



Bundesministerium für Digitalisierung  
und Wirtschaftsstandort  
Abteilung III/4  
Stubenring 1  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
www.arbeiterkammer.at  
erreichbar mit der Linie D

E-Mail: [post.III4\\_19@bmdw.gv.at](mailto:post.III4_19@bmdw.gv.at)

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b>	Fax <b>501 65</b>	Datum
2021-	WP-GSt/Ka/KI	Lena Karasz	DW 12505	DW 142505	18.05.2020
0.274.886		Michael Soder			

## Überarbeitung des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Mio ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und konsumentenpolitischen Angelegenheiten auf nationaler wie auch auf EU-Ebene.

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

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

- Der zukünftige Gemeinschaftsrahmen sollte über die bestehende Möglichkeit des Rückzahlungsmechanismus hinaus alternative Maßnahmen der Rückzahlung (zB erhöhte Zinsen bei Darlehen im Falle herausragender Unternehmenserfolge) vorsehen.
- Darüber hinaus sollte der Gemeinschaftsrahmen zusätzlich finanzielle Anreize, zB in Form von Aufschlägen auf die normale Beihilfenintensität für die Erhöhung des Anteils weiblichen Forschungspersonals oder für die Erhöhung des Anteils weiblicher Projektleitungen, festlegen.
- Personal, das eine höhere Sekundarausbildung nachweist, sollte mit HochschulabsolventInnen unter dem Begriff „hochqualifiziertes Personal“ gleichgestellt werden.

- Der direkten, projektbezogenen Förderung sollte gegenüber steuerlichen Förderungen Präferenz eingeräumt werden, um positive Lenkungseffekte und möglichst geringe Mitnahmeeffekte zu erzielen.
- Steuerbeihilfen sollten grundsätzlich degressiv und auf 5 Jahre befristet ausgestaltet werden.

Im Detail:

### **Aus- und Weiterbildung**

Aufgrund des hohen Stellenwerts der innovationsfördernden Aus- und Weiterbildung und zum Teil auch spezieller Förderungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Förderung von Nachwuchs-ForscherInnen über Dissertationen, Post-Doc-Stellen, Praktika usw, sollte dieses Thema im gegenständlichen Gemeinschaftsrahmen entsprechend Eingang finden. Unterstützungsmaßnahmen für Qualifikationsmaßnahmen von Unternehmen im Zusammenhang mit F&E-Projekten sollten dabei nicht nur für die unmittelbar in dem F&E-Projekt involvierten Beschäftigten ermöglicht werden. Vielmehr wären darüber hinaus auch Unterstützungen für Qualifizierungsmaßnahmen für die bei der industriellen Umsetzung und Bedienung von Maschinen und Anlagen beschäftigten ArbeitnehmerInnen zu ermöglichen. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Aufbau von Forschungsinfrastrukturen. Damit würde der betriebliche und gesellschaftliche Mehrwert von F&E-Investitionen erhöht. Ein bloßer Verweis auf die generellen Beihilfenvorschriften für Ausbildungsbeihilfen ist aus Sicht der BAK nicht ausreichend.

### **Frauenanteil in der Forschung**

Die Überarbeitung des Unionsrahmens sollte dazu genutzt werden, die Gleichstellung von Frauen in der Forschung zu unterstützen. Österreich liegt mit nur 18 % Anteil an Frauen in der Forschung in Unternehmen sogar weit unter dem EU-Durchschnitt (in Vollzeitäquivalenten ist der Frauenanteil mit nur 16 % noch niedriger). In dieser Hinsicht gab es in den letzten Jahren kaum Bewegung: So ist der Frauenanteil von 2011 bis zu den letztverfügbaren Daten 2017 lediglich um 1,4 Prozentpunkte gestiegen. Der Unionsrahmen sollte daher finanzielle Anreize, wie zum Beispiel in Form von Aufschlägen auf die Beihilfenintensität für die Erhöhung des Anteils weiblichen Forschungspersonals oder für die Erhöhung des Anteils weiblicher Projektleitungen, festlegen. Gerade in der aktuellen Situation besteht dringender Bedarf, die Gleichstellung in der Forschung voranzutreiben, da Frauen wegen des Anstiegs von Sorgearbeit infolge der Corona-Krise verstärkt mit Karrierenachteilen konfrontiert sind.

Die BAK weist überdies darauf hin, dass die Förderung der Geschlechtergleichstellung in Forschung und Innovation auch Teil der EU-Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025 ist. Diese sieht die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen Politikbereichen und Prozessen der EU vor.

