

# Universitäre Drittmittelforschung, oder: Was das EG-Beihilfenrecht mit der Vollkostenrechnung zu tun hat

Stefan Huber\*/Julia Prikoszovits<sup>+</sup>

- I. DIE UNIVERSITÄTEN UND IHRE FINANZIERUNG: HUMBOLDT UND JOGHURT
- II. DIE UNTERNEHMERISCHE UNIVERSITÄT
- III. DAS GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE BEIHILFENVERBOT
- IV. UNIVERSITÄTEN UND DAS BEIHILFENRECHT
  - A. DER GEMEINSCHAFTSRAHMEN FÜR F&E&I-BEIHILFEN
  - B. DIE UNIVERSITÄTEN ALS „VERLÄNGERTE WERKBANK“ EINZELNER UNTERNEHMEN
    - 1. *Universitäre Leistungen zum Marktpreis*
    - 2. *Universitäre Leistungen zu einem angemessenen Preis*
  - C. „FLUCHTWEG“ AUS DEM BEIHILFENRECHT
- V. VOLLKOSTENRECHNUNG
  - A. GRUNDSÄTZLICHES
  - B. KRITIK
  - C. VOLLKOSTENRECHNUNG AN UNIVERSITÄTEN
- VI. CONCLUSIO

---

\* Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien.

<sup>+</sup> Österreichischer Wissenschaftsrat, Wien.

## I. Die Universitäten und ihre Finanzierung: Humboldt und Joghurt

Humboldt ist tot, seine Ideen für die Aufgaben der Universitäten leben jedoch – jedenfalls im deutschsprachigen Raum – zumindest in den staatlich eingerichteten Hochschulen weiter. Forschung und Lehre sind jene Aufgaben, die die Universitäten zu besorgen haben, und zu deren Besorgung sie eingerichtet wurden. Daneben nehmen die Universitäten weitere Aufgaben wahr: Zum einen die systemimmanente Verwaltung der Universitäten, oft auch in einer Spielart von akademischer Selbstverwaltung oder Autonomie.<sup>1</sup> Zum anderen treten die Universitäten in ganz Europa zunehmend auch als Erbringerinnen von Leistungen am Markt auf:<sup>2</sup> Mineralwasser und Joghurt rühmen sich ihrer Untersuchung durch Universitäten, Angehörige von Universitäten treten als Gutachter in Gerichtsverfahren auf und beraten die Politik mit ihrer Expertise. Alle diese Tätigkeiten werden gegen ein – oft nicht ganz geringes – Entgelt erbracht, und für viele dieser Tätigkeiten gibt es auch private Anbieter am Markt. Dabei verwundert es nicht, dass die Universitäten sich diese neuen Einnahmefelder erschließen: Universitäre Einrichtungen (Laboratorien, Bibliotheken, klinische Einrichtungen) verfügen oft über eine Ausstattung, die auch für eine marktwirtschaftliche Nutzung geeignet ist. Diese Nutzung bringt einerseits jenen Einkünfte, die die Geräte als Gutachter nutzen andererseits den Universitäten, die so eine zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit – auch für ihr „Kerngeschäft“ – vorfinden.

Der Gesetzgeber gestattet eine marktwirtschaftliche Nutzung der genannten universitären Einrichtungen meist unter der Bedingung, dass unter ihr die Erfüllung der Kernaufgaben in Forschung und Lehre nicht leidet.<sup>3</sup> Hin und wieder ist gesetzlich oder in einem Dienstvertrag vorgesehen, dass ein Kostenersatz zu leisten ist.

Abhängig von der konkreten Ausstattung der Universitäten mit Rechtspersönlichkeit können sowohl einzelne Angehörige der Universität als auch Organisationseinheiten oder die Universität selbst als Vertragspartner von nichtstaatlichen Auftraggebern auftreten. Man spricht auch von Voll- oder Teilrechtsfähigkeit der betreffenden Universitäten.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. z.B. *Berka*, Autonomie im Bildungswesen (2002) 25 ff.

<sup>2</sup> Vgl. auch *Wulz*, Die unternehmerische Universität. Perspektiven der Universitätsreform in Österreich, in Koppetz et al. (Hrsg.), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat (2004, = Mantl-FS) 1263.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. § 26 Abs. 2 des österreichischen UG 2002 (Universitätsgesetz): „Voraussetzung für die Durchführung eines Vorhabens [...] ist, dass [...] 2. die Erfüllung der Aufgaben der betreffenden Organisationseinheit der Universität in der Forschung [...] sowie im Lehrbetrieb [...] nicht beeinträchtigt wird.“

<sup>4</sup> Zum – rechtlich schwer fassbaren – Begriff vgl. *Huber*, Rechtsfragen der vollrechtsfähigen Universität (2003) 25 ff.

