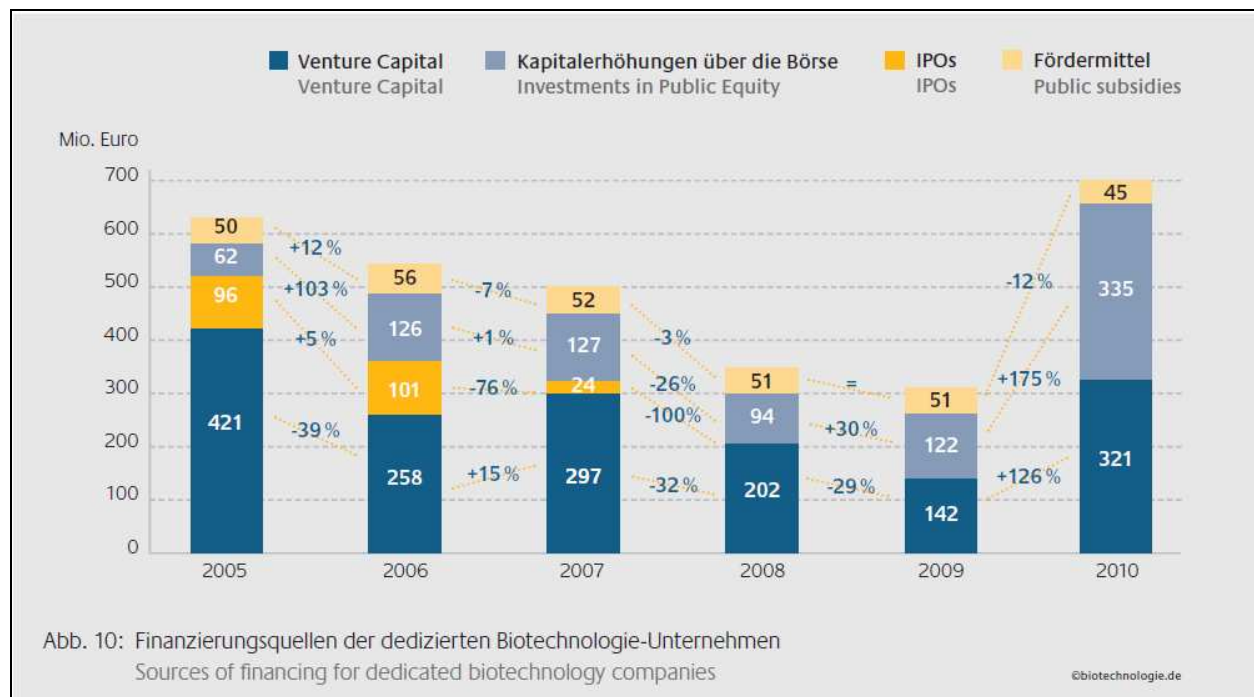
- die gesamte öffentliche FuEul-Politik;
- die Gewährung staatlicher Beihilfen für FuEul in Ihrem Mitgliedstaat;
- den Umfang privater Ausgaben für FuEul?

In Deutschland sind keine größeren Veränderungen bezüglich der öffentlichen FuEul-Politik zu erkennen: Zwischen 2005 und 2010 sank der absolute Betrag lediglich von € 50 Mio. auf € 45 Mio., während VC und Kapitalerhöhungen über die Börse drastisch sanken – von insgesamt € 583 Mio. im Jahr 2005 auf € 264 Mio. im Jahr 2009. Seit 2007 gibt es zudem keine Börsengänge von Biotechnologieunternehmen mehr (vergleiche Aufstellung in Tabelle 1). Nach den Jahren des Abschwungs gibt das Jahr 2010 allerdings ein wenig Hoffnung für den Bereich privater FuE-Ausgaben. Die privaten Investitionen haben sich im Verhältnis zum Vorjahr mehr als verdoppelt (von € 142 Mio. auf € 321 Mio.) und die börsennotierten Unternehmen konnten € 334 Mio. (2009: € 51 Mio.) einsammeln. Allerdings ist dabei zu beachten, dass ohne die Einzelinvestitionen für nur wenige Unternehmen durch die Hexal-Gründer Andreas und Thomas Strüngmann, den SAP-Gründer Dietmar Hopp und die MIG-Fondsgesellschaft (insgesamt € 109 Mio.), das Niveau der Privatinvestitionen fast auf dem Niveau des Vorjahres geblieben wäre.

<sup>3</sup> Pressekonferenz des Stifterverbands für die deutsche Wirtschaft am 25.12.2011:  
[http://www.stifterverband.info/presse/pressemitteilungen/2011\\_12\\_05\\_forschung\\_und\\_entwicklung/fue\\_2011\\_praesentation.pdf](http://www.stifterverband.info/presse/pressemitteilungen/2011_12_05_forschung_und_entwicklung/fue_2011_praesentation.pdf)

Daraus wird ersichtlich, dass der Bereich privater FuEul-Finanzierung starken Schwankungen unterworfen ist und von der wirtschaftlichen Gesamtsituation abhängt, die öffentliche Förderung davon allerdings wenig betroffen ist.<sup>4</sup>

Tabelle 1 – Finanzierungsquellen deutscher Biotechnologieunternehmen (biotechnologie.de)



## A.2. Grundlagen der FuEul-Politik

### 11. Wie beurteilen Sie die Entwicklung Ihrer FuEul-Politik angesichts der oben genannten Strategie Europa 2020 und deren Durchführung?

Grundsätzlich wird die Entwicklung der FuEul-Politik in Anbetracht der Europa 2020 Strategie als durchweg positiv betrachtet. Insbesondere die Tatsache, dass die Biotechnologie als zukunftsweisende Technologie in eben dieser Strategie namentlich erwähnt wird, ist sehr positiv zu bewerten. Allerdings ist es wichtig, die generellen Strukturen für Risikokapital in Europa attraktiver zu gestalten, da KMU im besonderen Maße darauf angewiesen sind. (vgl. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 6)

Allerdings sollten auch die regulatorischen Behinderungen weiter gesenkt werden. Der administrative Aufwand ist nicht nur im Falle der staatlichen Beihilfe im Bereich des FuEul-Rahmen, sondern auch bspw. bei der GMP-Richtlinie oder REACH zu hoch für viele KMU.

Ziel der weiteren FuEul-Politik muss es darüber hinaus sein, die Aufgabenteilung wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Forschung zu verstetigen und die Möglichkeit der Translation von geistigem Eigentum in marktreife Produkte zu verbessern.

## A.3. Auswirkungen des FuEul-Rahmens auf die FuEul-Politik

### 13. Denken Sie, dass der aktuelle FuEul-Rahmen eine Orientierungshilfe für die Mitgliedstaaten bei der Konzeption umfangreicher FuE-Einzelbeihilfen war, die besser auf Marktversagen ausgerichtet sind als diejenigen im Rahmen früherer FuE-Beihilferegulungen?

