

EU-Strukturfonds und wissenschaftliche Einrichtungen

Regionale Finanzierungschancen und -hindernisse

Jens Gillessen | Isabell Maue

In welchem Ausmaß sich Hochschulen und andere wissenschaftliche Einrichtungen bei der Verwirklichung der Strategie „Europa 2020“ einbringen können, wird wesentlich durch die konkrete Ausgestaltung der neuen EU-Förderperiode bestimmt. Die EU-Strukturfonds zielen darauf ab, zusätzliche Aktivitäten der Mitgliedstaaten und Regionen anzuregen. Ihre Nutzung erfordert deshalb, dass letztere einen finanziellen Eigenanteil beisteuern. Um diesen Anteil zu organisieren, bedarf es vor allem zweierlei: mit den neuen Regularien souverän umzugehen und bisherige Kofinanzierungserfahrungen auszuwerten.

Die europäischen Regionen arbeiten derzeit an regionalen Innovationsstrategien intelligenter Spezialisierung, die die Strategie „Europa 2020“ regional implementieren. Damit bietet sich die Aussicht, Mittel der EU-Strukturfonds auch für Projekte und Strukturen an und im Umfeld von wissenschaftlichen Einrichtungen regional verfügbar zu machen, namentlich für die „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ sowie „Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen“. Umstandslos allerdings gelingt dies nicht.

Ergebnisse

Für die Wissenschaftspolitik und -verwaltung der Länder stellt sich die Herausforderung, innovative Wege zu finden, wie Stärken im Hochschul- und Forschungsbereich im Einklang mit den EU-Zielen weiter ausgebaut werden können. Die wissenschaftlichen Einrichtungen wiederum stehen vor der Herausforderung, Ideen zu entwickeln, wie sie neuartige Beiträge zu den jeweiligen Schwerpunkten der regionalen Entwicklung leisten können.

Methodik

Ausgewertet wurden die neuen Regelungen der einschlägigen EU-Fonds EFRE und ESF für die Förderperiode 2014-2020 sowie zentrale Texte zum EU-Beihilferecht. Dabei galt die besondere Aufmerksamkeit den Chancen von und Hindernissen für wissenschaftliche bzw. hochschulische Förderanliegen in demografisch geschwächten Regionen wie Sachsen-Anhalt. Aufbereitet wurden in diesem Zusammenhang auch Fallbeispiele erfolgreicher wissenschaftsbezogener Strukturfondsförderungen

Eine besonders wichtige Rolle kommt absehbar den Hochschulen in strukturschwachen und den sog. Übergangsregionen zu. Aufgrund der internationalen Ausrichtung des wissenschaftlichen Funktionssystems sind Hochschulen prädestiniert, ihren Sitzregionen Zugang zu globalen Informationsbeständen zu verschaffen und regionale Akteure in internationale Netzwerke einzubinden.

Dabei treten einige Schwierigkeiten eigener Art zutage, mit denen ein produktiver Umgang gefunden werden muss:

■ Die EU-Strukturfonds zielen darauf ab, innovative Aktivitäten in den Mitgliedstaaten zu stimulieren. Ihre Nutzung erfordert deshalb, dass aus den profitierenden Regionen heraus zur Finanzierung der geförderten Vorhaben ein finanzieller Eigenanteil aufgebracht wird. Trifft dort Strukturschwäche mit demografischer Schwächung und Abwanderung zusammen, kann es sich schwierig gestalten, diesen Eigenanteil zu organisieren.

■ In Deutschland wird diese Schwierigkeit durch das System der Hochschulfinanzierung tendenziell verschärft. Da im Unterschied zu anderen Ländern keine Studiengebühren erhoben werden, obliegt die Hochschulfinanzierung dauerhaft vorrangig der öffentlichen Hand.