Unabhängig von Voll- oder Teilrechtsfähigkeit werden die Hochschulen in aller Regel durch einen staatlichen Akt eingerichtet. Auch erhalten sie ihre finanziellen Ressourcen und ihre Ausstattung meist vom Staat. Nationale und regionale Unterschiede bestehen vor allem in der Art der Budgetzuweisung, sei es unmittelbar aus dem staatlichen Budget, sei es in Form von Globalbudgets, die über Formeln und/oder Vereinbarungen vergeben werden. Dass der Staat die Universitäten finanziert, ist konsequent, da sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dabei stellen die so eingeworbenen Mittel nicht das gesamte Budget – allerdings einen großen Teil desselben – dar: Beiträge der Studierenden, kompetitive und nichtkompetitive Fördermittel und nicht zuletzt Einnahmen aus Forschungstätigkeiten für andere – industrielle – Auftraggeber bessern die Einkünfte der Universität auf. Die Durchführung wissenschaftlicher Arbeiten für Dritte führt aber nicht nur zu zusätzlichen Einnahmen der Universität. Durch den Einsatz von Personal, Geräten und Material bzw. die Inanspruchnahme von Räumlichkeiten entstehen Kosten für die jeweilige Universität, die ein Unternehmen in seine Preiskalkulation einberechnen würde. Ein unmittelbarer Zwang dafür ergibt sich für die Universitäten nicht unbedingt, da Geräte, Material und Personal ohnehin vorhanden sind, weil sie eben vom Staat (oder anderen Geldgebern) bereitgestellt werden.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, inwieweit staatlich finanzierte unternehmerische Universitäten durch das gemeinschaftsrechtliche Beihilfenrecht bei der Durchführung von Drittmittelforschung dazu angehalten werden können, Kostenrechnungsverfahren einzuführen, die darüber hinaus auch wertvolle Rückschlüsse für die Steuerung der Universitäten zulassen.

## II. Die unternehmerische Universität

Manche Universitäten reagieren auf die geänderten Aufgaben und Ansprüche an sie durch eine stärker „unternehmerische“ Ausrichtung ihrer Tätigkeiten. Man spricht von „unternehmerischen Universitäten“: „An entrepreneurial university, on its own, actively seeks to innovate in how it goes about its business. It seeks to work out a substantial shift in organizational character so as to arrive at a more promising posture for the future.”<sup>5</sup>

Obwohl nach wie vor Reformen an Hochschulen eher von externen politischen Vorgaben als durch Eigeninitiative ausgelöst werden, haben immer mehr Universitäten erkannt, dass sie nicht nur reagieren, sondern auch agieren müssen, wenn sie nicht zum Spielball einer über

---

<sup>5</sup> Clark, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation* (1997) 4.

ihre Köpfe hinweg geführten Reformdiskussion werden wollen.<sup>6</sup> Der „Weg“ der unternehmerischen Universität ist eine mögliche Reaktion auf veränderte äußere Gegebenheiten.

Ein Aspekt der unternehmerischen Universität ist also ihr Streben nach diversifizierten Einkommensquellen, zum Beispiel Drittmitteln. Die Zahl an Einkommensquellen hat sich zudem für Universitäten in den letzten Jahren erhöht.<sup>7</sup>

Staatliche Universitäten sind nach weitgehender „Autonomisierung“ Non-Profit-Einrichtungen auf dem Weg zu Public-Profit-Einrichtungen. Public-Profit-Organisationen sind Einrichtungen, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, aber um öffentliche Gelder konkurrieren müssen und Einnahmen erzielen dürfen.<sup>8</sup> Insbesondere, aber nicht nur, verstärkt technikwissenschaftlich orientierte Universitäten, die hohe Ausgaben für Geräteinvestitionen und –instandhaltung tragen müssen, sehen sich aufgrund des stagnierenden Anteils der staatlichen Einnahmen dazu gezwungen, nicht-staatliche Einnahmen erheblich auszubauen.<sup>9</sup>

Vor allem im Vereinigten Königreich durchgeführte Untersuchungen<sup>10</sup> haben erstmals jene Daten an Universitäten erhoben, anhand derer nachgewiesen werden konnte, dass Universitäten (insbesondere im Forschungsbereich) über die Jahre eine „low price culture“ entwickelt haben, also für die von ihnen erbrachten Leistungen zu geringe Kosten ansetzen.<sup>11</sup>

### III. Das gemeinschaftsrechtliche Beihilfenverbot

Art. 87 EGV statuiert ein Verbot von staatlichen Beihilfen für Unternehmen oder Unternehmenszweige, ohne zu definieren, was staatliche Beihilfen oder Unternehmen sind. Es oblag somit der Rechtsprechung des EuGH und der Kommission in einer Vielzahl von Entscheidungen bzw. Mitteilungen, diese Begriffe auszugestalten und damit operativ zu machen. Unter Beihilfen werden staatliche Maßnahmen verstanden, durch die selektiv einem Unternehmen oder einem Unternehmenszweig ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft wird, der spürbar wettbewerbsverzerrend wirkt.<sup>12</sup> Staatliche Mittel sind in diesem Zusammenhang alle jene Mittel, die vom „Staat“ – und zwar unabhängig von seiner organisatorischen Untergliederung, wie dies etwa in föderalen Systemen, aber auch bei staatlichen Institutionen mit erhöhter Au-

<sup>6</sup> Nickel, Partizipatives Management von Universitäten (2007) 69.

