

BIO DEUTSCHLAND

Positionspapier der BIO Deutschland

zum Thema

Wissenschaftliche Exzellenz durch faire Marktbedingungen

Inhaltliche Übersicht:

1. Einführung	3
1.1. Vorteile durch die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Industrie	3
1.2. Warum dieses Positionspapier von BIO Deutschland?	3
2. Zusammenfassung der Ergebnisse des Positionspapiers	4
2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	4
2.2. Acht Forderungen von BIO Deutschland zur Verbesserung der wissenschaftlichen Exzellenz.....	4
3. Der rechtliche Hintergrund	6
3.1. Einleitung in den rechtlichen Rahmen	6
3.2. Öffentliche Förderung von Forschungseinrichtungen	6
3.3. Trennung von wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten in den Forschungseinrichtungen	7
3.4. Besonderheiten bei Forschungsk Kooperationen	9
4. Die zentrale Bedeutung der Vollkostenrechnung	10
5. Beispiel zur effektiven Umsetzung der rechtlichen Vorgaben	11
6. Forderungen zu fairen Marktbedingungen für die Erreichung wissenschaftlicher Exzellenz	12

1. Einführung

1.1. Vorteile durch die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Industrie

Gelingt es, Wissenschaft und Wirtschaft so zu verzahnen, dass insbesondere die Hemmnisse im Innovationsprozess geschlossen bzw. beseitigt werden, werden die Anstrengungen der Wissenschaftler und Unternehmer in wertvollen Produkten für den Anwender münden. Das europäische Recht gibt uns klare Vorgaben und Grenzen, die auf die Förderung der Forschung in den Universitäten und Forschungseinrichtungen ebenso wie in den Unternehmen gerichtet sind. Durch die qualitativ hochwertige Forschung gelingt es, Europa als Innovationstreiber im internationalen Vergleich zu positionieren. Durch die Industrie werden in zukunftsorientierten Märkten wichtige Arbeitsplätze geschaffen, Innovation vorangetrieben, Wertschöpfung generiert (u.a. durch die Entrichtung von Steuern, von denen auch Forschung, aufgrund deren Förderung, bezahlbar wird) und somit Wohlstand hervorgebracht. 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 selbst entscheiden, wie viel Geld für welche Leistung bezahlt wird.

1.2. 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 Europa durch einen noch besseren Schulterschluss mit der Industrie zu optimieren. Um die Transparenz für die an den Life Sciences beteiligten Wissenschaftler, öffentlichen Fördergremien, Gutachtergremien, Wissenschaftsministerien, Projektträger und Vertreter der Politik zu verbessern, hat BIO Deutschland dieses Positionspapier erstellt.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse des Positionspapiers

2.1. 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 [...]“.
- 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.
- Auch im Rahmen von Forschungs Kooperationen gelten die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben. Dies bedeutet, dass Leistungen im Rahmen der Forschungs Kooperation nur zu marktüblichen Leistungen zu erbringen sind. Besteht in den konkreten Bereich kein Wettbewerb ist eine auskömmliche Kostenkalkulation zugrunde zu legen. Diese strikten Vorgaben sollen insbesondere verhindern, dass die wirtschaftliche Tätigkeit unter Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch staatliche Fördermittel quersubventioniert wird.

2.2. Acht Forderungen von BIO Deutschland zur Verbesserung der wissenschaftlichen Exzellenz

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

1. **„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.
2. Dienstleistungen, die im Rahmen von Kooperationen durch öffentlich geförderte Institutionen angeboten werden, benachteiligen private Anbieter und führen damit zu Wettbewerbsverzerrungen (siehe dazu auch Ausführungen zu C.3.4.) und sollten deshalb unterbunden bzw. von der Förderung ausgeschlossen werden.
3. 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).
4. Dienstleistungen, für die es bereits zwei Preislisten von Serviceanbietern in Deutschland gibt² dürfen nicht mehr von öffentlich-rechtlichen Anbietern angeboten werden (=keine staatlichen Eingriffe in den Wettbewerb)
5. **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.

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

6. **Verantwortung für effiziente Mittelausnutzung**

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

7. 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.

8. **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.

3. Der rechtliche Hintergrund

3.1. 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 Gesamtwohlstandsgewinne 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.

