



European Commission

Competition

Gemeinsame Tagung des Zentrums für Wissenschaftsmanagement und des
Kanzler-Arbeitskreises „Fortbildung“
Universität Kassel - 25 Juni 2009

Warum Trennungsrechnung? Wettbewerb und Beihilfeverbot

GD Wettbewerb

Beihilfenkontrolle: Kohäsion, F&E&I und Durchsetzung

F&E, Innovation und Risikokapital



Beihilfebegriff - Art. 87 (1) EG-Vertrag

- Jegliche Beihilfe, die alle Kriterien des Art. 87(1) EGV erfüllt ist als staatliche Beihilfe zu betrachten:
 - staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art
 - Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige
 - Verfälschung des Wettbewerbs
 - Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten
- Beihilfenverbot: grundsätzlich gem. Art. 87(1) EGV: staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar
- Jedoch: Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt in bestimmten Fällen auf der Grundlage von Artikel 87 (2) oder (3) EGV



Staatliche Beihilfen – Verantwortung auf Seiten des Mitgliedstaats

- Staatliche Beihilfen sind vor ihrer Gewährung grundsätzlich der Kommission anzumelden, gem. Art. 88 (3) EGV
(einige Ausnahmen wie *de-minimis* Beihilfen; Beihilfen, die von der Anmeldung freigestellt sind, gem. Allgemeiner GruppenfreistellungsVO).
 - Besondere Verantwortung bei der Ausgestaltung einer Förderung und Entscheidung, ob Förderung anmeldepflichtige staatliche Beihilfe oder nicht
 - Anmeldung aus Gründen der Rechtssicherheit stets möglich.



Bildung – Zuständigkeit der Gemeinschaft

- Art. 149 EGV zu den Aufgaben der Gemeinschaft u.a. in beruflicher und allgemeiner Bildung :
 - Art. 149 (1): strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems;
 - Art. 149 (4): Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten



Staatliche Beihilfen – Verantwortung auf Seiten des Mitgliedstaats

- Staatliche Beihilfen sind vor ihrer Gewährung grundsätzlich der Kommission anzumelden, gem. Art. 88 (3) EGV

(einige Ausnahmen wie *de-minimis* Beihilfen; Beihilfen, die von der Anmeldung freigestellt sind, gem. GruppenfreistellungsVO).

- Besondere Verantwortung bei der Ausgestaltung einer Förderung und Entscheidung, ob Förderung anmeldepflichtige staatliche Beihilfe oder nicht
- Aus Gründen der Rechtssicherheit kann immer angemeldet werden.



Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (‘FuEul-Rahmen’)

- Identifiziert typische Situationen, in denen staatliche Beihilfen auftreten können;
- Stellt Regeln für die Prüfung solcher Beihilfen auf;
- Kapitel 3 des FuEul-Rahmens: Beihilfe in Situationen, in denen Forschungseinrichtungen beteiligt sind:
 - Staatliche Förderung von Forschungseinrichtungen und Innovationsmittlern
 - Forschung im Auftrag von Unternehmen
 - Technologietransfer
 - Zusammenarbeit mit Unternehmen



Begriff der 'Forschungseinrichtung' im EU-Beihilfenrecht

- Punkt 2.2 d) des FuEul-Gemeinschaftsrahmens definiert Forschungseinrichtungen für die Zwecke des Gemeinschaftsrahmens:

« "Forschungseinrichtung" bezeichnet Einrichtungen wie Hochschulen oder Forschungsinstitute unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentlich oder privatrechtlich) oder Finanzierungsweise, deren Hauptaufgabe in Grundlagenforschung, industrieller Forschung oder experimenteller Entwicklung besteht und die deren Ergebnisse durch Lehre, Veröffentlichung und Technologietransfer verbreiten; sämtliche Einnahmen werden in die Forschung, die Verbreitung von Forschungsergebnissen oder die Lehre reinvestiert; Unternehmen, die beispielsweise als Anteilseigner oder Mitglieder Einfluss auf eine solche Einrichtung ausüben können, genießen keinen bevorzugten Zugang zu den Forschungskapazitäten der Einrichtung oder den von ihr erzielten Forschungsergebnissen. »



Forschungseinrichtungen = « (Teilzeit-)Unternehmen »?