<sup>7</sup> Vgl. Port, für OECD (IMHE); On the Edge: Securing a sustainable future for higher education (2004) 16

<sup>8</sup> Nickel, Neupositionierung zwischen Staat und Markt, in Lüthje/Nickel (Hrsg.) Universitätsentwicklung: Strategien, Erfahrungen, Reflexionen (2003) 220.

<sup>9</sup> Schmitt/Reichert, Die ETH als Public-Profit-Organisation, in Lüthje/Nickel (Hrsg.) Universitätsentwicklung: Strategien, Erfahrungen, Reflexionen (2003) 243.

<sup>10</sup> Transparent Approach to Costing (TRAC) Review 1998.

<sup>11</sup> Vgl. Auch unten bei IV.B.1.

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Frenz, Handbuch Europarecht III. Staatliche Beihilfen und Vergaberecht (2007) Rn. 166 ff.

tonomie (z.B. Universitäten) der Fall ist – gewährt werden.<sup>13</sup> Auch die Art der Vergabe dieser Mittel (sei es durch direkte Zuweisungen, sei es durch Kontrakte) ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Was das Kriterium des wirtschaftlichen Vorteils anbelangt, ist der Vorteilsbegriff ein sehr weiter: Auch vergünstigte Kredite, Bürgschaften oder direkte Zuwendungen können darunter subsumiert werden. Wenn der Staat selbst wirtschaftlich tätig wird und Ausgaben tätigt, sind diese dann nicht Beihilfen, wenn ein anderer, nichtstaatlicher Akteur diese Ausgaben ebenso getätigt hätte, wenn also die für die erbrachte Leistung zur erlangten Gegenleistung in einem marktüblichen Verhältnis steht („market investor test“).<sup>14</sup>

Weiters muss der Vorteil spürbar wettbewerbsverzerrend wirken. Wettbewerbsverzerrend ist eine Beihilfe immer, wenn sie einen Vorteil verschafft, spürbar jedoch deswegen noch nicht notwendigerweise. Die Kommission hat mit den so genannten *de minimis*-Beihilfen alle jene Zuwendungen vom gemeinschaftsrechtlichen Beihilfenregime ausgenommen, die weniger als 200.000€ in drei Jahren betragen.<sup>15</sup>

Unternehmen schließlich sind Institutionen, die eine bestimmte Leistung auf einem Markt anbieten, sich also in Konkurrenz zu anderen Institutionen befinden. Dabei können – gerade in einem Naheverhältnis zum Staat – durchaus auch „gemischte“ Unternehmen auftreten, die teilweise nichtwirtschaftliche Tätigkeiten verrichten oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen und insofern nicht Unternehmen (bzw. potentielle Beihilfenempfänger) sind, andererseits aber andere Dienstleistungen erbringen, hinsichtlich derer ihre Unternehmenseigenschaft zu bejahen ist.<sup>16</sup>

Beihilfen für die Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unterfallen so weit den Regeln des Beihilfenrechts, als die Unternehmen durch diese nicht in der Erfüllung ihrer besonderen Aufgabe behindert werden (Art. 86 Abs. 2 EGV). Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind etwa der Personennahverkehr, Arbeitsvermittlung, Post- und Fernmeldeverwaltungen sowie Wasserversorgungsunternehmen.<sup>17</sup>

Wenn Unternehmen im Auftrag des Staats bestimmte Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (z.B. Medikamentenbevorratungen<sup>18</sup> oder die Rücknahme von Altöl<sup>19</sup>) erbringen, sind die für diese Leistungen erbrachten staatlichen Gegenleistungen keine Beihil-

<sup>13</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-69/91, *Decoster*, Slg. 1993, I-5335 Rn. 15 f.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. *Koenig/Kühling/Ritter*, EG-Beihilfenrecht (2002) 45.

<sup>15</sup> Vgl. VO Nr. 1998/2006.

<sup>16</sup> Kom-E 2004/339/EG, ABl 2004 L 119, 1; Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. 2001 C 320, 5.

<sup>17</sup> Vgl. für weitere Nachweise *Jung*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 86 EGV Rn. 40.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-53/00, *Ferring*, Slg. 2001, I-9067.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. 240/83, *ADBHU*, Slg. 1985, 531 Rn. 18.

fen, sofern sie nach objektiven Kriterien vergeben wurden.<sup>20</sup> Derartige Kriterien könnten z.B. Vergabeverfahren sein. Ob Universitäten hinsichtlich ihrer entgeltlichen Lehrangebote in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen, ist angesichts ihrer überwiegend öffentlichen Finanzierung, die mangels wirtschaftlicher Tätigkeit in diesem Bereich gegen ihre Unternehmenseigenschaft spricht, fraglich.<sup>21</sup>