Zum anderen geben die Kartellrechtlichen Vorschriften insbesondere den Unternehmen den Rahmen vor, der eine Verfälschung des Wettbewerbs durch zu viel Marktmacht verhindern soll. Gegenstand dieses Positionspapier richtet sich auf mögliche Verfälschungen, die durch die wirtschaftliche Betätigung von Forschungseinrichtungen erfolgen können.

3.2. Öffentliche Förderung von Forschungseinrichtungen

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

- 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 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

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.

Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln. Der Unternehmenscharakter hängt nicht von der Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) oder einer Gewinnorientierung (gewinnorientiert 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 gemeinsamem 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.

3.3. 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 Quersubventionierung wirtschaftlicher Tätigkeiten von Hochschulen und Forschungseinrichtungen und damit eine mögliche Verzerrung des Wettbewerbs verhindern.

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

BIO DEUTSCHLAND

- 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.

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.

3.4. Besonderheiten bei Forschungsk Kooperationen

- Die Zusammenarbeit von Unternehmen und Forschungseinrichtungen kann als Auftragsforschung oder Kooperation ausgestaltet sein
- Auftragsforschung stellt eindeutig eine wirtschaftliche Tätigkeit der Forschungseinrichtungen dar und hat zu marktüblichen Bedingungen zu erfolgen
- Bei Forschungsk Kooperationen, in denen sowohl Forschungseinrichtungen als auch Unternehmen mitwirken, gelten ebenfalls die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben
- Insbesondere dürfen im Rahmen der Kooperation kein mittelbaren staatlichen Beihilfen über die Forschungseinrichtung aufgrund günstiger Konditionen der Zusammenarbeit gewährt werden
- Bei Forschungsk Kooperationen zwischen Forschungseinrichtung gelten ebenfalls wettbewerbsrechtliche Vorgaben, wenn Produkte und Dienstleistungen erbracht werden, für die ein Markt besteht

Die Zusammenarbeit von Unternehmen und Forschungseinrichtungen kann grundsätzlich auf zwei Arten erfolgen. Einerseits kann die Forschungseinrichtung ein Vorhaben im Namen eines Unternehmens ausführen (sog. Auftragsforschung). Andererseits können Unternehmen und Forschungseinrichtungen kooperativ zusammenarbeiten. In beiden Fällen gibt der Gemeinschaftsrahmen FuEul klare Vorgaben zur Durchführung der Zusammenarbeit.

Für die Auftragsforschung liegt es auf der Hand, dass die Forschungseinrichtung hier wirtschaftlich tätig wird. Die Forschungseinrichtung erbringt eine (Dienst-) Leistung an das Unternehmen. Dies hat zu marktüblichen Bedingungen zu erfolgen, da die Leistungserbringung ansonsten eine mittelbare Beihilfe darstellt (vgl. 3.2.1 Gemeinschaftsrahmen FuEul).

Der Gedanke, dass wirtschaftliche Betätigungen von Forschungseinrichtungen auch im Rahmen von Forschungsk Kooperationen zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen nur unter Beachtung des Wettbewerbs erfolgen sollen, zeigt sich in 3.2.2 des Gemeinschaftsrahmens FuEul:

„Bei gemeinsamen Kooperationsprojekten von Unternehmen und Forschungseinrichtungen ist es Auffassung der Kommission, dass dem aus der gewerblichen Wirtschaft stammenden Projektpartner keine mittelbaren staatlichen Beihilfen über die Forschungseinrichtung aufgrund der günstigen Konditionen der Zusammenarbeit gewährt werden dürfen.“

Daraus ist zu schlussfolgern, dass eine wirtschaftliche – und damit beihilferelevante – Tätigkeit immer dann vorliegt, wenn die Kooperation auf die Schaffung von Gütern oder die Erbringung von am Markt verfügbaren Dienstleistungen gerichtet ist. Diese wirtschaftliche Tätigkeit muss auch bei Forschungsk Kooperationen zur marktüblichen Bedingungen erfolgen. Die Forschungsk Kooperation darf nicht als Umgehung der strikten Trennung von wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit in der Forschungseinrichtung dienen. Eine *nicht-wirtschaftliche* Tätigkeit im Rahmen der Forschungsk Kooperation ist immer dann anzunehmen, wenn:

- die Ergebnisse, für die keine Rechte des geistigen Eigentums begründet werden, weiter im Namen und für die Forschungseinrichtung verbreitet werden können oder

- die Forschungseinrichtungen von den beteiligten Unternehmen für die Rechte des geistigen Eigentums ein marktübliches Entgelt erhalten.