Die junge Biotechnologiebranche Europas ist ein sehr forschungsintensiver Wirtschaftssektor und daher auf kontinuierliche Unterstützung und Förderung angewiesen. Die Trennung von Grundlagenforschung und industrieller Entwicklung in Bezug auf die Probleme im Bereich Technologietransfer ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

<sup>4</sup> Zahlen und Daten aus: Biotechnologie.de, 2011: *Die Deutsche Biotechnologiebranche 2011*, [http://www.biotechnologie.de/BIO/Redaktion/PDF/de/umfrage/2011-umfrage\\_property=pdf\\_bereich=bio\\_sprache=de\\_rwb=true.pdf](http://www.biotechnologie.de/BIO/Redaktion/PDF/de/umfrage/2011-umfrage_property=pdf_bereich=bio_sprache=de_rwb=true.pdf)

Allerdings haben gerade innovative Unternehmen der Biotechnologiebranche oft andere Bedürfnisse als öffentliche Institutionen oder Pharma-Unternehmen. Eine strikte Trennung von Grundlagenforschung und industrieller Entwicklung wird daher nicht immer möglich oder zu beider Seiten Vorteil sein. Ziel muss es sein, die Aufgabenteilung (Grundlagenforschung in der Akademie und industrielle Entwicklung durch wirtschaftliche Forschungsunternehmen) zu verstetigen und die Möglichkeit der Translation von Wissen in marktreife Produkte zu verbessern. Forschungsk Kooperationen und Auftragsforschung sind Beispiele, die diese Translation fördern und beschleunigen können. Nur wenn staatliche Fördergelder in Bereiche geleitet werden, in denen die eingesetzten Mittel zur Beseitigung von bestehendem Marktversagen und/oder ungleichem Wettbewerb (z.B. Monopolstellungen) beitragen, führt der Fördermitteleinsatz zu signifikantem Wirtschaftswachstum in Europa. Dies hat der derzeitige FuEul-Rahmen bereits gezeigt.

## **Abschnitt B: Allgemeine Fragen zu staatlichen FuEul-Beihilfen**

### **B.1. Effektivität staatlicher FuEul-Beihilfen**

**16. Bitte stellen Sie einschlägige Studien oder Berichte bereit, aus denen die Effektivität staatlicher FuEul-Beihilfen in Ihrem Land hervorgeht.**

Beigefügt übersenden wir folgende Studien:

- Jahresgutachten 2011 der deutsche Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) als Anlage 1
- FuE-Datenreport 2011 - Tabellen und Daten des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft als Anlage 2
- BIO Deutschland Positionspapier zum Thema Wissenschaftliche Exzellenz durch faire Marktbedingungen als Anlage 3

**17. Welches sind Ihrer Erfahrung zufolge die geeignetsten Arten staatlicher Beihilfeinstrumente für die effektive Förderung von FuEul? (z. B. direkte Zuschüsse, rückzahlbare Vorschüsse, Darlehen, zinsvergünstigte Darlehen, steuerliche Anreize, Bereitstellung von Kapital, Garantien, Vergütung von Waren oder Dienstleistungen über dem Marktpreis, Beratung, Ausbildung, Bereitstellung von Infrastrukturen, öffentliche Auftragsvergabe, Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge, Forderungsverzicht). Bitte begründen Sie Ihre Antwort.**

Grundsätzlich müssen förderliche Rahmenbedingungen am Standort herrschen. Neben den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind für die forschenden Biotech-KMU der Zugang zu Kapital sowie die projektbezogene Förderung von hohem Interesse. Für eine projektbezogene Förderung, wie sie in Deutschland vorwiegend vorherrscht, gibt es folgende Argumente:

- FuE-Ausgaben, die durch steuerliche Förderung unterstützt werden, müssen über deutlich längere Zeiträume durch Eigen- und/oder Fremdkapital vorfinanziert werden, wobei Bankenkrise und Basel II - ebenso wie das sich in Umsetzung befindende Basel III - die Verfügbarkeit von Fremdkapital stark eingrenzen.
- Steuerliche FuE-Förderung (z.B. 10% der FuE-Aufwendungen) kann im Einzelfall eine signifikant geringere Kostenentlastung für die KMU als die etablierte FuE-Projektförderung in Aussicht stellen.
- Die Stabilitätsfaktoren Planbarkeit und Sicherheit der Zuschüsse aufgrund Projektvorprüfung und verbindlicher Mittelzusage sind bei der FuE-Projektförderung besser ausgeprägt als bei der steuerlichen FuE-Förderung. Die steuerliche Bewertung und Anerkennung von FuE-Aufwendungen im Nachgang ist stets mit einem realen Ausfallrisiko verbunden. Der Zeitpunkt einer Nichtzuwendung würde zudem in die kapitalintensive Vermarktungsphase der Innovation fallen.
- Dem Grundanliegen der FuE-Projektförderung, Innovationen zu stimulieren und zu fördern, steht bei der steuerlichen FuE-Förderung stets der haushaltspolitische Grundsatz des Fiskus, Steuerrefundierungen zu vermeiden, gegenüber.
- Während die FuE-Projektförderung sehr dezidiert zur Schwerpunktsetzung in ausgewählten Technologien, Branchen, Unternehmensgruppen etc. verwendet werden kann, zeichnet sich die steuerliche FuE-Förderung primär durch ihre Breitenwirksamkeit aus. Letzteres kann im

Rahmen der betrieblichen Steueroptimierung erhebliche Mitnahmeeffekte generieren und begünstigen.

- Im Gegensatz zur gesetzlich geregelten Verfügbarkeit der steuerlichen FuE-Förderung können die Budgets der FuE-Projektförderung stets durch haushaltspolitische Maßnahmen kontrolliert werden. Hier besteht die große Gefahr, dass die steuerliche FuE-Förderung über kurz oder lang zu Lasten der FuE-Projektförderung forciert wird, ohne dabei die Wirtschafts- und FuE-Besonderheiten des wiedervereinten Deutschlands hinreichend zu berücksichtigen.<sup>5</sup>

Eine projektbezogene Förderung allein reicht jedoch nicht, um vielversprechende Ideen in marktreife Produkte zu entwickeln. Wie bereits dargelegt, sind Neuentwicklungen speziell im Bereich der roten Biotechnologie von einem hohen Bedarf an Kapital (vgl. Vorbemerkungen und Antwort zu Frage 6) abhängig. Dieses Kapital wird generell nur nach Europa und speziell nach Deutschland fließen, wenn auch die steuerlichen Rahmenbedingungen stimmen. Deshalb sollte man die steuerliche Förderung nicht außer Acht lassen. Eine sinnvolle Ergänzung der verschiedenen Fördermöglichkeiten ist wünschenswert, damit innovative KMU mittel- und langfristig planen, forschen und arbeiten können. In Deutschland fordert BIO Deutschland seit langem die Verlustvortragsregelung und Mindestbesteuerung zugunsten innovativer Unternehmen zu entschärfen, bzw. einen ausschließlich steuerbilanziellen aktiven Sonderposten „Forschungs- und Entwicklungsleistung“ zu schaffen. Dieser könnte dazu dienen, die Verluste von KMU, soweit sie auf FuE-Kosten fallen, gerade in der Anlaufphase abzdämpfen. Der Sonderposten müsste dann ab Erreichen einer nachhaltigen Gewinnspanne flexibel auflösbar sein.

Eine weitere Möglichkeit ist die steuerliche Forschungsförderung durch Tax-Credits. Um innovative KMU bei der Einführung von Tax-Credits angemessen zu berücksichtigen, muss klar sein, dass dieses Instrument grundsätzlich und in absoluter Höhe vor allem profitablen Großunternehmen nutzt. Um die in Deutschland unverzichtbare Unterstützung auch der innovativen KMU zu gewährleisten, müssen zwei Voraussetzungen gewährleistet sein:

- Unbürokratische, rasche Auszahlung der Forschungsförderung auch in Verlustphasen, also nicht nur Verrechnung mit echter Steuerschuld und
- Erhöhung der Tax-Credits auf 30% der Aufwendungen für F&E unterhalb bestimmter Größenkriterien.

KMU verfügen in der Regel anders als Großunternehmen nicht über die Möglichkeit, Aufwendungen direkt mit den Ergebnissen profitabler Geschäftsbereiche zu verrechnen. Da die „Tax-Credits“ jedoch von der Gesamthöhe der FuE-Aufwendungen abhängen, würden bei einem einheitlichen Fördersatz die kleineren Unternehmen marginalisiert. Zum Ausgleich wären auch absolute Höchstgrenzen denkbar, z.B. € 10 Mio. p.a. je Unternehmen. Damit würde auch die Großindustrie motiviert, Innovationsvorhaben stärker in jüngeren, innovativen Unternehmen zu unterstützen.