In diesem Zusammenhang gilt für Quersubventionierungen zwischen Tätigkeiten zur Erfüllung von gemeinwohlbezogenen Aufgaben und wirtschaftlicher Tätigkeit, dass diese grundsätzlich am Maßstab des Beihilfenrechts zu messen sind, es also nicht von vorneherein zulässig ist, mit den Einkünften aus wirtschaftlicher Tätigkeit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu finanzieren, wobei Einnahmen, die die staatliche Unterfinanzierung überschreiten, beihilfenrechtlich erheblich wären.<sup>22</sup> Jedenfalls ist in diesem Zusammenhang eine nach Bereichen getrennte Buchführung erforderlich.<sup>23</sup>

#### **IV. Universitäten und das Beihilfenrecht**

Wenn Universitäten wirtschaftlich tätig werden, kommen sie unter mehreren Aspekten mit dem Beihilfenrecht in Kontakt: Die Universitäten empfangen einerseits staatliche Mittel für Forschung und Lehre, andererseits sind sie aber auch selbst Leistungserbringer. Die Universitäten sind somit in einer Zwitterposition: Einerseits sind sie unter Umständen Unternehmen im Sinne des Beihilfenrechts, andererseits können sie aber auch als staatlich finanzierte Einrichtungen (z.B. bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen an andere Unternehmen) „Staat“ sein und selbst Beihilfen vergeben. Dass den Universitäten in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zukommt, hat die Kommission zu ihrem Gemeinschaftsrahmen<sup>24</sup> über F&E&I-Beihilfen<sup>25</sup> veranlasst. Jene Zuwendungen, die die Universitäten für die Aufrechterhaltung ihrer klassischen „humboldtschen“ Aufgaben in Forschung und Lehre bekommen, sind hingegen schon deshalb nicht als Beihilfen zu qualifizieren, weil die Universitäten in diesem Zusammenhang keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben. Fraglich ist

<sup>20</sup> Grundlegend EuGH, Rs. C-280/00, *Altmark*, Slg. 2003, I-7747.

<sup>21</sup> Vgl. *Huber*, Universitäten im Wettbewerb? zfhr 2003, 61 (69 ff).

<sup>22</sup> Vgl. *Frenz*, Handbuch III, Rn 1205; Art. 5 KomE 2005/842/EG über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, ABI 2005 L 312/67.

<sup>23</sup> Art. 5 Abs. 5 KomE 2005/842/EG.

<sup>24</sup> Gemeinschaftsrahmen sind eigentlich unverbindliche Mitteilungen der Kommission, mit denen sie bekanntgibt, in welcher Form sie das ihr eingeräumte Ermessen auszuüben gedenkt. Sie haben in der Praxis jedoch „nicht selten de facto verbindlichen Charakter“ (*Koenig/Kühling*, in Streinz (Hrsg.), EUV/EGV (2003) Art. 87 EGV Rn. 7.

<sup>25</sup> Kom-Mitteilung Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, ABI. 2006 C 323, 1.

hingegen, ob zumindest in Staaten, in denen Privatuniversitäten tätig sein dürfen und die Universitäten Studiengebühren einheben (dies ist z.B. die Situation Österreichs), die Universitäten im Wettbewerb tätig werden.<sup>26</sup> Dies wird wohl zu bejahen sein, wiewohl das öffentliche Interesse an der Wahrnehmung der universitären Aufgaben eher darauf hindeutet, dass auch diese Leistungen im Endeffekt nicht als Beihilfen zu bezeichnen sind. Gleichzeitig ist die „Unternehmenseigenschaft“ von Universitäten im Sinne von Art. 87 EGV teilweise zu bejahen: Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des EuGH die Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit.<sup>27</sup> Darunter wird das Erbringen von Leistungen auf einem Markt gegen Entgelt verstanden.<sup>28</sup> Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die Dienstleistungen oder Güter auf einem Markt anbieten, sind Unternehmen,<sup>29</sup> wobei es nicht schadet, wenn sie neben ihrer unternehmerischen Tätigkeit noch andere Tätigkeiten wahrnehmen.<sup>30</sup> Ob eine Universität unternehmerisch tätig werden kann, ergibt sich aus dem nationalen universitären Organisationsrecht. Wenn sie es kann, muss sie jedenfalls die Bestimmungen des Beihilfenrechts beachten.

### ***A. Der Gemeinschaftsrahmen für F&E&I-Beihilfen***

Im Gemeinschaftsrahmen für F&E&I-Beihilfen sieht die Kommission die Universitäten in erster Linie nicht als potenzielle Beihilfenempfänger, sondern als potenzielle Beihilfengeber und somit als eng mit dem Staat verflochtene Einrichtungen. Sie stellt also auf jene Sachverhalte ab, in denen Universitäten Forschungsleistungen für Unternehmen erbringen und damit diese Unternehmen begünstigen. Dieser Ansatz ist vom Konzept her richtig und stimmig, greift aber für jene Universitäten zu kurz, denen ein bestimmtes Maß an Autonomie im Verhältnis zum sie finanzierenden Staat eingeräumt wurde. Beim neuen Beihilfenrahmen ist die Kommission „strenger“ als noch bei der Vorgängerregelung.<sup>31</sup> Insbesondere lässt der Rahmen Beihilfen nur zu, wenn diese drei Kriterien entsprechen: Die Beihilfe muss ein konkretes Marktversagen beheben, sie muss zielgerichtet sein und die wettbewerbs- und handelsverzerrenden Folgen der Maßnahme müssen begrenzt werden, sodass in einer Gesamtbetrachtung

<sup>26</sup> Vgl. *Huber*, zfhr 2003, 67 ff.

