

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Registry
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIE

Universität Rostock
Projekt KOSMOS
Ulmenstraße 69, 18057 Rostock
Prof. Dr. Stefan Göbel
M. Sc. Jan Tauer
Telefon: +49 (0)381-4984439
Fax: +49 (0)381-4984438
Email: Jan.Tauer@uni-rostock.de

Rostock 17. Februar 2014

Ref.: HT. 618 – Consultation on the draft R&D&I-Framework

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen des KOSMOS-Projektes als Teil des EU-Projektes „Aufstieg durch Bildung“ beschäftigen wir uns u.a. mit den vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen, um eine Öffnung der Hochschulen zielgerichtet voranzubringen. Eines der bisher im Rahmen des Projektes identifizierten Hindernisse sind Unsicherheiten über die Auslegung beihilferechtlicher Regelungen bei den Anwendern im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung. Auch wenn aus unserer Sicht viel dafür spricht, dass wissenschaftliche Weiterbildung unstrittig zur nichtwirtschaftlichen Tätigkeit von Hochschulen rechnen sollte, da sie der Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen dient, hat in Deutschland insbesondere das Analyseraster der KMK¹ dazu geführt, dass wissenschaftliche Weiterbildung oftmals als wirtschaftliche Tätigkeit eingeordnet wird. Daneben existierende länderspezifische Gesetzesnormen und Richtlinien, welche die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen beeinflussen, erhöhen die Komplexität und erschweren die Integration des lebenslangen Lernens an Hochschulen.² Negativ wirkt sich außerdem die Unsicherheit über die Anwendung des EU-Beihilferechts aus. Eine gemeinwohloptimierende Debatte verliert dabei schnell ihren Fokus.³

¹ Vgl. Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD (KMK), Analyseraster zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeiten an Hochschulen, Stand: 28.09.2012 Anlage 4, S. 5f.

² Vgl. Hanft, A. (2013), in: Hanft, A.; Brinckmann, K. (Hrsg.), Offene Hochschulen - Die Neuausrichtung der Hochschulen auf lebenslanges Lernen, S. 24f; sowie auch Büttner, B.C.; Maaß, S.; Nerdinger, F.W. (2012), Wissenschaftliche Weiterbildung und Öffnung für nicht-traditionelle Zielgruppen als Herausforderungen für Hochschulen, Organisationspsychologie, Nr. 9, S. 57.

³ Vgl. Lange, P.; Syring, A. (2012), in: Syncwork AG (Hrsg.), Vollkosten- und Trennungsrechnung – Chancen und Risiken für die Steuerung von Hochschulen, S. 43.

In der folgenden Stellungnahme möchten wir, bezogen auf das Papier der Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb „Consultation on the draft Union Framework for State aid for Research, Development and Innovation“ Anregungen geben, wie Lösungsmöglichkeiten aus unserer Sicht aussehen könnten. Die rot gekennzeichneten Ausführungen sind Formulierungsvorschläge zur jeweiligen Randnummer.

Hochachtungsvoll, Ihre



Prof. Dr. Stefan Göbel



M. Sc. Jan Tauer



Stellungnahme

Zu Rn. 15

Aus Sicht der Hochschulen ist es zweckmäßig, den Begriff der wissenschaftlichen Weiterbildung EU-rechtlich einzuführen, da sie sowohl Aspekte der Lehre an Hochschulen als solche des Wissenstransfers beinhaltet und sich dadurch die im Rahmen des lebenslangen Lernens entstehenden Bildungsangebote teilweise nur sehr schwer in die bisherige Interpretation der beihilferechtlichen Systematik einordnen lassen. Da aus Rn. 15 (ee) deutlich wird, dass Wissenstransfer und Lehre als disjunkte Begriffe verwendet werden, schlagen wir vor, dass die „wissenschaftliche Weiterbildung“ als eigenständiger Begriff in Rn. 15 durch folgende Definition ergänzt wird:

Wissenschaftliche Weiterbildung beinhaltet jede Form der wissenschaftlichen und forschungsbezogenen Lehre und Qualifizierung an Hochschulen, die dazu beiträgt, Wissenschaft und Forschung sowie die zugrundeliegenden wissenschaftlichen Methoden zu vermitteln. Sie grenzt sich von Studium und Lehre dadurch ab, dass sie das Angebot auf beruflich Qualifizierte konzentriert.