Ein anderer wichtiger Punkt ist der (theoretische) Zugriff von staatlichen Förderinstitutionen auf Intellectual Property (IP), welches in Förderprojekten generiert wird: Insbesondere bei außereuropäischen Kooperationen ist diese Ausdifferenzierung oft mit hohen Anwaltskosten verbunden.

## **18. Welche Instrumente halten Sie Ihrer Erfahrung nach für besonders effektiv bei der Unterstützung innovativer Neugründungen und KMU?**

In Deutschland haben sich Gründerfonds wie der High-Tech-Gründerfond (HTGF) oder Gründungsoffensive Biotechnologie (GO-Bio) und das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie als besonders effektiv zur Unterstützung innovativer Neugründungen und KMU herausgestellt. Diese Programme sind auf junge innovative KMU ausgerichtet und sie sind die erste Anlaufstelle für Neugründer. In einer Evaluation der einzelnen Programme hat sich jedoch gezeigt, dass die Fördersummen nicht gleich attraktiv für alle Fachgebiete sind. So ist z.B. eine Neugründung im Bereich Biotechnologie zumeist ungleich teurer als eine Neugründung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT).

Insbesondere der HTGF beteiligt sich seit 2005 an jungen technologieorientierten Firmen in der Seedphase. Er möchte damit Impulse zu Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für Spitzentechnologie-Unternehmen geben. Für Neugründungen ist er neben GO-Bio das zentrale Instrument für die

<sup>5</sup> Standpunkt von VIU und DTI zur steuerlichen Forschungsförderung; <http://www.viunet.de/infos/aktivitaeten-des-verbandes/standpunkt-von-viu-und-dti-zur-steuerlichen-forschungsfoerderung>

Startfinanzierung in Deutschland. Die Finanzierung über VC ist mittlerweile in Europa sehr zurückgegangen. Dabei ist es gerade VC, das junge Technologieunternehmen im Anschluss an die Gründungsfinanzierung benötigen (siehe Vorbemerkung).

Das ZIM hingegen ermöglicht KMU und mit diesen kooperierenden Forschungseinrichtungen eine Teilfinanzierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten. Das Programm ist dabei sowohl technologie- als auch branchenoffen und fördert nicht nur Einzel-, sondern auch Kooperations- und Netzwerkprojekte.

Ein weiteres effektives Mittel bleibt dennoch die stärkere Vernetzung von akademischer Forschung mit Gründern. Ein problemloser Transfer von IP aus den Universitäten in die Unternehmen ist dabei erstrebenswert. In vielen Ländern der EU, auch in Deutschland, ist dieser vertikale Transfer nur schwer durchführbar. Allerdings ist dieser vertikale Transfer von IP notwendig, um die Translation von Wissen in marktreife Produkte zu ermöglichen. Dies ist wiederum Grundvoraussetzung, dass innovative KMU zum europäischen Wirtschaftswachstum beitragen können.

## **B.2. Positive Auswirkungen staatlicher FuEul-Beihilfen**

**20. Unter welchen Umständen würden Sie staatliche Beihilfen für FuEul als notwendig erachten? Führen Sie positive Auswirkungen von staatlichen FuEul-Beihilfen an, insbesondere Marktversagen, die durch staatliche FuEul-Beihilfen behoben werden sollen, oder andere Gründe.**

**21. Unter welchen Umständen haben staatliche Beihilfemaßnahmen Ihrer Meinung nach einen Anreizeffekt, d. h. fördern zusätzliche Bemühungen im Bereich FuEul durch den Beihilfeempfänger? Sind Sie der Ansicht, dass staatliche Beihilfen in erster Linie erforderlich sind, um Finanzierungsengpässe zu beheben (d. h. von Unternehmen, die nicht in der Lage sind, externe Mittel für FuEul zu beschaffen) oder um die geringe Rentabilität von FuEul auszugleichen (d. h. bei Unternehmen, die nicht in der Lage sind, Innovationen gewinnbringend zu nutzen)?**

Die Fragen 20. und 21. werden zusammen beantwortet.

Forschende KMU haben eine außerordentliche Innovationskraft. Daher ist es wichtig, die Eintrittsschwelle für KMU zu senken, statt alle Stufen der Wertschöpfung gleichermaßen zu fördern. Dies kann zum einen erfolgen durch den Ausbau und die Verbesserung einiger Aktivitäten, die zurzeit vom „Competitiveness and Innovation Programm“ (CIP) unterstützt werden. Zu denken ist an die Unterstützung mit Risikokapital für innovative KMU in der Frühphase und Risikokapital für KMU mit starkem Wachstumspotenzial in der Expansionsphase. Andererseits ist eine Förderung entlang der Wertschöpfungskette dort notwendig, wo sich noch kein ausreichender Wettbewerb um die besten Lösungen entwickelt hat. Die Schwerpunkte sollten dabei besonders dort gesetzt werden, wo heute Lücken bestehen, wie zum Beispiel bei der Unternehmensgründung und der Wachstumsfinanzierung von forschenden KMU.

Zudem ist die Translation von Forschungsergebnissen in die klinische Prüfung für viele KMU nicht bezahlbar. Die Funktionalität und Effektivität dieses Prozesses ist allerdings für die notwendige Wertsteigerung eines Biotechnologieunternehmens unabdingbar, um dem Investor einen Exit zu ermöglichen.

Generell ist ein ausgewogenes Verhältnis von regulatorischen und administrativen Anforderungen und Anreizen für KMU bzw. Unterstützung durch Förderung zu fordern.

## **B.3. Negative Auswirkungen staatlicher FuEul-Beihilfen**

**22. Was halten Sie für die wichtigsten möglichen negativen Auswirkungen von staatlichen FuEul-Beihilfen, d. h. Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels? Welche Umstände könnten Ihrer Meinung nach zu einer hohen Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen/Handelsbeeinträchtigungen infolge von FuEul-Beihilfen führen? Berücksichtigen Sie bei Ihrer Antwort insbesondere die folgenden Umstände: Marktnähe der unterstützten FuEul-Tätigkeit; Höhe der Beihilfe; Größe des Begünstigten; Marktmacht des Begünstigten; Umfang der positiven externen Effekte; Struktur des betreffenden Marktes.**

Für die Unternehmen der Biotechnologiebranche ist es essentiell, dass Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen vermieden werden. Durch die hohe Forschungsquote in diesem Bereich bieten die Unternehmen vielfach Dienstleistungen an, die von wissenschaftlichen Einrichtungen und

Instituten ebenfalls durchgeführt werden. Durch die wirtschaftliche Ausrichtung der Unternehmen können Dienstleistungen kostengünstig angeboten werden. Vielfach wäre es unter dem Gesichtspunkt des effektiven Mitteleinsatzes von öffentlichen Fördergeldern möglich, Routineleistungen durch Unternehmen durchführen zu lassen, statt sie aufwendig und teuer in den Forschungseinrichtungen auf Kosten der Fördergelder durchzuführen. Daher empfiehlt BIO Deutschland, auch in den Forschungseinrichtungen die Vollkostenrechnung einzuführen und die Kooperation mit Anbietern von forschungsnahen Routinedienstleistungen zu fördern, sofern in dem Sektor Marktpreise bzw. ausreichender Wettbewerb vorhanden sind.

Viele öffentliche Institutionen, mit denen die KMU der Biotechnologiebranche kooperieren, setzen, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel inadäquat ein. Eine bessere Kontrolle der eingesetzten Mittel ist wünschenswert.