### **Definition „hochqualifiziertes Personal“ – Punkt 17 lit p**

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

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

### **Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen und Anreizeffekten – Kapitel 3.1 und 3.2**

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

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

Nach Ansicht der BAK ist die effizienteste Förderungsform zur Erzielung positiver Lenkungseffekte und möglichst geringer Mitnahmeeffekte die direkte, projektbezogene Förderung.

### **Rückzahlungsmechanismus – Punkt 86 lit b**

Die Mitteilung sieht vor, dass der Mitgliedstaat in Fällen, in denen der Erfolg das erwartete Ergebnis übertrifft, die Rückzahlung des Vorschussbetrags sowie darüber hinaus zusätzliche Zahlungen verlangen kann.

Die BAK begrüßt diese Möglichkeit, da öffentliche Investitionen entscheidend zum Unternehmenserfolg beitragen können. Rückzahlungsmechanismen bedeuten allerdings auch einen erhöhten administrativen Aufwand, weswegen die BAK detailliertere Überlegungen der EU-Kommission zu Rückforderungsmodellen bei herausragenden Unternehmenserfolgen, wie zB erhöhte Zinsen bei Darlehen im Falle außerordentlicher Unternehmenserfolge, begrüßen würde.

### **Steuerliche Beihilferegeln – Punkt 46–49 und 116**

Gemäß Entwurf wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie Bewertungsstudien zur Anreizwirkung ihrer jeweiligen steuerlichen Maßnahmen vorlegen (entsprechend sollten die

für Ex-post-Bewertungen ins Auge gefassten Methoden Bestandteil der Planung der betreffenden Maßnahmen sein). Liegen keine Bewertungsstudien vor, geht die Kommission davon aus, dass steuerliche Beihilfen nur Anreize für inkrementelle Maßnahmen bieten.

Die Einforderung von Bewertungsstudien ist aus folgenden Gründen zu begrüßen: Die steuerliche Forschungsförderung ist in Österreich im letzten Jahrzehnt zulasten der mehr zielgerichteten direkten Förderungen deutlich ausgebaut worden, obwohl der Lenkungseffekt steuerlicher Förderungen zweifelhaft ist, höhere Mitnahmeeffekte zu erwarten sind und die Additionalität, also der Zuwachs an Forschungsleistungen im Unternehmen, im Vergleich zur direkten F&E-Förderung, deutlich geringer ist. Eine eingehende Evaluierung der steuerlichen F&E-Förderung in Österreich wurde bisher in unzureichendem Ausmaß durchgeführt. Hinzu kommt noch, dass die F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor in Österreich auf relativ wenige (große) Unternehmen konzentriert sind und daher ein geringer Teil der heimischen Unternehmen von der steuerlichen F&E-Förderung in einem überproportionalen Ausmaß profitiert.

Die Planung und Durchführung von Bewertungsstudien sollten daher mit Nachdruck eingefordert werden. Aus derzeitiger Sicht wird der in Punkt 46 angesprochene Anreizeffekt nicht erzielt.

Klärungsbedürftig ist, ob gemäß Punkt 83 gemeint ist, dass auch im Fall der Unterscheidung zwischen einzelnen F&E-Kategorien immer nur die (geringere) Beihilfenhöchstintensität für experimentelle Entwicklung als Maßstab gilt.

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

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

#### **Transparenz-Punkt 100**

Die BAK bekennt sich zu erhöhter Transparenz beim Einsatz öffentlicher Mittel an Unternehmen, um Missbrauch vorzubeugen und den effizienten Einsatz von Steuergeldern zu gewährleisten. Daher begrüßt die BAK, dass nunmehr jede Beihilfe ab 100.000 Euro – statt wie bisher ab 500.000 Euro – zu veröffentlichen ist. Auf nationaler Ebene wäre eine Vereinheitlichung im Sinne einer Anlehnung an die europäischen Vorgaben sowie eine Vereinfachung wünschenswert, um den gesamten Verwaltungsaufwand niedrig zu halten.

#### **Bedingungen für Beihilfen – Punkt 113 und 114**

Gemäß Punkt 103 wird die Kommission eine Beihilfe nicht genehmigen, wenn diese selbst oder die mit ihr verbundenen Bedingungen zwangsläufig zu einem Verstoß gegen das EU-Recht führen. Dies gilt insbesondere für Beihilfen, deren Gewährung an die Verpflichtung

für EmpfängerInnen geknüpft ist, dass sie ihren Hauptsitz im betreffenden Mitgliedstaat haben (oder dass sie in erster Linie in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind) oder dass sie im Inland hergestellte Waren oder inländische Dienstleistungen nutzen sowie für Beihilfemaßnahmen, die die Möglichkeiten für die BeihilfeempfängerInnen beschränken, die F&E&I-Ergebnisse in anderen Mitgliedstaaten zu verwerten.

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

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente.