Zu Rn. 18

Eine getrennte Aufzeichnung der Kosten und Finanzierungen bedingt, dass auch Erlöse, soweit es sich um Einnahmen handelt, im Rahmen dieser Tätigkeit erfasst werden, wenn diese ganz oder teilweise die Kosten finanzieren. Die Ergänzung um den Begriff „Erlöse“ wäre damit redundant, es sei denn, dass Aspekte einer doppelten Buchführung zwingend eingeführt werden sollen und auch Erlöse, die zwar realisiert sind, aber noch nicht zu Einnahmen geführt haben, erfasst werden sollen. Dies könnte in Hochschulen, die eine kamerale Buchführung verwenden,⁴ zu Problemen führen, da in der Kameralistik Erlöse, die keine Einnahmen sind, nicht erfasst werden können. Eine Lösung könnte darin bestehen, im Text den Begriff „Erlöse“ durch „Einnahmen“ zu ersetzen.

Im Übrigen begrüßen wir, dass die Regelungen zur Trennungsrechnung auf ein Minimum beschränkt bleiben, da hiermit eine auftragsbezogene Kalkulation einzelner wirtschaftlicher Tätigkeiten (Kostenträgerkalkulation) nicht erforderlich ist, wenn über eine Kostenstellenrechnung insgesamt nachgewiesen werden kann, dass keine Quersubventionierung i.S.d. Rn. 18 erfolgt.

⁴ Dazu gehören 56 % der Hochschulen in Deutschland, vgl. Hamschmidt, M. / Krause, Y., Hochschulsteuerung mittels der Analyse von Jahresabschlüssen: Möglichkeiten und Grenzen, HIS-Projektbericht 2013, S. 25f.

Zu Rn. 19 (a)

Um dem oben angeführten Aspekt, dass wissenschaftliche Weiterbildung zur Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen rechnet, Rechnung zu tragen, schlagen wir vor den ersten Anstrich unter Rn. 19 Buchstabe (a) wie folgt zu fassen:

- *Die Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen. Im Einklang mit der Rechtsprechung und Beschlusspraxis und wie in der Bekanntmachung der Kommission über den Begriff der staatlichen Beihilfe und DAWI-Mitteilung erklärt, wird die innerhalb des nationalen Bildungswesens organisierte öffentliche Bildung insbesondere auch Lehre und wissenschaftliche Weiterbildung von Forschungseinrichtungen, die überwiegend oder vollständig vom Staat finanziert und überwacht wird, als nichtwirtschaftliche Tätigkeit angesehen.*

Wenn sich staatliche Hochschulen in Teilbereichen von einer vollständigen staatlichen Finanzierung lösen, kommt dem Begriff "überwiegend" eine wichtige Bedeutung zu. Insoweit ist beim vorliegenden Formulierungsvorschlag davon auszugehen, dass Forschungseinrichtungen, deren Lehre und wissenschaftliche Weiterbildung insgesamt zu mehr als 50% staatlich finanziert werden, in diesem Bereich keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dies wird uneingeschränkt für sachgerecht gehalten.