Im Allgemeinen stellen zudem die hohen administrativen Anforderungen eine Hürde für die Beteiligung an Förderprogrammen dar. Dies gilt nicht nur für KMU der Biotechnologiebranche, sondern ebenso für mittelgroße Unternehmen, die der EU-Definition für KMU gerade „entwachsen“ sind. Durch überbordende Bürokratie, insbesondere im Controllingbereich, findet eine Negativselektion statt. Für alle Unternehmen, die diesen Verwaltungsmehraufwand aufgrund ihrer Größe und Struktur nicht ohne weiteres bewältigen können, wird ein Förderantrag immer das letzte Mittel der Wahl sein. D.h. wenn keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen, wird über die Beteiligung in einem Förderprogramm nachgedacht werden.

Die bessere Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens hat am ehesten einen positiven Einfluss auf die Beteiligung von KMU, wenn die Regeln für die Beteiligung gestrafft und deutlich vereinfacht werden. Dies bedeutet vor allem, die administrativen Hürden abzubauen, die eine Beteiligung von KMU verhindern. Die Komplexität und Starrheit der Regeln für die derzeitigen finanziellen Instrumente machen es weniger attraktiv für Unternehmen im Allgemeinen und KMU im Besonderen, sich an staatlich finanzierten Projekten zu beteiligen. Die Transaktionskosten für die Teilnahme an EU Programmen sind überproportional gewachsen, und die Kosten für Kontrollen und administrative Überwachung übersteigen oft den Nutzen der Teilnahme.

Maßnahmen zur Vereinfachung, die ohne Einbeziehung von Rat und Parlament erreicht werden können, müssen sofort in Angriff genommen werden. Insbesondere sollten die Regelungen weg von einem kontrollbasierten System und hin zu einem auf Vertrauen basierendem System umgestellt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass Genehmigungs- und Prüfzeiten verringert werden, damit KMU nicht schon vor der Förderzusage Nachteile erwachsen.

**23. Unter welchen Umständen bergen Ihrer Meinung nach selbst Beihilfen unterhalb der Schwellen, ab denen gemäß dem FuEul-Rahmen eine eingehende Würdigung der Beihilfe zwingend erforderlich ist, eine hohe Gefahr der Wettbewerbsverzerrung? Tragen die derzeitigen Vorschriften der möglichen kombinierten Wirkung (positiven oder negativen „kumulativen Wirkung“) verschiedener im Rahmen der Regelungen gewährter Beihilfemaßnahmen in ausreichendem Maße Rechnung?**

**24. Welche Schutzmechanismen sollten eingerichtet werden, um zu vermeiden, dass schädliche wettbewerbsverzerrende Wirkungen staatlicher Beihilfen stärker ins Gewicht fallen als die positiven Auswirkungen? Sollten die Vorschriften den Einsatz weniger wettbewerbsverzerrender Mittel, sofern verfügbar, nahelegen?**

Die Fragen 23 und 24 werden zusammen beantwortet.

Staatliche Beihilfen für wissenschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeiten laufen immer Gefahr, zu Quersubventionierung oder Überkreuzsubventionierung zu führen. Damit Unternehmen nicht wettbewerbswidrig von den günstigeren subventionierten Konditionen öffentlicher Forschungseinrichtungen profitieren oder Forschungseinrichtungen die Förderung sachwidrig zur Finanzierung eigener wirtschaftlicher Tätigkeiten einsetzen, muss die Vollkostenrechnung dringend an allen akademischen Einrichtungen eingeführt werden. Erst die Einführung der einheitlichen Vollkostenrechnung für alle Hochschulen und Forschungseinrichtungen ermöglicht einen effizienteren Ressourceneinsatz in der Forschungslandschaft. Um Quersubventionen und somit auch Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden, bedarf es zudem einer strikten Trennung zwischen der öffentlichen Förderung wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Tätigkeiten. 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 in Deutschland im Bereich der Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten die Vollkostenrechnung obligatorisch ist, werden im Bereich der wissenschaftlichen Tätigkeiten die Overheadkosten<sup>6</sup> nicht zwingend veranschlagt.

Oftmals finanzieren die Projektgeber den Projektnehmern die Overheadkosten nicht oder nicht vollständig<sup>7</sup>. 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 deutsche Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) stellt fest, dass die Voraussetzung für eine effiziente Vergabe von Drittmittelprojekten die Finanzierung auf Basis der Vollkosten ist. Die Projektgeber sollten daher ihre Vergabemodalitäten untereinander harmonisieren, um den Verwaltungsaufwand bei den Forschungseinrichtungen möglichst gering zu halten.<sup>8</sup>

Zudem sollten Gutachtergremien die Transparenz hinsichtlich eines fairen Wettbewerbs erhöhen und diese auch in der Begutachtung mitberücksichtigen. In diesen Gremien sollten auch industrielle Vertreter mitwirken, um in die Begutachtung alle Interessensgruppen einzubeziehen und damit ein ausgewogenes Meinungsbild zu erhalten.

**25. Halten Sie territoriale Einschränkungen bezüglich des Begünstigten und/oder der beihilfefähigen FuEul-Tätigkeit (z. B. die Anforderung, dass beihilfefähige Tätigkeiten in einem bestimmten Mitgliedstaat oder einer bestimmten Region durchgeführt werden müssen) für notwendig, um das Ziel staatlicher FuEul-Beihilfemaßnahmen zu erreichen? Wenn ja, erklären Sie bitte, warum und welches Maß an Beschränkung Sie anwenden bzw. für notwendig erachten würden? Oder denken Sie, dass solche territorialen Einschränkungen negative Auswirkungen haben z. B. auf den Anreiz für mögliche Begünstigte, FuEul-Tätigkeiten in der EU anzusiedeln?**

Nein, territoriale Einschränkungen sind nicht zwingend notwendig. Dennoch sollte auf territoriale Besonderheiten Rücksicht genommen werden. Strukturschwache Regionen bedürfen u.U. eines leichteren Zugangs zu Beihilfen.

In vielen nach wie vor strukturschwachen Regionen in Deutschland und Europa sind es nicht die Großunternehmen, die Strukturen schaffen, sondern vor allem der Mittelstand bzw. die KMU. Gerade in FuE sind KMU von großer Bedeutung. Bezogen auf Deutschland spielen KMU beispielsweise in Ostdeutschland eine deutlich größere Rolle bei der Durchführung von Forschung und Entwicklung als in den westlichen Bundesländern<sup>9</sup>. Dies sind Ergebnisse, die sich auf viele andere strukturarme Regionen übertragen lassen. Erfolgreichstes Mittel zur Stärkung ist die verstärkte Unterstützung für KMU.

## **Abschnitt C: FuEul-Rahmen**

### **C.1. Allgemeine Fragen zum FuEul-Rahmen**

**26. Wie beurteilen Sie generell den derzeitigen FuEul-Rahmen: Was funktioniert gut, was weniger gut? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.**

Ein Kritikpunkt ist die strikte Definition von KMU, insbesondere junger innovativer Unternehmen. Hier sollte man sich die französische Definition von jungen innovativen Unternehmen zum Beispiel nehmen. Dort gelten Unternehmen bis zu einem Alter von 15 Jahren als innovativ, wenn sie eine interne Forschungs- und Entwicklungsquote von mindestens 15% aufweisen<sup>10</sup>. Diese Definition bildet weit mehr die tatsächlich notwendigen Charaktereigenschaften ab, als die im FuEul-Rahmen genannte.

Problematisch ist die Schnittstelle zwischen Universitäten und Unternehmen: Hier sollte die Vernetzung von akademischer Forschung mit KMU mehr gefördert werden. Ein problemloser Transfer von IP

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 18-2010, S. 6

<sup>8</sup> EFI a.a.O.

<sup>9</sup> Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Gutachten 2010, S. 65-70

<sup>10</sup> Aus <http://www.creersaboite.fr/pid5965/jeune-entreprise-innovante.html> am 31.1.2012

aus Forschungseinrichtungen in die Unternehmen ist dabei erstrebenswert. In vielen Ländern der EU, auch in Deutschland, ist dieser vertikale Transfer nur schwer durchführbar.