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-41/90, *Höfner und Elser*, Slg. 1991, I-1979 Rn. 21; verb. Rs. C-159 u. C-160/91, *Poucet u. Pistre*, Slg. 1993, I-637, Rn. 17 – unterschiedslose Anwendung des Unternehmensbegriffs im Wettbewerbsrecht.

<sup>28</sup> Vgl. z.B. *Frenz*, Handbuch Europarecht II – Europäisches Kartellrecht (2006) Rn. 347 ff.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. 78/76, *Steinike*, Slg. 1977, 595 Rn. 18; Rs. C-387/92, *Banco de Crédito*, Slg. 1994, I-877 Rn. 11.

<sup>30</sup> Vgl. *Frenz*, Handbuch, Rn. 611.

<sup>31</sup> Vgl. zu dieser *Cremer*, Mitgliedstaatliche Forschungsförderung und Gemeinschaftsrecht: Der neue Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, EWS 1996, 379; *Eisermann*, Gemeinschaftsrechtliche Beihilfenkontrolle bei staatlich unterstützten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, EuZW 1996, 683.

die positiven Folgen überwiegen.<sup>32</sup> Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der unter Zuhilfenahme staatlicher Mittel erzielte Erkenntnisgewinn in Form von Forschungsergebnissen allgemein zugänglich gemacht wird bzw. die geistigen Eigentumsrechte an die Forschungseinrichtungen übertragen werden.<sup>33</sup> Bereits aus dem ersten Kriterium des Marktversagens zeigt sich, dass der Gemeinschaftsrahmen nicht auf die untersuchungsgegenständlichen Konstellationen der Durchführung von F&E-Vorhaben einzelner Unternehmen in Kooperation mit den Universitäten abzielt: Hier herrscht gerade ein Markt, der funktioniert, weshalb eine staatliche Intervention zur Beseitigung von Marktversagen gerade nicht notwendig ist.

### ***B. Die Universitäten als „verlängerte Werkbank“ einzelner Unternehmen***

Staatlich finanzierte Einrichtungen können, insbesondere wenn sie mit Rechtsfähigkeit ausgestattet sind, herangezogen werden, um Forschungsvorhaben für ein Unternehmen gegen Entgelt durchzuführen. Dabei geht es um Vorhaben, die nicht unmittelbar der (weitgehend anwendungsfernen) Grundlagenforschung dienen, sondern um konkrete Forschungsprojekte, aber auch um die Durchführung von Testserien und sonstigen Analysen, für deren Durchführung jene Ressourcen erforderlich sind, über die eine Universität in aller Regel verfügt. Hier ergibt sich aus den näheren Umständen, ob eine Beihilfe vorliegt oder nicht: Der Gemeinschaftsrahmen hält dazu lapidar fest, dass unter einer der folgenden Voraussetzungen keine Beihilfe vorliegt:

- „1. Die Forschungseinrichtung erbringt ihre Leistung zum Marktpreis;
- 2. die Forschungseinrichtung erbringt ihre Dienstleistung zu einem Preis, der sowohl sämtliche Kosten als auch eine angemessene Gewinnspanne enthält, sofern es keinen Marktpreis gibt.“<sup>34</sup>

#### **1. Universitäre Leistungen zum Marktpreis**

Der bereits angesprochene „market investor test“ verlangt ganz allgemein für die Zulässigkeit von staatlichen Zuwendungen, dass diese zu einem angemessenen Preis erfolgen. Die im Gemeinschaftsrahmen formulierte Voraussetzung des Marktpreises trägt dem für Forschungsdienstleistungen Rechnung. Marktpreis ist grundsätzlich jener Preis, der auf einem Markt für

---

<sup>32</sup> Vgl. *Jaeger*, Anwendung Mitteilungen, Leitlinien und Gemeinschaftsrahmen, in ders. (Hrsg.), Beihilferecht Jahrbuch 2007, 55 (62).

<sup>33</sup> Punkt 3.2.2 Rahmen; vgl. auch *Frenz*, Handbuch, Rn. 1022.