- « Die Frage, ob Forschungseinrichtungen Empfänger von staatlichen Beihilfen sind, ist im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Beihilferechts zu beantworten. »
- Der Unternehmenscharakter hängt nicht von ihrer Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) oder ihrem wirtschaftlichen Charakter (gewinnorientiert oder nicht) ab, sondern davon, ob die Forschungseinrichtung eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, d. h. Waren und/oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbietet
(Punkt 3.1 FuEul-Rahmen)



Forschungseinrichtungen = « (Teilzeit-)Unternehmen »?

- Wenn eine Forschungseinrichtung wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, so ist sie beihilfenrechtlich grundsätzlich wie ein Unternehmen zu behandeln, d.h. die öffentliche Finanzierung dieser Tätigkeiten wird grundsätzlich als Beihilfe betrachtet.
(Punkt 3.1.2 FuEul-Rahmen)



Begriff der 'wirtschaftlichen Tätigkeit' im EU-Beihilfenrecht

- Das Anbieten von Waren und/oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt
 - Z.B. Vermietung von Infrastruktur,
 - Dienstleistungen für gewerbliche Unternehmen oder Auftragsforschung,
 - gewisse externe Formen des Wissensmanagements (Technologietransfer)
 - Betreiben von Studentenwohnheimen, Mensa-Diensten, u.ä.



Begriff der 'nicht-wirtschaftlichen Tätigkeit' im EU-Beihilfenrecht

- Einerseits:
Definition der Forschungseinrichtung FuEul-Rahmen enthält keine Aussage zum wirtschaftlichen bzw. nicht-wirtschaftlichen Charakter der Hauptaufgaben der Forschungseinrichtung.
- Andererseits:
« In der Regel betrachtet die Kommission als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten die wesentlichen Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen, d. h.
 - die Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen,
 - die unabhängige FuE, auch im Verbund, zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses,
 - die Verbreitung der Forschungsergebnisse.

(3.1.1 FuEul-Rahmen)



Trennung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten

- Die staatliche Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten fällt nicht unter Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn, zwecks Vermeidung von Quersubventionierungen, die beiden Tätigkeitsformen und ihre Kosten und Finanzierungen eindeutig voneinander getrennt werden können (Punkt 3.1.1 FuEul-Rahmen)
- Im Umkehrschluss: Die gesamte staatliche Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten ist als staatliche Beihilfe zu werten, wenn die beiden Tätigkeitsformen und ihre Kosten und Finanzierungen nicht eindeutig voneinander getrennt werden können.



Trennung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten

- Wenn die eindeutige Trennung gewährleistet ist, dann fällt nur der Teil der staatlichen Finanzierung unter das Beihilfenrecht, der für die genau abgegrenzte wirtschaftliche Tätigkeit gewährt wurde.



Trennung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten

- Der Nachweis, dass die Kosten den jeweiligen Tätigkeiten korrekt zugeordnet worden sind, kann im Jahresabschluss der Universitäten und Forschungseinrichtungen geführt werden (Punkt 3.1.1 FuEul-Rahmen).
- Es existiert allerdings keine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, Leitlinie, Mitteilung o. dgl, die eine beihilferechtlich einwandfreie Methode der Kostentrennung für die Zwecke des FuEul-Rahmens vorsieht.
- Vielmehr versucht der FuEul-Rahmen
 - der sehr unterschiedliche rechtliche Situation in 27 Mitgliedstaaten gerecht zu werden;
 - zumindest auf Jahresabschlüsse hinzuweisen, als eine Möglichkeit der Darstellung der Kostentrennung, allerdings ohne die Mitgliedstaaten darauf festzulegen.