Zudem sollte die Förderung von Demonstrationsprojekten im industriellen Maßstab eine bessere Förderung erfahren, da sie ein entscheidender Punkt für Forschungs- und Entwicklungsprojekte sind. Dies gilt vor allem für die industrielle Biotechnologie, die zu den fünf „Key Enabling Technologies“ (KET) zählt. Dieses Ergebnis wird auch von der KET High Level Expert Group in Ihrem finalen Bericht gestützt.<sup>11</sup> Aktuell ist es in Europa sehr schwierig, Förderung in relevantem Maße für solche Vorhaben zu beantragen. Vor allem die Förderung von Investitionen ist schwierig und sollte ermöglicht werden. Solche Scale-up Projekte sind essentiell, damit aus Forschung und Entwicklungsvorhaben echte Innovationen werden und diese in den Markt gebracht werden können.

## **C.2. Der Begriff der Beihilfe im Kontext des FuEul-Rahmens**

**31. Halten Sie die derzeitigen Leitlinien und Kriterien für die Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen im Hinblick auf die folgenden Aspekte für angemessen?**

- mittelbare Beihilfen an Unternehmen durch die Zusammenarbeit mit staatlich finanzierten öffentlichen Forschungseinrichtungen;
- die Bestimmungen für die Auftragsforschung durch öffentliche Forschungseinrichtungen im Auftrag von Unternehmen;
- die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen, zum Beispiel die Bedingungen für die Übertragung von geistigem Eigentum? Wenn nicht, welche Punkte sollten Ihrer Meinung nach sinnvollerweise diesbezüglich berücksichtigt werden? Gibt es andere Bereiche, in denen die derzeitigen Leitlinien und Kriterien für die Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen verbessert werden sollten?

Die Regelungen zu den mittelbaren Beihilfen durch die Zusammenarbeit von staatlich finanzierten öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen sind zu begrüßen und erscheinen im Ansatz angemessen. Durch die derzeitige Regelung sind genügend Flexibilität und geringe Administrationskosten gewährleistet. Die derzeitigen Leitlinien weisen sich zwar auch durch eine eindeutige Struktur aus, sorgen aber aufgrund einiger unklarer Voraussetzungen für Unsicherheiten in der Praxis. Die Unklarheiten erhöhen nicht nur das Risiko, dass ein Unternehmen durch die Rückforderung einer mittelbaren Beihilfe betroffen sein wird, sondern mitunter auch der Erwerb der für den Bestand des Unternehmens möglicherweise essentiellen Rechte des Geistigen Eigentums in Frage gestellt wird. Diese möglichen Unsicherheiten enthalten ein erhebliches Abschreckungspotential für künftige Investoren und können gerade KMU dazu bewegen, vorsorglich ein Notifizierungs-Verfahren vorzunehmen.

In der Praxis ist eine klare Trennung zwischen Auftragsforschung (Ziffer 3.2.1) und Forschungskooperation (Ziffer 3.2.2) häufig nicht möglich. Die Forschungseinrichtung wird in vielen Fällen in die Konzeption des Forschungsvorhabens involviert oder nimmt die Konzeption in einigen Fällen sogar allein vor, obwohl formal ein Auftrag durch das Unternehmen an die Forschungseinrichtung erteilt wird. In vielen Fällen wird die Forschungseinrichtung dann mit Blick auf die Grundlagenforschung und Publizierung der Ergebnisse ein Interesse an der Durchführung und dem Erfolg des Forschungsvorhabens haben. Schließlich verbleiben in einigen Fällen bei typischen Auftragsforschungsvorhaben ein Teil der Forschungsergebnisse bei der Forschungseinrichtung. In vielen der vorstehend beschriebenen Fallgestaltungen liegen jedoch die kumulativen Voraussetzungen einer "Zusammenarbeit", wie sie in Ziffer 3.2.2 definiert wird, vor. Es wird angeregt, eine deutlichere Abgrenzung zwischen Ziffer 3.2.1 und 3.2.2 zu wählen oder einen Auffangtatbestand zu formulieren.

Hinsichtlich der Regelungen zur Auftragsforschung (Ziffer 3.2.1) wird angeregt, im Absatz 2 schon vor der Nennung der beiden Ausnahmetatbestände besser zu verdeutlichen, dass die primäre Voraussetzung für den Ausschluss einer staatlichen Beihilfe die Erbringung der Dienstleistung zum Marktpreis ist. Dies wird nach dem aktuellen Wortlaut erst aus der Ausnahmeregel unter Ziffer 2 im letzten Halbsatz erkennbar, wonach Ziffer 2 nur als Auffangtatbestand eingreift.

Darüber hinaus lässt sich die Praktikabilität der primären Ausrichtung am Marktpreis bezweifeln, da dieser eine Vergleichbarkeit der vereinbarten Forschungsdienstleistungen voraussetzt. Es ist zu befürchten, dass die Erfüllung der Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands nach Ziffer 1 (Erbrin-

<sup>11</sup> Key Enabling Technology (KET) – INDUSTRIAL BIOTECHNOLOGY; Working Group Report, Juni 2011

gung der Dienstleistung zum Marktpreis) nur nachweisbar sind, wenn das beauftragende Unternehmen mindestens 2 Vergleichsangebote, nämlich von einer anderen staatlich finanzierten Forschungseinrichtung und einem privaten Forschungsdienstleister eingeholt hat. Erschwert wird die Suche nach "dem Marktpreis" in der Realität dadurch, dass häufig ein Teil der Forschungsergebnisse, bspw. solche, die zwar im Rahmen der Auftragsforschung entstanden sind, die jedoch ausschließlich oder – in manchen Fällen sogar lediglich – überwiegend Weiterentwicklungen der in der Auftragsforschung eingesetzten proprietären Technologie der Forschungseinrichtung sind, bei der Forschungseinrichtung verbleiben. Die Berücksichtigung solcher Gestaltungen bedingt eine Bewertung der etwaig bei der Forschungseinrichtung verbleibenden FuEul-Ergebnisse und deren Einbeziehung in das Entgelt.

Beim Ausnahmetatbestand unter Ziffer 2 wirft die Voraussetzung, dass "sämtliche Kosten" der Forschungseinrichtung im Rahmen der Auftragsforschung vom Preis abgedeckt sein müssen, Probleme auf. In der Praxis ist es noch möglich, die direkt in der Auftragsforschung eingesetzten Personen sowie die Materialkosten in Ansatz zu bringen. Bei den Overhead-Kosten wird hingegen mit unterschiedlichen Pauschalen in Prozent der vorher ermittelten tatsächlichen Kosten und Aufwendungen agiert. Es wird angeregt, dass Hinweise für den Nachweis bzw. das Ausreichen einer derartigen Overhead-Pauschale im überarbeiteten FuEul-Rahmen bereitgestellt werden.

Weiterhin bietet die Verwendung des Begriffs "angemessene Gewinnspanne" im Rahmen des Ausnahmetatbestands unter Ziffer 2 zwar Flexibilität. Es wird jedoch angeregt, im überarbeiteten FuEul-Rahmen Kriterien für die praktische Handhabung zu benennen. Insbesondere sollte bei der Bemessung der angemessenen Gewinnspanne auch berücksichtigt werden, in welchem Umfang Rechte an den Forschungsergebnissen oder zu deren (kommerziellen oder nicht-kommerziellen) Nutzung bei der Forschungseinrichtung verbleiben. Verunsicherung besteht in diesem Zusammenhang auch, ob die Gewinnspanne der Forschungseinrichtung auch im Hinblick auf den Wert und die Erlöse aus der Verwertung der aus der Auftragsforschung resultierenden schutzrechtsfähigen Forschungsergebnisse bestimmt werden muss. Es wird angeregt, auch hierfür Hilfestellungen zu bieten, sofern nicht einer engen Wortlaut-Auslegung folgend tatsächlich nur die Forschungsdienstleistungen, und eben nicht auch deren Ergebnisse bei der Gewinnspanne zu berücksichtigen sind.