Liegt kein solcher Ausnahmetatbestand vor, ist von einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Rahmen der Forschungsk Kooperation auszugehen.

Bei der wirtschaftlichen Tätigkeit hat die Forschungseinrichtung sich wie alle anderen Marktteilnehmer zu verhalten. Sie muss insbesondere auskömmliche Preise kalkulieren und der Leistungserbringung zugrunde legen. Ist für die Leistung ein Marktpreis verfügbar, erbringt die Forschungseinrichtung ihre Leistung zum Marktpreis. Sollte ein Marktpreis nicht bestehen, erbringt die Forschungseinrichtung ihre Leistung zu einem Preis, der sowohl sämtliche Kosten als auch eine angemessene Gewinnspanne enthält. Diese strikten Vorgaben sollen insbesondere verhindern, dass die wirtschaftliche Tätigkeit unter Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch staatliche Fördermittel quersubventioniert wird. Die Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind gehalten die Kosten und Finanzierung der wirtschaftlichen Tätigkeit eindeutig von den Kosten und Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit getrennt auszuweisen. Der Nachweis, dass die Kosten korrekt zugeordnet worden sind, kann im Jahresabschluss geführt werden. Durch die strikte Trennung soll insbesondere sichergestellt werden, dass die wirtschaftliche Tätigkeit unter Einbeziehung der indirekten Kosten nach Vollkosten kalkuliert wird (vgl. dazu 4).

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). Das stellt für Forschungseinrichtungen ein großes Risiko dar. Zum Selbstschutz ist dringend zur Trennung geraten, auch wenn das bei komplexen Forschungsvorhaben insbesondere in größeren Netzwerken zunächst aufwendig erscheint.

Bei der Kooperation zwischen zwei Forschungseinrichtungen, die Dienstleistungen oder Produkte erbringen, für die ein Markt besteht, kann nichts anderes gelten als für die Kooperation zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Zwar besteht hier nicht das Risiko der mittelbaren Beihilfe an die beteiligten Unternehmen. Eine Beeinträchtigung des Marktes und damit ein wirtschaftlich relevantes Tätigwerden muss jedoch anerkannt werden. Die Kooperation kann nicht eindeutig dem Forschungsbereich zugeordnet werden. Derartige Forschungsk Kooperationen müssen deshalb ebenfalls auskömmliche Preise kalkulieren. Es sollte daher auch für diese Kooperationen die Vollkostenrechnung eingeführt werden. Neben einer objektiven Bewertung hätte das auch den Vorteil, dass im Rahmen der wirtschaftlichen Verwendung von Fördergeldern leicht erkennbar wäre, ob die Leistung nicht einfacher und kostengünstiger am Markt eingekauft werden kann.

4. Die zentrale Bedeutung der Vollkostenrechnung

Europäischen Gesetzen zufolge findet 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 ermöglicht die strikte Trennung auch eine unterschiedliche Veranschlagung der Kosten. Während im Bereich der Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten die Vollkostenrechnung zwingend ist, werden im Bereich der wissenschaftlichen Tätigkeiten die Overheadkosten⁶ 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 festgestellt⁷, 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 Projektgeber sollten daher ihre Vergabemodalitäten harmonisieren, um den Verwaltungsaufwand bei den Forschungseinrichtungen möglichst gering zu halten.

⁶ 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.

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

In den 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.

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.

5. Beispiel zur effektiven Umsetzung der rechtlichen Vorgaben

Die rechtlichen Vorgaben des AEUV sowie des Gemeinschaftsrahmens FuEul geben Hochschulen und Forschungseinrichtungen gute Leitlinien für ihre zukünftige wissenschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeit. Vielfach bedarf es noch einer konkreten Umsetzung dieser Vorgaben. Um bei der Umsetzung Hilfestellung zu geben, führen wir im Folgenden ein Beispiel an, dass durch Einrichtung eines zertifizierten Verfahrens die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherstellt.