Trennung wirtschaftlicher von nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten

- Soweit Forschungseinrichtungen keine eigenen Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen vorweisen können, erscheint eine jährliche Zusammenstellung der Einnahmen, des Gewinns und der Kosten der wirtschaftlichen Tätigkeit, auf Projektbasis, für die Zwecke des Beihilfenrechts ausreichend.



Staatliche Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Beihilfenrecht – 3 Lösungsansätze

1. Weitergabe der staatlichen Beihilfe an das beteiligte Unternehmen
2. Zurückgabe der staatlichen Beihilfe an den Staatshaushalt
3. Behandlung als mit dem gemeinsamen Markt vereinbare staatliche Beihilfe, auf Grundlage der Beihilferegeln



Staatliche Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Beihilfenrecht – Weitergabe der staatlichen Beihilfe an das beteiligte Unternehmen

- Situation: Die Forschungseinrichtung erbringt eine FuE-Dienstleistung im Auftrag eines Unternehmens, und gibt den durch die staatliche Finanzierung erlangten Vorteil an das Unternehmen weiter.
- Gem. Punkt 3.1.2 FuEul-Rahmen gelten Forschungseinrichtungen und Innovationsmittler nicht als Empfänger einer Beihilfe, wenn die für bestimmte Leistungen erhaltene staatliche Finanzierung nachweislich zur Gänze an den Endempfänger der Leistung weitergegeben wurde und der Mittler daraus keinen Vorteil zieht.
- Vorbedingung: Transparente Marktpreisbestimmung; adäquate Trennungsrechnung
- Folge: In solchen Fällen ist das Beihilfenrecht auf den Endempfänger, d.h. das Unternehmen, anwendbar.



Staatliche Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Beihilfenrecht - Zurückgabe der staatlichen Beihilfe an den Staatshaushalt

- Situation: Die Forschungseinrichtung entrichtet ein marktkonformes Nutzungsentgelt, bezogen auf die Nutzung der staatlich finanzierten Einrichtungen für eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit, an den Staatshaushalt.
- Vorbedingung: Transparente Marktpreisbestimmung; adäquate Trennungsrechnung
- Folge: Beihilfenrecht nicht auf Forschungseinrichtung anwendbar; Staat ist als marktwirtschaftlicher Investor zu betrachten.



Staatliche Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Beihilfenrecht - Behandlung als mit dem gemeinsamen Markt vereinbare staatliche Beihilfe

- Situation: Beihilfeelement wird weder weiter-, noch zurückgegeben – es verbleibt in der Forschungseinrichtung.
- Vorbedingungen: adäquate Trennungsrechnung; beihilfenrechtskonforme Ausgestaltung der Beihilfe
- Folge: Genau abgrenzbare Beihilfe für die wirtschaftliche Tätigkeit der Forschungseinrichtung



Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten – das Reinvestitionsgebot des FuEul-Rahmens

- Sämtliche Einnahmen müssen in die Forschung, die Verbreitung von Forschungsergebnissen oder die Lehre reinvestiert werden (Punkt 2.2 d) des FuEul-Rahmens).
- Nichteinhaltung des Reinvestitionsgebots gefährdet also die Eigenschaft als 'Forschungseinrichtung' iSd Beihilfenrechts!
- Jedoch: Definition der Forschungseinrichtung unterscheidet nicht zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten.
- Also: FuEul-Rahmen erkennt offenbar an, dass die Hauptaufgaben durchaus auch wirtschaftlicher Natur sein können.



Reinvestitionsgebot - muss stets in nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten reinvestiert werden?

- Frage: inwieweit dürfen Hauptaufgaben auch wirtschaftlicher Natur sein, und inwieweit darf auch in wirtschaftliche Tätigkeiten reinvestiert werden darf, ohne den beihilferechtlichen Status 'Forschungseinrichtung' zu verlieren?



Reinvestitionsgebot - muss stets in nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten reinvestiert werden?