Im Rahmen der Ausnahmetatbestände in Ziffer 3.2.2 besteht bei Ziffer 1 die bereits für die Auftragsforschung im Hinblick auf die Overheadkosten-Pauschalen dargestellte Unsicherheit.

Im Ausnahmetatbestand der Ziffer 2 der Regelung in Ziffer 3.2.2 erscheint aus praktischen Erfahrungen die Klarstellung notwendig, dass nicht-schutzrechtsfähige FuEul-Ergebnisse auch dann als "weit verbreitbar" gelten, wenn mit Blick auf wirtschaftliche oder rechtliche Interessen des Unternehmens eine Publikation oder sonstige Weitergabe solcher FuEul-Ergebnisse vorübergehend ausgeschlossen ist.

Im Ausnahmetatbestand unter Ziffer 3 in der Regelung in Ziffer 3.2.2 bietet das Erfordernis der Zahlung eines "marktüblichen Entgelts" zwar eine gewisse Flexibilität, sorgt aber auch für eine erhebliche Unsicherheit. Für die Bestimmung des "marktüblichen Entgelts" werden keinerlei Kriterien oder Anhaltspunkte geliefert. Allein der Hinweis auf die Anrechenbarkeit geleisteter finanzieller Beiträge, die ohnehin mit Blick auf gegebenenfalls vom Unternehmen umfangreich geleisteter in-kind-Beiträge nicht hinreichend erscheint, ist nicht ausreichend. Die Regelung schweigt sogar hinsichtlich des relevanten Zeitpunkts für die Bestimmung, der aber korrekter Weise nur der Zeitpunkt der Übertragung der Rechte des Geistigen Eigentums sein kann. Das wird jedoch später in Frage gestellt werden, wenn das ursprünglich marktüblich erscheinende Entgelt aufgrund des unerwarteten Markterfolgs der durch das übertragene Geistige Eigentum geschützten Produkte zu gering erscheint. Es wird angeregt, in diesem Punkt für Klarstellung zu sorgen und jenseits der Anrechnung geleisteter finanzieller Beiträge Anhaltspunkte in den überarbeiteten FuEul-Rahmen aufzunehmen.

**33. Gibt es andere Aspekte im Zusammenhang mit dem Begriff der Beihilfe, die einer weiteren Klärung bedürfen? Wenn ja, geben Sie diese Aspekte bitte an und begründen Sie Ihre Antwort.**

### **C.3. Durch den FuEul-Rahmen vorgegebene Definitionen**

**34. Gibt es Ihrer Erfahrung mit der Anwendung des FuEul-Rahmens zufolge Definitionen (z. B. Forschungseinrichtungen, Prozess- und Betriebsinnovation, Innovationskerne), die einer weiteren Klärung oder einer Veränderung bedürfen? Wenn ja, welche wesentlichen Aspekte sollten berücksichtigt werden?**

**35. Halten Sie insbesondere die derzeitigen Definitionen von „industrielle Forschung“ und „experimentelle Entwicklung“ (Punkt 2.2. Buchstabe f und g des FuEul-Rahmens) für ausreichend eindeutig im Hinblick auf diejenigen Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des FuEul-Rahmens fallen?**

**36. Halten Sie die Definition von „Forschungseinrichtung“ (Punkt 2.2 Buchstabe d des FuEul-Rahmens) für ausreichend weit gefasst, so dass sie auch Einrichtungen abdeckt, die nichtwirtschaftliche FuEul- und/oder Innovationsmittler-Tätigkeiten durchführen?**

Fragen 33 bis 36 werden zusammen beantwortet.

Die Definition für KMU sollte insgesamt branchenspezifischer und variabler gehandhabt werden. Gerade mittelständische Unternehmen, die im Transitionsprozess per definitionem zwischen Großunternehmen und KMU stehen, haben große Probleme diesen Prozess abzuschließen. Gerade im Bereich der roten Biotechnologie, in der mittelständische Unternehmen schnell mehr als 250 Mitarbeiter haben, verfällt so in oft zu früher Phase der Anspruch auf öffentliche Fördermittel. Ein Beispiel für diese Problematik ist die Innovative Medicines Initiative (IMI): Vom € 2 Milliarden großen Fond, der zur Hälfte von der Kommission gespeist wird, können nur KMU profitieren.<sup>12</sup> Das bedeutet für mittelständische Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern, dass sie von der Beihilfe ausgeschlossen werden. Daher wird empfohlen die Definition der KMU im Rahmen des FuEul-Rahmens zu überdenken (siehe auch Fragen 26, 53 und 54). Ggf. können auch spezielle Förderinstrumente für mittelständische forschungsintensive Unternehmen zugelassen werden.

### **C.4. Anwendungsbereich des FuEul-Rahmens**

**37. Bestehen Ihrer Ansicht nach grundlegende Unterschiede zwischen den in verschiedenen Sektoren und/oder Wissensgebieten unternommenen FuEul-Tätigkeiten, die eine unterschiedliche Behandlung im Rahmen der staatlichen Beihilferegulungen erfordern würden? Wenn ja, geben Sie bitte die Gründe hierfür an.**

Es bestehen tatsächlich grundlegende Unterschiede zwischen verschiedenen Sektoren/Wissensgebieten. So ist beispielsweise IT-Entwicklung nicht so kostenintensiv wie die Entwicklung von Medikamenten. Für ein kleines Biotech-Projekt im Bereich Medizin werden Förderbeträge benötigt, die in anderen Bereichen exorbitant hoch erscheinen. Wenn man sich den pauschalen Leitsatz „one billion and ten years for one pill“ vor Augen hält, wird ersichtlich, dass Medikamentenentwickler diese vergleichsweise hohen Förderbeträge über einen weit längeren Zeitraum als viele andere Branchen benötigen. Eine sektorenspezifische Regelung für FuEul-Beihilfen wird daher empfohlen.

**39. FuEul-Aktivitäten folgen nicht unbedingt einem linearen Ansatz von der FuE bis hin zur Marktanwendung (Innovation), und es können sich andere Formen von Innovation in diesem Prozess herausbilden (Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg durch Innovationsnetzwerke/-plattformen, Innovationskerne, gemeinsame Erarbeitung kreativer Lösungen, Schwarmauslagerung, offene Innovation, Innovationsmanagement, multidisziplinäre Kooperation für Innovation usw.). Sind Ihrer Erfahrung zufolge spezielle öffentliche Maßnahmen zur Unterstützung dieser Formen von Innovationsprozessen über die derzeitigen Bestimmungen des FuEul-Rahmens hinaus erforderlich? Decken die derzeitigen Definitionen im FuEul-Rahmen diese Formen von Innovationsprozessen in ausreichendem Maße ab?**

Eine Flexibilisierung der Mittel für Behörden in Bezug auf Mittelvergabe bzw. Mittelverwendung ist begrüßenswert. Flexibilität und Diversität in diesem Bereich sind gerade für KMU, die in der Verbund-

<sup>12</sup> IMI, Factsheet: Innovative Medicines Initiative (IMI), [http://www.imi.europa.eu/sites/default/files/uploads/documents/Factsheet\\_IMI\\_General.pdf](http://www.imi.europa.eu/sites/default/files/uploads/documents/Factsheet_IMI_General.pdf)

forschung aktiv sind, sehr wichtig, da sich im Laufe von Kooperationen die Notwendigkeit für Beihilfen schnell ändern kann.

#### **40. Muss im FuEul-Rahmen genauer auf Tätigkeiten wie nutzerorientierte Innovation und Gestaltung eingegangen werden? Sollten Arten von Marketingaktivitäten aufgenommen werden?**

Um die bestmöglichen Ergebnisse zu erreichen, ist auf die Marktrelevanz der Forschung abzustellen. Sie ist deshalb so wichtig, weil es auch in der EU gelingen muss, viel mehr Forschungsvorhaben in neue Produkte und Dienstleistungen zu überführen, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft stützen.