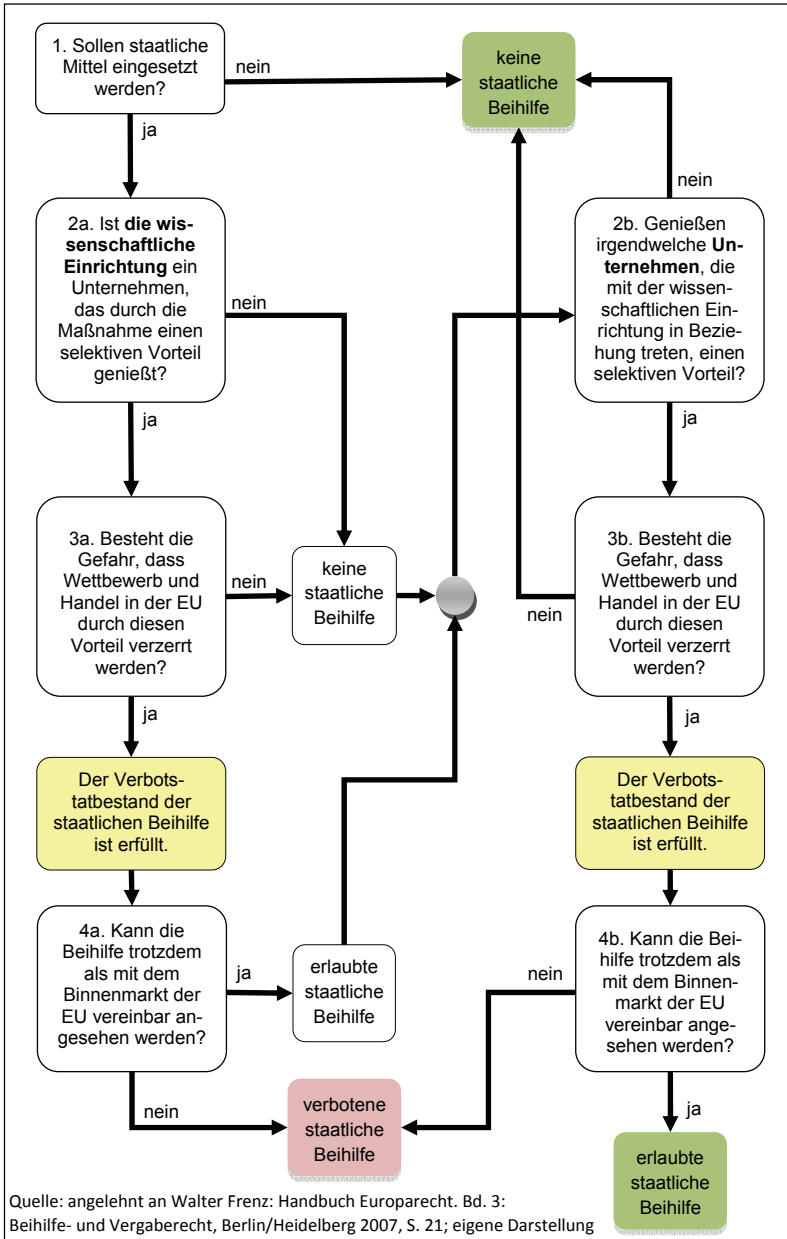
■ Die Absicht, EU-Strukturfondsmittel einzusetzen, stellt die regionalen Entscheidungsträger regelmäßig vor vielfältige rechtliche Hürden und Unwägbarkeiten, deren Einschätzung und Bewältigung einen hohen administrativen Arbeitsaufwand erzeugt. Dies betrifft insbesondere das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfe bei einer gleichzeitigen Vielzahl von Verbotsausnahmen. In welcher Weise eine Fördermaßnahme betroffen ist, hängt von Details der Maßnahmenausgestaltung ab. Daher entzieht sich der Implementierungsprozess jeder strikt seriellen Strukturierung.

In welchem Ausmaß sich Hochschulen und andere wissenschaftliche Einrichtungen bei der Verwirklichung von „Europa 2020“ einbringen können, wird nicht zuletzt durch die konkrete Ausgestaltung der Regularien der neuen Förderperiode 2014-2020 bestimmt. Hierzu ist eine ganze Reihe von aktuellen Entwicklungen zu verzeichnen:

■ Sämtliche EU-Struktur- und Investitionsfonds sollen in einem *Gemeinsamen Strategischen Rahmen* (GSR) integriert werden. Dieser formuliert einheitliche Regelungen für die Fonds. Durch deren bessere Koordinierung sollen Synergien erzielt und intelligente Spezialisierung effektiver gefördert werden. Elf sog. Thematische Ziele beziehen sich u.a. auch auf Wissenschafts- und Technologieentwicklungen:

- Stärkung von Forschung, Technologieentwicklungen und Innovation
 - Verbesserung der Nutzung und Qualität von IKT
 - Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU
 - Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Wirtschaftsbranchen
 - Klimawandelanpassung incl. Risikoprävention und -management
 - Förderung der Ressourceneffizienz
 - Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr
 - Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen
- Jeder Mitgliedstaat erarbeitet gemeinsam mit regionalen Partnern und im Dialog mit der EU-Kommission eine *Partnerschaftsvereinbarung* zu „Europa 2020“.
- Sogenannte *Multifondsprogramme* können den koordiniert-komplementären Einsatz erleichtern. Gemeint sind Operationelle Programme (OP), die die regionale Planung für mehrere Strukturfonds zusammenfassen.
- Darüber hinaus sollen Synergien mit anderen Strategien und Instrumenten der EU begünstigt werden, im wissenschaftlichen Kontext etwa mit „*Horizont 2020*“, dem Forschungsrahmenprogramm 2014-2020. So können Mittel aus „*Horizont 2020*“ künftig mit Strukturfondsmitteln kombiniert werden. Dies kann jedoch in keinem Fall die regionalen Kofinanzierungsanteile senken oder ersetzen.
- Für die Förderung im Forschungsrahmenprogramm gelten anspruchsvolle Exzellenzkriterien, die zu regional sehr unausgewogenen Bewilligungen führen. Deshalb sollen mit koordinierterem Einsatz von „*Horizont 2020*“ und GSR-Fonds auch forschungsschwächeren Regionen „*Stufenleitern zur Spitzenforschung*“ gebaut werden.
- Geeignete Felder zum koordinierten Einsatz von „*Horizont 2020*“- und Strukturfondsmitteln sollen im Rahmen der Erarbeitung nationaler und regionaler *Strategien intelligenter Spezialisierung* ausfindig gemacht werden.
- Die sog. *Finanzinstrumente* des EFRE – Unterstützungen in Form von Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungsinvestitionen, beteiligungsähnlichen Investitionen oder Risikoteilungsinstrumenten – sollen im Hinblick auf ihre „*Hebelwirkung*“ künftig begünstigt werden.
- Eine Steigerung der Effizienz der Förderung verspricht sich die Europäische Kommission von einer Verstärkung der Kontrollmechanismen. Erstmals soll ein systematisches *Leistungs- und Erfolgsmonitoring* eingeführt werden, unter Umständen mit Rückzahlungspflichten.

Übersicht 49: Beihilferechtliches Prüfschema bezüglich wissenschaftlicher Einrichtungen



Handlungsoptionen

Der sog. Kofinanzierungssatz – also die Höhe des Mittelanteils, den die Strukturfonds zu einer bestimmten Prioritätsachse eines Operationellen Programms maximal beisteuern – ist dem einschlägigen OP zu entnehmen. Generell gilt dabei, dass die Kofinanzierungssätze um so niedriger festzusetzen sind, je stärker die Wirtschaft des betroffenen Mitgliedstaats bzw. der Region bereits entwickelt ist. Vorbehaltlich etwaiger Einschränkungen im OP kommen für wissenschaftliche bzw. hochschulische Vorhaben in Deutschland als Finanzierungsquellen folgende Akteure am ehesten in Betracht:

- der Bund, z.B. durch Programme der Wissenschaftsförderung,
- die Bundesländer; hier vor allem die Haushalte der für Wissenschaft, Wirtschaft, Arbeit und Soziales zuständigen Landesministerien,
- die Kommunen, in denen wissenschaftliche Einrichtungen ansässig sind,
- die Bundesagentur für Arbeit, die häufig Gegenfinanzierungen im Rahmen von ESF-geförderten Maßnahmen zur Qualifikation von Arbeitnehmern erbringt,
- die Hochschulen,
- die außeruniversitären Forschungseinrichtungen,
- andere Bildungs- und/oder Forschungseinrichtungen,
- Fördervereine, Stiftungen und
- schließlich auch Wirtschaftsunternehmen oder -verbände.