- **Antwort:**
 - Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten können auch in wirtschaftliche Tätigkeiten reinvestiert werden, solange diese zur Verfolgung der Hauptaufgaben der Forschungseinrichtung ausgeübt werden, und
 - Solange die Forschungseinrichtung hauptsächlich nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgeht. Der Nachweis, dass sie trotz überwiegend wirtschaftlicher Tätigkeit ihren Charakter gem. Punkt 2.2 d) i.V.m. Punkt 3.1.1 FuEul-Rahmen beibehält, dürfte sehr schwierig sein.
- **Folgerung:** allmählichen 'Kippen' der Forschungseinrichtung hin zu einer hauptsächlich wirtschaftlich tätigen Einrichtung – also einem Unternehmen - führen



Reinvestitionsgebot – Einnahmen aus ‘Nebenaufgaben’

- Punkt 2.2 d) des FuEul-Rahmens definiert ‘Hauptaufgaben’ und fordert die Reinvestition von ‘Einnahmen’ in die Hauptaufgaben.
- Eine Forschungseinrichtung verfolgt auch ‘Nebenaufgaben’, und könnte daraus ‘Einnahmen’ erzielen, z.B. Mensa, Studentenwohnheime, Infratraktvermietung oder Beratungstätigkeiten ohne jegliche Verbindung mit den Hauptaufgaben.



Reinvestitionsgebot – Einnahmen aus ‘Nebenaufgaben’

- Frage: Müssen auch diese Einnahmen in die Hauptaufgaben reinvestiert werden, um Eigenschaft als ‘Forschungsorganisation’ zu erhalten?



Reinvestitionsgebot – Einnahmen aus ‘Nebenaufgaben’

- **Antwort:**
 - Der FuEul-Rahmen dehnt den Begriff ‘sämtliche Einnahmen’ nicht auf die Einnahmen aus Nebenaufgaben aus.
 - Einnahmen aus Nebentätigkeiten müssen daher nicht in die Haupttätigkeiten reinvestiert werden.
 - Solche Nebentätigkeiten sollten aber hinsichtlich ihrer Finanzierung und Kostenrechnung vollkommen von den Hauptaufgaben getrennt sein.



Wirtschaftliche Tätigkeiten, Reinvestitionsgebot – ‘Kippen’ einer Forschungseinrichtung hin zum Unternehmensstatus?

- Zwar müssen nicht sämtliche Einnahmen in nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten reinvestiert werden, und können Einnahmen aus (wirtschaftlichen) Nebenaufgaben grundsätzlich in eben diese zurückfließen.
- Bisher wurde im Beihilfenrecht noch kein Grenzwert für den Anteil wirtschaftlicher Tätigkeiten festgelegt, dessen Überschreitung zum Verlust des Status als Forschungseinrichtung führen würde.
- Die Verantwortung liegt hier beim Mitgliedstaat: korrekte Bestimmung als Forschungseinrichtung, korrekte Trennung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten, Beibehaltung des Status als Forschungseinrichtung in beihilfenrelevanten Zeiträumen



Warum Trennungsrechnung? Wettbewerb und Beihilfeverbot

Abschließende Bemerkungen

- Die Kommission bietet keine Leitlinien, Mitteilungen oder ähnliches zu einer beihilfenrechtlich korrekte Kostentrennung/ Trennung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten an.
- Die Verantwortung, adäquate Kostentrennung zu entwickeln, liegt beim Mitgliedstaat.
- Der Mitgliedstaat muss der Kommission im konkreten Fall nachweisen, dass sein System den Anforderungen des Beihilfenrechts genügt.
- Die bisherige Entscheidungspraxis bietet aber Anhaltspunkte:
<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>; z.B. Entscheidungen in Beihilfefällen N 112/2007 'THESEUS', N 667/2007 'Richtlinien zur FuEul-Förderung', N 365/2007 'Fraunhofer Institut für Silikon-Photovoltaik', NN 65/2007 'Ludwig Boltzmann-Institut für Krebsforschung'.