Seit dem Frühjahr 2010 gibt es in Deutschland die Initiative „Neue Zielmärkte“. Ziel der Initiative ist die Weckung bzw. die Verstärkung des Interesses deutscher Unternehmen für verschiedene Schwellenländer mit großem Absatzmarkt, flankiert durch die Bereitstellung geeigneter außenwirtschaftspolitischer Instrumente. Im Rahmen dieser Initiative werden bspw. Auslandsreisen unterstützt, um neue Märkte zu eröffnen<sup>13</sup>. Diese Maßnahme kann als Vorbild für weitere dienen.

Für viele KMU ist es allerdings von großer Wichtigkeit, die eigenen Produkte auch in bereits „erschlossenen“ Märkten zu platzieren, um profitabel zu werden. Daher sind öffentliche Beihilfen in solchen Fällen wünschenswert. Die Aufnahme derartiger Marketingaktivitäten als beihilfenkompatibel in den FuEul-Rahmen wäre daher sehr zu begrüßen.

### **C.5. Spezielle Ziele staatlicher Beihilfen, die durch den FuEul-Rahmen abgedeckt sind**

#### **C.5.1. Innovationsbeihilfen**

**41. Halten Sie Innovationsbeihilfen (Beihilfen für junge innovative Unternehmen, Beihilfen für Prozess- und Betriebsinnovation im Dienstleistungssektor, Beihilfen für Dienstleistungen im Bereich der Beratung und der Innovationsunterstützung, Beihilfen zum Ausleihen hochqualifizierten Personals, Beihilfen für Innovationskerne) aufgrund Ihrer Erfahrungen (z. B. Auswertung von Beihilfemaßnahmen, Berichte Begünstigter und der Industrie) für effektiv? Wenn Sie ihre Effektivität nicht beurteilen können, woran liegt das?**

**42. Besteht eine spezielle Notwendigkeit, die staatlichen Beihilferegulungen zu überarbeiten, um Innovationsbeihilfen effektiver zu gestalten? In welchen Bereichen? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.**

Die Fragen 41. und 42. werden zusammen beantwortet.

Europas Finanzstrukturen sind nach wie vor nicht VC-freundlich ausgebildet. Die zusätzlichen, starken konjunkturellen Schwankungen, wie sie auch in negativer Hinsicht 2011 wieder stattfanden, betreffen insbesondere forschende KMU, die auf die Finanzierung mit Eigenkapital angewiesen sind. Insbesondere diese Probleme sollten staatliche Beihilfen angehen und ausgleichen. Gerade im Bereich der Eigenkapitalfinanzierung können hohe Effekte erzielt werden, wenn bereits der öffentliche Geldgeber Forschungsprojekten sein Vertrauen schenkt. Für Investmentfonds und private Geldgeber minimiert sich so das Risiko, was zu einem verbesserten Zufluss dieser Art Kapitals nach Europa führen kann. Eine gezielte Förderung in konjunkturell schwachen Phasen erhöht also die Bereitschaft der Privatwirtschaft, kontinuierlich in FuEul zu investieren, wodurch die Innovationsstärke der Länder wächst<sup>14</sup>.

Um die Beihilfen zusätzlich effektiver zu gestalten, ist eine Herabsetzung der bürokratischen Hürden zudem unausweichlich. Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass junge innovative KMU jegliche Unterstützung benötigen, die sie bekommen können, darf das kein Hindernis sein.

<sup>13</sup> BMWi; 2010, <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/initiative-neue-zielmaerkte.html>

<sup>14</sup> Aghion, Philippe; 2010, Macroeconomic Policy and Growth am 18. Dezember 2010

## **C.5.2. Beihilfen für Innovationskerne**

**43. Der derzeitige FuEul-Rahmen erlaubt die Förderung von Innovationskernen. Denken Sie Ihren Erfahrungen zufolge, dass die Bedingungen für die Förderung von Innovationskernen angemessen sind? Wenn nicht, bitte erläutern Sie, warum.**

**44. Was sind Ihre Erfahrungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit Investitionsbeihilfen für die den Innovationskern betreibende juristische Person für den Aufbau, die Erweiterung und Belegung von Tätigkeiten des Innovationskerns (häufig als „Kernorganisation“ bezeichnet)?**

**45. Was sind Ihre Erfahrungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit Betriebsbeihilfen für Kernorganisationen und insbesondere mit dem Finanzierungsschema eines allmählichen Auslaufens der Unterstützung in einem Zeitraum von maximal fünf Jahren?**

Fragen 43 bis 45 werden zusammen beantwortet.

Die lokale Vernetzung von innovativen Unternehmen kann durch die kurzen Wege nicht nur die Kommunikation verbessern, sondern auch Innovation und Kostenvorteile hervorbringen. Gerade für junge Unternehmen können Cluster daher eine erhebliche Erleichterung darstellen. Die Strukturen innerhalb von Clustern garantieren, dass auch innovative KMU innerhalb dieser Verbände von Beihilfen für Innovationskerne profitieren.

Innovationskerne beschleunigen nicht nur die Technologieentwicklung und den Weg zur Marktreife von Produkten und Dienstleistungen, sondern ermöglichen durch den Wissensaustausch über die Grenzen von Institutionen, Disziplinen und Technologien hinweg enorme Synergien. Cluster eignen sich hervorragend für langfristig angelegte Forschungsstrategien, den strategischen Ausbau internationaler Partnerschaften und sie schaffen beste Voraussetzungen für wissenschaftlich hochwertige und praxisnahe Nachwuchsförderung ebenso wie für die Neugründung von Unternehmen.

Allerdings ist zu beachten, dass gerade forschende KMU im Bereich der Spitzentechnologie ihre Partner aufgrund der Spezialisierung sehr gezielt aussuchen (können). Partnerschaften erfolgen in der Spitzentechnologie daher nicht selten weltweit, da sie in der Breite nicht vorhanden sind. Der zukünftige FuEul-Rahmen sollte eine Förderstruktur aufweisen, die jegliche Fortentwicklungsmöglichkeiten fördert.

## **C.5.6. Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse**

**53. Für welche Art von Vorhaben wäre es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, einen auf gemeinsames europäisches Interesse gestützten Ansatz zu konzipieren?**

**54. Besteht Ihren Erfahrungen zufolge eine spezielle Notwendigkeit, die derzeitigen Regelungen zu überarbeiten? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.**

Fragen 53 und 54 werden zusammen beantwortet.

Ein wichtiges Instrument für die Biotechnologie wäre die europaweite Einführung der Definition Innovativer Jungunternehmen (YIC) nach dem Vorbild der französischen JEI. Neben Anreizen für Unternehmer - Senkung von Sozialabgaben (Sozialversicherung, Arbeitslosenbetrag und Rentenversicherung) um 100% in den ersten 15 Jahren und kein Versteuerung von Einkünften in den ersten drei Ertragsjahren, eine Senkung von 50 % für die nächsten fünf Jahre und eine Senkung von 35 % für die darauffolgenden sieben Jahren - stellt das Programm auch Anreize für Investoren auf: Keine Versteuerung von Kapitalerträgen auf Aktien oder Aktienoptionen, deren Haltedauer mindestens drei Jahre beträgt.