<sup>34</sup> Punkt 3.2.1.



die entsprechende Leistung erzielt werden kann.<sup>35</sup> Die Frage, welches der Marktpreis ist, ist aber vor allem dann schwierig zu beantworten, wenn es nur sehr wenige Anbieter für eine bestimmte Leistung gibt oder einer Institution eine quasi-Monopolstellung auf einem Markt zukommt. Auch hat die Teilnahme einer staatlichen Institution auf diesem Markt über längere Zeit allenfalls zur Entstehung eines unangemessen niedrigen Preises beigetragen.<sup>36</sup>

## 2. Universitäre Leistungen zu einem angemessenen Preis

Das Alternativkriterium der angemessenen Preisgestaltung wird in aller Regel für universitäre Forschungsdienstleistungen eher heranzuziehen sein als die meist kaum mögliche Bestimmung eines Marktpreises. Der Gemeinschaftsrahmen gibt dabei Anhaltspunkte für die Preiskalkulation: Es müssen „sämtliche“ Kosten und eine angemessene Gewinnspanne verrechnet werden. Der Beihilfenrahmen definiert nicht, was sämtliche Kosten sind und was eine angemessene Gewinnspanne ist. Führt man sich die Intention der Beihilfenpolitik vor Augen, nämlich Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sind unter sämtlichen Kosten tatsächlich alle Kosten zu verstehen, die bei Erbringung der Leistung anfallen. Dabei sind auch Personal- oder Infrastrukturkosten einzuberechnen.<sup>37</sup> Hinsichtlich der angemessenen Gewinnspanne wird nicht zuletzt im Sinne des market investors ein bestimmter Spielraum bestehen: Wenn es die Umstände auf dem Markt erforderlich machen (besonders günstige Preise zur Sicherstellung des Markteintritts, übliche Sonderangebote und Rabatte), können auch geringe Gewinnspannen zulässig sein.

Wenn ein Preis entsprechend diesen Kriterien gestaltet wird, führt dies dazu, dass im Verhältnis zwischen beauftragendem Unternehmen und Universität keine verbotene Beihilfe gewährt wird. Die Universität tritt somit nicht als Beihilfegeberin auf. Noch nicht beseitigt ist dadurch jedoch die Möglichkeit, dass die Universität eben deshalb den Auftrag bekommen hat, weil sie aufgrund staatlicher Infrastruktur günstiger anbieten kann. Ein beihilfenrechtlich relevantes Transaktionsverhältnis zwischen Staat und Universität kann, wie ausgeführt, immer noch bestehen.

### *C. „Fluchtweg“ aus dem Beihilfenrecht*

Beihilfen sind gemäß Art 87 Abs. 1 EGV von vorneherein rechtswidrig. Der sie gewährende Mitgliedstaat kann von der Kommission gezwungen werden, diese Beihilfen vom begünstig-

<sup>35</sup> Vgl. z.B. *Cremer*, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV (3. Aufl. 2007) Art. 87 EGV Rn. 11.

<sup>36</sup> Unter diesen Umständen haben die Universitäten jedenfalls das Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen (Art. 82 EGV) zu beachten.

<sup>37</sup> Vgl. dazu unten bei V.C.

ten Unternehmen zurückzufordern. Im Falle der Universitäten müsste der aus der Nutzung der Einrichtungen erzielte Vorteil von den Universitäten an den Staat zurückgezahlt werden.<sup>38</sup>

Art. 87 Abs. 2 EGV enthält eine Liste von Tatbeständen, die die Anwendbarkeit des Beihilfenrechts ausschließen.<sup>39</sup> Darüber hinaus kennt Art. 87 Abs. 3 EGV eine Reihe von Tatbeständen, bei deren Vorliegen Beihilfen als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Auch diese sind für die hier beschriebene Fragestellung von geringer Bedeutung. Auch die Möglichkeit, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission sonstige Arten von Beihilfen aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenverbots ausnimmt, findet keine verbreitete Anwendung.<sup>40</sup>

Art. 88 EGV sieht ein Verfahren zur Genehmigung von Beihilfen vor. Dabei hat die Kommission zu überprüfen, ob die Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar ist oder sie missbräuchlich angewendet wird. Diesfalls trifft den sie gewährenden Staat die Pflicht zur Aufhebung oder Umgestaltung der Beihilfe.

Die dadurch entstehende Pflicht zur Rückforderung der Beihilfe kann für das betreffende Unternehmen existenzbedrohende Folgen haben, was aber die Rückzahlungspflicht nicht beseitigt.<sup>41</sup> Auch ist unerheblich, ob das betreffende Unternehmen nach nationalem Recht als „bereichert“ angesehen werden kann oder nach nationalem Recht eine Rückforderung mangels Bösgläubigkeit beim Empfang der Beihilfe ausscheiden würde. Selbst in diesem Fall kann die Verpflichtung zur Rückzahlung bestehen.<sup>42</sup>

Somit stellt sich die Frage, wie Staat und Universitäten einer allfälligen Rückzahlungsverpflichtung „entkommen“ können. Dazu ist auf die eingangs erwähnten Kriterien für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe einzugehen: Wenn es gelingt, die Transfers so zu gestalten, dass eines der kumulativ erforderlichen Elemente nicht vorliegt, entfällt auch die Beihilfeneigenschaft.