Zu Rn. 19 (b)

Der Wissenstransfer kann an Hochschulen durch eine oder mehrere Fakultäten oder Fachbereiche durchgeführt werden, sodass eine Einschränkung auf ausschließlich "eine Abteilung" nicht geeignet erscheint. Zudem organisieren sich Hochschulen zum Teil durch Organisationsformen des Privatrechts, ohne dass ein beherrschender Einfluss der Hochschule verloren geht. Zudem entsprechen einige Aspekte der wissenschaftlichen Weiterbildung in hohem Maße den Zielsetzungen des Wissenstransfers, so dass für diese identische Regelungen gelten sollten. Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen, könnte ein alternativer Formulierungsvorschlag wie folgt lauten:

„Tätigkeiten des Wissenstransfers und der wissenschaftlichen Weiterbildung einer Forschungseinrichtung bzw. einer von ihr beherrschten Einrichtung oder einer Forschungsinfrastruktur oder einer gemeinsamen Tätigkeit verschiedener Einrichtungen und/oder Infrastrukturen...“

Problematisch erscheint, dass eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit erst dann angenommen wird, wenn die Einnahmen aus dem Wissenstransfer⁵ in die wesentlichen Tätigkeiten gemäß Rn. 19 Buchstabe (a) reinvestiert werden. Da nach der vorliegenden Struktur des Entwurfs diese in Rn. 19 Buchstabe (b) behandelten Tätigkeiten nicht zu den wesentlichen Tätigkeiten rechnen können,

⁵ bzw. auch für die wissenschaftliche Weiterbildung, wenn unser Änderungsvorschlag aufgenommen werden sollte.

dürften die daraus erzielten Einnahmen nicht zur Deckung der durch die Tätigkeit entstehenden Kosten eingesetzt werden. Dies kann aus unserer Sicht nicht dem Regelungszweck entsprechen. Gemeint ist wohl, dass sichergestellt sein muss, dass die „Einzahlungsüberschüsse“ in die wesentlichen Tätigkeiten reinvestiert werden müssen. Dies könnte im Ergebnis durch die folgende Formulierung einfach erreicht werden:

„... die Einnahmen aus diesen Tätigkeiten in die **nichtwirtschaftlichen** Tätigkeiten der Forschungseinrichtung oder Forschungsinfrastruktur reinvestiert werden...“

Zu Rn. 20

Wir begrüßen die in **Satz 1 der Rn. 20** formulierte saldierende Betrachtung zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Tätigkeiten einer Forschungseinrichtung ausdrücklich. Der in FN 27 gegebene Hinweis, wie der Anteil der öffentlichen Finanzierung, der unter die Beihilfavorschriften fällt, zu bestimmen ist, lässt jedoch wiederum Besonderheiten der in Deutschland bei Hochschulen verbreiteten kameralen Buchführung außer Acht. Beachtet man den Wortlaut der FN 27, dann wäre jede Differenz zwischen den öffentlichen Mitteln, die einer Forschungseinrichtung zugewiesen werden, und ihren Ausgaben für die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten als unter die Beihilfavorschriften fallende öffentliche Finanzierung anzusehen. Da die Zuweisung der öffentlichen Mittel üblicherweise jährlich durch einen Haushaltsplan erfolgt (z.B. § 12 LHO-MV), allerdings nicht ausgegebene Mittel ins Folgejahr übertragen (z.B. § 19 LHO-MV) oder durch den Mittelgeber gestrichen werden können, können diese Mittel, die nicht der Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeit dienen, sondern, salopp gesprochen, bei der Finanzierung der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit eines Haushaltsjahres übrig geblieben sind, auch nicht als Beihilfe zur wirtschaftlichen Tätigkeit erfasst werden. Um hier Missverständnisse zu vermeiden, sollte auf die FN 27 verzichtet werden. Der Nachweis, inwieweit Kosten der wirtschaftlichen Tätigkeiten nicht durch Einnahmen gedeckt sind und daher bei Forschungseinrichtungen i. S. d. der Rn. 20 zu öffentlicher Finanzierung führt, die unter die Beihilfavorschriften fällt, kann in der Trennungsrechnung geführt werden.