Als Hintergrund zu diesem Programm haben französische Wirtschaftswissenschaftler berechnet, dass die Einnahmen die Ausgaben des Staates bereits im dritten Jahr übersteigen würden<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> EuropaBio, 2007, Der Young Innovative Company (YIC) – Status,

## C.6. Vereinbarkeitskriterien laut FuEul-Rahmen

### C.6.1. Standardmäßige Würdigung (Kapitel 5 und 6 des FuEul-Rahmens)

#### C.6.1.a) Beihilfeintensität, Beihilfebeträge, Aufschläge

**55. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Beihilfeintensität, den Beihilfebeträgen und Aufschlägen gemacht, die nach dem derzeitigen FuEul-Rahmen zulässig sind? Inwiefern sind diese**

- entweder zu hoch, d. h. das Marktversagen kann in der Regel mit einer geringeren Beihilfeintensität/einem geringeren Beihilfebeträg als maximal zulässig behoben werden,
- oder zu niedrig, d. h. die maximal zulässige Beihilfeintensität/der maximal zulässige Beihilfebeträg reicht nicht aus, um das Marktversagen zu beheben?

Die KMU der Biotechnologie benötigen für ihre Primärprojekte meist sehr hohe Fördermittel. Gerade die Beihilfen für junge, innovative Unternehmen, welche außerhalb von Fördergebieten nicht höher als € 1 Mio. sein dürfen, ist für Unternehmen der pharmazeutischen Biotechnologie zwar hilfreich aber lange nicht ausreichend (siehe Frage 37.).

**58. Entsprechungsklausel: Der derzeitige FuEul-Rahmen trägt der internationalen Dimension des Wettbewerbs Rechnung: Im Rahmen der „Entsprechungsklausel“ kann unter bestimmten Bedingungen die zulässige Obergrenze für Beihilfen überschritten werden, wenn ein Mitgliedstaat nachweisen kann, dass ein Wettbewerber außerhalb der Gemeinschaft Beihilfen einer höheren Intensität für ein vergleichbares Vorhaben erhalten hat bzw. erhalten wird. Die Entsprechungsklausel wurde jedoch bislang nicht in Anspruch genommen.**

**a) Halten Sie die Entsprechungsklausel in ihrer derzeitigen Form noch für notwendig/relevant? Wenn ja, geben Sie bitte die Gründe hierfür an.**

Grundsätzlich ist die Entsprechungsklausel zu begrüßen, weil so eine ständige Überprüfung der Beihilfebestimmungen gewährleistet wird. Sollten sich Anträge, welche sich auf die Entsprechungsklausel beziehen, häufen, kann das eine Folge von Strukturfehlern innerhalb der Beihilfestruktur der Gemeinschaft sein und müsste eventuell eine Überprüfung der Beihilferegulungen nach sich ziehen.

Allerdings birgt die Klausel in Hinsicht auf den internen Wettbewerb natürlich Gefahren der Wettbewerbsverzerrung. Die Annahme von Anträgen für Beihilfen aufgrund der Entsprechungsklausel muss daher möglichst transparent dargelegt werden.

**b) Sind Sie der Meinung, dass ein anderer Mechanismus erforderlich ist, um der internationalen Dimension des Wettbewerbs im Bereich FuEul besser Rechnung zu tragen? Wenn ja, geben Sie bitte die Gründe hierfür an.**

Viele innovative KMU sind Unternehmen aus dem Bereich der Spitzentechnologie. Der Spezialisierung und der damit fehlenden Breite für Kooperationen muss im FuEul-Rahmen Rechnung getragen werden, indem auch weltweite Kooperationen gefördert werden können.

## C.6.2. Eingehende Würdigung (Kapitel 7 des FuEul-Rahmens)

**62. Was halten Sie aufgrund Ihrer Erfahrung von der eingehenden Würdigung von Einzelmaßnahmen, insbesondere der Angemessenheit**

- der Schwellen für Beihilfen, bei deren Überschreitung eine eingehende Würdigung verpflichtend ist,
- der Verfahren: Analyse des Marktversagens, des Anreizeffekts, der Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen,
- möglicher Auswirkungen auf nationale politische Maßnahmen

**63. Sind Sie der Ansicht, dass die Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen bei starken Hinweisen auf das Fehlen eines Marktversagens (z. B. der Markt führt bereits FuEul-Vorhaben durch, die mit dem angemeldeten Vorhaben identisch oder diesem sehr ähnlich sind) möglicherweise besonders ausgeprägt sind und die Beihilfe verboten werden sollte?**

Die Fragen 62. und 63 werden zusammen beantwortet.

Beihilfen sind immer dann notwendig, wenn entlang einer Wertschöpfungskette noch kein ausreichender Wettbewerb um die besten Lösungen vorhanden ist. Da es allerdings keine Definition eines „ausreichenden Wettbewerbs“ gibt, obliegt dies zur Zeit der Einschätzungsprerogative der staatlichen Organe. Im Sinne einer Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit bedarf es daher wertender Kriterien für den Begriff des ausreichenden Wettbewerbs. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass KMU, insbesondere Start-ups und junge Unternehmen, nicht vorschnell von Beihilfen ausgeschlossen werden. KMU sind auf die Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen, um überhaupt für diesen ausreichenden Wettbewerb sorgen zu können. Daher ist eine Flexibilisierung und Diversifizierung anstatt eine Überreglementierung in Hinsicht auf die Vergabekriterien begrüßenswert.

## Abschnitt D: Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO): FuEul-Maßnahmen

**69. Halten Sie die Höhe der Anmeldeschwellen für FuEul-Maßnahmen für angemessen?**

**70. Halten Sie den Umfang der durch die AGVO abgedeckten FuEul-Maßnahmen für angemessen? Wenn nicht, erläutern Sie bitte, welche Änderungen angebracht wären, und warum?**

**71. Denken Sie aufgrund Ihrer Erfahrung, dass die Vereinbarkeitskriterien (z. B. Beihilfeintensität, Beihilfebeträge, förderfähige Kosten) der AGVO für alle unterschiedlichen Beihilfekategorien genau mit den Vereinbarkeitskriterien des FuEul-Rahmens übereinstimmen sollten? Wenn nicht, geben Sie bitte die Gründe hierfür an.**

Die Fragen 69 bis 71 werden zusammen beantwortet.

Durch die AGVO wird der administrative Aufwand für Behörden und dadurch auch der der Unternehmen verringert. Allerdings müsste man untersuchen, warum die verantwortlichen Behörden auf nationaler Ebene über so wenige Anträge entscheiden. BIO Deutschland regt daher an, eine Evaluation zu den Effekten der AGVO vorzusehen.

Die maximale Höhe der De-minimis-Beihilfen bei € 200.000, die sich durch einen sehr unkomplizierten und schlanken administrativen Aufwand auszeichnen, ist zu gering für viele Unternehmen der Biotechnologie. Hier wäre eine Flexibilisierung in Hinsicht auf die Notwendigkeiten der unterschiedlichen Wirtschaftssektoren notwendig.

Berlin, 24. Februar 2012



# BIO DEUTSCHLAND

**Die Biotechnologie-Industrie-Organisation Deutschland e. V. (BIO Deutschland)** hat sich mit ihren mehr als 280 Mitgliedsfirmen 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, Celgene GmbH, CMS Hasche Sigle, Commerzbank AG, Deutsche Bank AG, EBD Group, Ernst & Young AG, KPMG AG, Merck KGaA, Miltenyi Biotec GmbH, PricewaterhouseCoopers AG, Roche Diagnostics GmbH, Sanofi-Aventis Deutschland GmbH** und **TVM Capital GmbH**.

Weitere Informationen zur Tätigkeit der BIO Deutschland und der Arbeitsgruppen erhalten Sie gerne auf Anfrage bei der Geschäftsstelle des Verbandes oder unter [www.biodeutschland.org](http://www.biodeutschland.org).

BIO Deutschland e. V.  
Tegeler Weg 33 / berlinbiotechpark  
10589 Berlin  
Tel.: 030-345 05 93 30  
Fax: 030-345 05 93 59  
E-Mail: [info@biodeutschland.org](mailto:info@biodeutschland.org)  
Web: [www.biodeutschland.org](http://www.biodeutschland.org)