Personal- und Sachausgaben, z.B. von Hochschulen bzw. Forschungseinrichtungen, können als regionaler Eigenanteil angerechnet werden, wenn sie in das Vorhaben tatsächlich eingebracht werden – d.h. für andere Tätigkeiten zeitgleich nicht zur Verfügung stehen und von Mitteln für andere Tätigkeiten klar abgrenzbar sind.

Bei allen Finanzierungsquellen gleichermaßen zu beachten ist, dass mitgliedstaatliche bzw. regionale Mittel, soweit sie sich ihrerseits wiederum aus EU-Mitteln speisen, nicht als Eigenanteile eingebracht werden können. Zuwendungen von Dritten an die EU-geförderten Projekte können als regionaler Eigenanteil anerkannt werden, wenn sie bereits im ursprünglichen Finanzierungsplan des Fördervorhabens vorgesehen sind. Nachträglich empfangene Zuwendungen mindern den Förderbedarf und führen zur (auch nachträglichen) Kürzung der Zuschüsse aus den Strukturfonds.

Dieselbe Problematik besteht auch im Hinblick auf durch das Fördervorhaben selbst erwirtschaftete Nettoeinnahmen:

- Vorhaben im Wissenschafts- und Hochschulbereich sind häufig in der Lage, eigene Einnahmen zu generieren, z.B. durch Erhebung von Studiengebühren für Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung. Diese können jedoch nicht als regionale Gegenfinanzierung des EU-Förderanteils geltend gemacht werden.
- Diese Regel gilt allerdings nicht für ausschließlich durch den ESF unterstützte Maßnahmen, Maßnahmen mit förderfähigen Gesamtkosten von weniger als einer Million Euro und De-minimis-Beihilfen.
- Zudem sind etwa Teilnehmerbeiträge, die unmittelbar zur Deckung tatsächlich anfallender und klar benennbarer Kosten erhoben werden, unproblematisch.

Im Grundsatz verbieten die EU-Verträge die Gewährung staatlicher Beihilfen. Das betrifft auch Zuschüsse aus den EU-Strukturfonds. Für Vorhaben, die an wissenschaftlichen Einrichtungen und Hochschulen angesiedelt sind, können in vielen Fällen jedoch Ausnahmeregelungen geltend gemacht werden. Es lässt sich eine Vielzahl von Gründen dafür ins Feld führen, dass wissenschaftliche Einrichtungen nicht als selektiv Begünstigte im Sinne des EU-Beihilferechts gelten. Liegt keine selektive Begünstigung vor, so greift das Verbot staatlicher Beihilfe nicht.

Selektive Vorteile können sich, auch wenn sie einmal festgestellt sind, auf der Beurteilungsstufe der Wettbewerbsverzerrung immer noch als beihilferechtlich harmlos erweisen. Mit Hilfe der De-minimis-Verordnung kann in einer breiten Klasse von Fällen die Erfüllung des Verbots tatbestands „staatliche Beihilfe“ aber vermieden werden – jedenfalls dann, wenn der selektive Vorteil auf Seiten Dritter zu lokalisieren ist.

Fazit: Bezüglich des grundsätzlichen Verbots der Gewährung staatlicher Beihilfen, das auch Zuschüsse aus den EU-Strukturfonds betrifft, können (auch) für Vorhaben an wissenschaftlichen Einrichtungen und Hochschulen in vielen Fällen Ausnahmeregelungen geltend gemacht werden. Im Vorfeld genügende Rechtssicherheit zu erlangen erscheint dann schwierig, wenn mit der konkreten Maßnahme die klassischen Hochschulaufgaben Forschung und Lehre oder der auf den Technologietransfer konzentrierte Innovationsbegriff der EU überschritten werden sollen.

Zum Weiterlesen:

☞ Jens Gillissen/Isabell Maue (Hg.): *Knowledge Europe. EU-Strukturfondsfinanzierung für wissenschaftliche Einrichtungen*. Unter Mitarbeit von Peer Pasternack und Bernhard von Wendland, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg 2014; auch unter <http://www.hof.uni-halle.de/journal/texte/Handreichungen/HoF-Handreichungen5.pdf>