Die in den **Sätzen 2 und 3 der Rn. 20** vorgeschlagene Herauslösung von wirtschaftlicher Nebentätigkeit aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenrechts und damit auch aus den Vorschriften zur Trennungsrechnung nach Rn. 18 halten wir für eine große Erleichterung gegenüber dem jetzigen Rechtsstand. Diese sollte allerdings nicht nur für Forschungseinrichtungen, die fast ausschließlich für eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden, gelten. Zudem bleibt der Zusammenhang zwischen Satz 2 und der in Satz 3 gewählten Formulierung offen, da unterschiedliche Begriffe gewählt wurden. So wird in Satz 2 der Begriff „wirtschaftliche Nebentätigkeit“ verwendet, während Satz 3 offensichtlich auf den Umfang aller wirtschaftlichen Tätigkeiten abgestellt wird.

Da die in Satz 3 vorgeschlagene Grenze von 15 % für beihilferechtlich unerhebliche wirtschaftliche Nebentätigkeiten angemessen erscheint, schlagen wir folgende Neuformulierung von Rn. 20 Satz 2 und 3 vor:

*„... Wenn die Forschungseinrichtung oder Forschungsinfrastruktur ~~fast ausschließlich für eine nicht-wirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird, kann sie ganz aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenrechts herausfallen, selbst wenn sie~~ auch für eine wirtschaftliche Nebentätigkeit in geringem Umfang genutzt wird, d. h. für eine Tätigkeit, die mit ihrem Betrieb unmittelbar verbunden und dafür notwendig ist und die in untrennbarem Zusammenhang mit ihrer nichtwirtschaftlichen Haupttätigkeit steht und in ihrem Umfang begrenzt ist, ~~fällt diese wirtschaftliche Nebentätigkeit ganz aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenrechts heraus.~~ Für die Zwecke dieses Unionsrahmens geht die Kommission davon aus, dass wirtschaftliche **Nebentätigkeiten** in ihrem Umfang begrenzt sind, wenn die jährlichen Mittelzuweisungen für solche Tätigkeiten sich auf höchstens 15 % des jährlichen Gesamtbudgets ~~der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten~~ der jeweiligen Einrichtung bzw. Infrastruktur belaufen.“*

Zudem könnte es hilfreich sein, wenn der in Rn. 20 eingeführte Begriff der „wirtschaftlichen Nebentätigkeit“ durch Beispiele erläutert wird.

Zu Rn. 25 (b)

Positiv ist zu sehen, dass bei Preisverhandlungen unter Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes die Grenzkosten als Preisuntergrenze als Ersatzmaßstab für einen Marktpreis in Betracht kommen, auch wenn die Überprüfung, ob der Fremdvergleichsgrundsatz eingehalten wurde, bei fehlendem Ausschreibungsverfahren in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen führen dürfte. Unklarheiten bestehen für den Fall, dass kein Marktpreis existiert und nach dem Entwurf ein Preis festzulegen ist, welcher die Gesamtkosten zzgl. einer Gewinnspanne deckt. Da die zu verwendenden Gesamtkosten nicht definiert sind, bleibt offen, welche Kostenbestandteile über die Grenzkosten einer Dienstleistung hinaus zuzurechnen sind. Außerdem bleibt offen, wie die im Allgemeinen für die Dienstleistung angewandte Gewinnspanne von Unternehmen durch die Forschungseinrichtung ermittelt werden kann, da sie regelmäßig keinen Zugriff auf interne Daten von Unternehmen hat. Darüber hinaus kann aus theoretischer Sicht eine Gewinnspanne, die aus der Differenz zwischen Marktpreis und Kosten ermittelt werden muss, nicht berechnet werden, wenn keine Marktpreise existieren. Es scheint geeigneter entweder auf eine Gewinnspanne zu verzichten oder eine angemessene Gewinnspanne festzulegen. Da sich Rn. 25 auf sowohl Auftragsforschung als auch Forschungsdienstleistung bezieht, was in 25 (a) mit Leistung abgekürzt ist, sollte auch Rn. 25 (b) der Begriff „Dienstleistung“ durch „Leistung“ ersetzt werden.