„Als erste Hochschule in Bayern arbeitet die Georg-Simon-Ohm-Hochschule Nürnberg nach einem zertifizierten Verfahren zur Angebotserstellung und Abwicklung bei wirtschaftlichen Tätigkeiten. Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Dr. Küffner & Partner GmbH hat das für die Trennungsrechnung eingeführte Verfahren zertifiziert.“⁸

Durch Einführung eines Verfahrens für die Trennungsrechnung stellt die Georg-Simon-Ohm-Hochschule sicher, dass die wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten und ihre Kosten und Finanzierungen entsprechend 3.1.1 des Gemeinschaftsrahmens FuEul eindeutig getrennt werden. Dieses Verfahren und dessen Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrahmens FuEul wurde von einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zertifiziert. Dadurch ermöglicht es der Hochschule, die Kostenkalkulation entsprechend den Anforderungen zu stellen. Im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung kann eine Kalkulation unter Zugrundelegen der Vollkosten und Beachtung der marktüblichen Preise erfolgen. Eine ungewollte Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeit und damit ein Verstoß gegen die beihilferechtlichen Vorschriften sind ausgeschlossen. Im Bereich der wissenschaftlichen Tätigkeit wird der sachgerechte und zweckgerichtete Einsatz erhaltener Fördermittel sichergestellt.

BIO Deutschland begrüßt die Initiative der Georg-Simon-Ohm-Hochschule ausdrücklich und ruft alle anderen Forschungseinrichtungen dazu auf, die Mittelverwendung ebenso in geeigneter Weise sicherzustellen.

Hilfestellung könnte neben dem Ansatz der Georg-Simon-Ohm-Hochschule ein Anzeigeverfahren zur die Mittelverwendung prüfenden Behörde auf Landesebene geben. Das Anzeigeverfahren kann so ausgestaltet werden, dass Forschungseinrichtungen ihre wirtschaftliche Tätigkeit bei der Behörde anmelden und die Tätigkeit vornehmen können, sollte diese nicht innerhalb einer Frist von 10 Arbeitstagen widersprechen. Dieses Anzeigeverfahren würde der zuständigen Behörde die Möglichkeit geben, die Tätigkeiten der Forschungseinrichtungen zu prüfen und beihilferechtswidriges Verhalten zu unterbinden. Auf der anderen Seite gäbe es der Hochschule die Sicherheit, dass die angemeldete Tätigkeit beihilferechtskonform erfolgt.

⁸ Auszug aus der Pressemitteilung der Georg-Simon-Ohm-Hochschule Nürnberg vom 07.01.2013, <http://www.th-nuernberg.de/seitenbaum/presse/pressemitteilungen/pressearchiv-2012-kopie-1/pressearchiv-2012-detail/article/8835/page.html>

6. Forderungen zu fairen Marktbedingungen für die 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:

1. **„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.
2. Dienstleistungen, die im Rahmen von Kooperationen durch öffentlich geförderte Institutionen angeboten werden, benachteiligen private Anbieter und führen damit zu Wettbewerbsverzerrungen (siehe dazu auch Ausführungen zu C.3.4.).
3. 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).
4. Dienstleistungen, für die es bereits zwei Preislisten von Serviceanbietern in Deutschland gibt⁹ dürfen nicht mehr von öffentlich-rechtlichen Anbietern angeboten werden (=keine staatlichen Eingriffe in den Wettbewerb)
5. **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.
6. **Verantwortung für effiziente Mittelausnutzung**
Für die (Grundlagen-)Forschung bereitgestellte Fördermittel sind zweckentsprechend zu verwenden. Wettbewerbsverzerrungen sind im Interesse des Steuerzahlers zu vermeiden.
7. 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.
8. **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.

Berlin, den 01. März 2013

⁹ Das gilt beispielsweise für die Bereiche Antikörperproduktion, DNS-Sequenzierung, Peptidsynthese und Massenspektrometrie.

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 **Boehringer Ingelheim Pharma GmbH & Co. KG, Celgene GmbH, Clariant Produkte (Deutschland) GmbH, CMS Hasche Sigle, Deutsche Bank AG, EBD Group, Ernst & Young AG, Isenbruck | Bösl | Hörschler LLP, KPMG AG, Merck KGaA, Miltenyi Biotec GmbH, PricewaterhouseCoopers AG, Roche Diagnostics GmbH** und **Sanofi-Aventis Deutschland GmbH**.

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

BIO Deutschland e. V.

Am Weidendamm 1a

10117 Berlin

Tel.: 030-726251 30

Fax: 030-726251 38

E-Mail: info@biodeutschland.org

Web: www.biodeutschland.org