Anzusetzen ist in diesem Zusammenhang beim Element der Begünstigung des Unternehmens Universität durch die Bereitstellung von Ressourcen, die einerseits für die Forschung und Lehre genutzt werden (und insoweit keine Beihilfen darstellen), andererseits aber auch für die Erzielung von Gewinnen. Eine Begünstigung liegt dann nicht mehr vor, wenn die Universität einen angemessenen Preis für die Leistungen (etwa im Sinne einer Miete für Labors) entrich-

<sup>38</sup> Vgl. zur Berechnung dieses zurückzuzahlenden „Beihilfenäquivalents“ näher *Koenig/Kühling*, in Streinz, EUV/EGV, Rn. 37.

<sup>39</sup> Nämlich Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden nach Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen und Beihilfen zum Ausgleich für Nachteile durch die Teilung Deutschlands.

<sup>40</sup> Vgl. *Cremer*, in Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 87 EGV Rn. 61.

<sup>41</sup> EuGH, Rs 52/84, *Kom/Belgien*, Slg. 1986, 89 Rn. 14.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-24/95, *Alcan*, Slg 1997, I-1591.

tet. Die Universität müsste folglich ein „Benutzungsentgelt“ an den Staat abführen. Dann würde der Staat wirtschaftlich (etwa als Vermieter), und damit als market economy investor auftreten. Er würde Einnahmen erzielen, und die Universitäten wären frei, die so bereitgestellten Ressourcen auch im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern zu verwenden. Schwierig gestaltet sich jedoch die Abgrenzung der anfallenden Kosten für eine derartige Nutzung, weil gerade nicht alle Kosten einberechnet werden müssen, sondern nur die, die durch die Verwendung der Ressourcen zur Erbringung der Leistung im Rahmen des Auftrags entstehen. Eine Methode zur Kalkulation der Kosten in einem derartigen Kontext ist die Vollkostenrechnung.

Eine solche Berechnungsmethode muss auch dann angewandt werden, wenn die Erzielung von Gewinnen zur Querfinanzierung (z.B. der Lehre durch die Drittmittelforschung) herangezogen wird, um einerseits dem Gebot der getrennten Buchführung entsprechen zu können und andererseits, um Überkompensationen, also das Erzielen von Erträgen, die den zusätzlichen Finanzbedarf für den subventionierten Betrieb übersteigen, zu vermeiden. Aus dogmatischer Sicht ist anzumerken, dass die Regeln für Quersubventionierungen (getrennte Buchführung, keine Überkompensation)<sup>43</sup>, die für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bestehen, wohl analog heranzuziehen sind, wenn man davon ausgeht, dass es sich bei den „Humboldtschen“ Aufgaben der Universität nicht um derartige Dienstleistungen handelt.

## **V. Vollkostenrechnung**

### **A. Grundsätzliches**

Die Vollkostenrechnung stellt das erste und einfachste Kostenrechnungssystem dar, das zur Bestimmung der Selbstkosten für die Erstellung von Produkten als Grundlage für die Preisfindung und –rechtfertigung herangezogen wurde. Bei der Vollkostenrechnung werden sämtliche in der Verrechnungsperiode angefallenen Kosten in vollem Umfang, d.h. unabhängig davon, ob es sich um Strukturkosten oder Leistungskosten handelt, nach bestimmten Schlüsseln auf die Kostenträger verteilt. Die Verrechnung der gesamten Kosten (fixe und variable) erfolgt auf Kostenträger. Diese sind universitäre Produkte, wie zum Beispiel Lehre, Forschung, Patente, Publikationen, Veranstaltungen/Kongresse, nichtkompetitive Drittmittel.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. auch vorne bei III.

<sup>44</sup> Siehe „Das Kosten- und Leistungsrechnungsmodell der Universität Wien“, [http://finanzwesen.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/finanzabteilung/pdf/Modell\\_Beschreibung\\_060926.pdf](http://finanzwesen.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/finanzabteilung/pdf/Modell_Beschreibung_060926.pdf) (Abfrage von 21.8.2007)

Die Bewertung der Kosten in der Vollkostenrechnung kann zu Istkosten oder Normkosten erfolgen.

Die Vollkostenrechnung hat zum Ziel, die effektiv oder planmäßig entstandenen Kosten eines Kostenträgers (Ware, Dienstleistung, Produkt) festzustellen. Daneben soll die Wirtschaftlichkeit des Entstehungsprozesses kontrolliert und eine Erfolgsrechnung ermöglicht werden.

Dies erfolgt in der Regel durch eine Differenzierung der Kostenarten in Einzelkosten und Gemeinkosten, um dann mit Hilfe der Kostenstellenrechnung die Gemeinkosten nach dem Durchschnittsprinzip über mehr oder weniger differenzierte Verrechnungssätze auf den Kostenträger zu verrechnen.

### ***B. Kritik***

Allerdings ist zu beachten, dass die Vollkostenrechnung aufgrund der Durchschnittsbetrachtung eher eine Kostenstatistik als eine Kostenrechnung darstellt.<sup>45</sup> Weiters wird kritisiert, dass die Vollkostenrechnung in mehrfacher Hinsicht gegen das Verursachungsprinzip verstößt (da Aufschlüsselung und Verteilung der Fixkosten auf die einzelnen Produkte oder Dienstleistungen bis zu einem gewissen Grad willkürlich sind) und insofern keine Entscheidungsgrundlagen bereitstellen kann. So werden anhand von Zuschlagssätzen Strukturkosten auf die Kostenträger verteilt und proportionalisiert, was falsche Vorstellungen über die Kostenabhängigkeiten und Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen erweckt. Ebenso werden die Gemeinkosten den Einzelkosten proportional zugeordnet, was angesichts des geringen Anteils der Einzelkosten an den Gesamtkosten in den Universitäten zu extrem hohen Zuschlagssätzen führt und daher als problematisch erachtet wird. Es wird daher für Betriebe empfohlen, die Vollkostenrechnung nie als alleinige Methode anzuwenden und zusätzlich die Teilkostenrechnung (vor allem die Grenzplankosten- und Deckungsbeitragsrechnung) zu verwenden. Für Universitäten geht es aber in erster Linie um die Kenntnis ihrer Selbstkosten (für Aufträge), weshalb die Vollkostenrechnung ausreichend ist und eine Teilkostenrechnung sehr aufwändig und komplex wäre. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass es in Ländern wie UK gelungen ist eine Form der Vollkostenrechnung an sämtlichen Universitäten zu verankern.

### ***C. Vollkostenrechnung an Universitäten***

Für die Universitäten bedeutet die Einführung der Vollkostenrechnung vor allem die Verfügbarkeit von Informationen, die in der Vergangenheit nicht flächendeckend erhoben wurden.

---

<sup>45</sup> Vgl. *Eschenbach/Figl/Kraft*; Handbuch für Universitätsmanager (2005) 97.

Das sind insbesondere die Zeitaufzeichnungen des Personals, Wissen über die Kosten des Betriebs und der Inanspruchnahme von Räumlichkeiten, Geräten sowie Material, Abschreibungen auf Geräte, Kapitalkosten, etc. Über die Kostenarten- und Kostenstellenrechnung werden zudem die verschiedenen Kostenarten den verschiedenen Kostenstellen (nach Organisationseinheiten) zugerechnet. Beispiele für Verrechnungsschlüssel sind Vollzeitäquivalente einer Organisationseinheit, Mitarbeiter in Köpfen, Studierende in Köpfen, Fläche, etc.

Es liegt auf der Hand, dass für Universitätsleitungen die Implementierung der Vollkostenrechnung in ihrer Institution oft auch ein Balanceakt zwischen finanziellen und forschungsstrategischen Überlegungen ist, zumal die erforderlichen Erhebungen eine zusätzliche Belastung für die Administration und die einzelnen Wissenschaftler darstellt. Eine der größten Herausforderungen ist sicherlich die Verankerung der Vollkostenrechnung in die Universitäts- und Wissenschaftskultur.<sup>46</sup>

Daneben verlangt auch das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, dass bei der Durchführung von Projekten eine Kostenrechnung durchgeführt wird. Somit ergibt sich ein extrinsischer Anreiz für die Hochschulen zur Einführung der Vollkostenrechnung aus den Anforderungen der europäischen Forschungsförderung.

## VI. Conclusio

Die Einführung der Vollkostenrechnung an Universitäten ist mühsam und aufwändig. Trotzdem ist sie zweierlei: Nützlich und notwendig. Sie ist nicht nur ein hilfreiches Werkzeug, um sicherzustellen, dass die Erlöse aus der Durchführung von Aufträgen Dritter zumindest die dafür angefallenen Kosten decken können und um mehr Wissen über universitätsinterne Kostenträger und –treiber zu erlangen. Sie ist auch notwendig, um dem EG-Beihilfenrecht zu „entkommen“, da sie Aufschluss über inneruniversitäre Kostenflüsse gibt. Dies betrifft die Universitäten sowohl in ihrer Eigenschaft als potenzielle Beihilfengeberinnen im Verhältnis zu Auftraggebern aus der Wirtschaft als auch als potenzielle Beihilfenempfängerinnen im Verhältnis zum Staat. Es liegt also im Interesse des Staates wie der Universität, Vollkostenrechnung zur Gewährleistung von Kostentransparenz einzusetzen.

---

<sup>46</sup> Vgl. Referat von David Westbury bei der Tagung „The Costing of Research“, veranstaltet vom Österreichischen Wissenschaftsrats, der Österreichischen Rektorenkonferenz sowie dem Österr. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur am 18.1. 2006, [http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Pr%E4sentation\\_Westbury.pdf](http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Pr%E4sentation_Westbury.pdf) (Abfrage von 14. 8. 2007).

Das EG-Beihilfenrecht kann und will das humboldtsche Bildungsideal nicht beseitigen. Es greift aber dort ein, wo die Universitäten Aufgaben wahrnehmen, die ihnen Humboldt nicht zugesonnen hat.