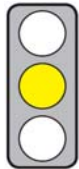


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Das Beihilfenrecht soll reformiert und auf die Ziele der Strategie „Europa-2020“ und die Haushaltskonsolidierung ausgerichtet werden.

Betroffene: Unternehmen und Behörden.



Pro: (1) Klarere Beihilfavorschriften und Definitionen verringern die Rechtsunsicherheit und reduzieren bürokratische Belastungen.

(2) Häufigere Ex-post-Kontrollen auf Initiative der Kommission erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass rechtswidrig gewährte Beihilfen entdeckt werden.

Contra: (1) Die Beihilfenkontrolle soll zur Förderung der Europa-2020-Ziele instrumentalisiert werden.

(2) Die Kommission möchte die Haushaltskonsolidierung durch wachstumsinduzierende Beihilfen unterstützen. Beihilfenkontrolle kann jedoch am besten zur Haushaltskonsolidierung beitragen, indem wenige Beihilfen genehmigt und dadurch zusätzliche Staatsausgaben verhindert werden.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 209 vom 08. Mai 2012: **Modernisierung des EU-Beihilfenrechts**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Staatliche Beihilfen sind grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar und daher verboten (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Eine Beihilfe liegt vor, wenn
 - Unternehmen staatliche Transfers wie Zuschüsse, Steuervorteile oder Bürgschaften erhalten,
 - Unternehmen dadurch ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht,
 - die Transfers nur ausgewählten Unternehmen gewährt werden, so dass es zu einer Wettbewerbsverfälschung kommen könnte und
 - der EU-Binnenhandel beeinträchtigt werden könnte.
- Grundsätzlich müssen Mitgliedstaaten Beihilfen, die sie gewähren wollen, zuvor von der Kommission genehmigen lassen („Ex-ante-Prüfung“, Art. 108 Abs. 3 AEUV).
 - Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission alle für die Genehmigung erforderlichen Informationen übermitteln. Die Kommission genehmigt die Beihilfe, wenn sie mit dem Binnenmarkt vereinbar ist (Art. 2 und 4 ff. „Verfahrensverordnung“ VO (EG) Nr. 659/1999).
 - Hat ein Mitgliedstaat eine genehmigungspflichtige Beihilfe gewährt, die zuvor nicht von der Kommission genehmigt wurde (Art. 10 und Art. 20 Verfahrensverordnung),
 - muss die Kommission eine Kontrolle einleiten, wenn sie Beschwerden hierzu erhält, oder
 - kann sie auf eigene Initiative eine Kontrolle einleiten („Ex-post-Kontrolle“).
- Der Rat kann „Arten von Beihilfen“ festlegen, die von der Genehmigungspflicht befreit sind, und die Kommission ermächtigen, diese durch Verordnungen zu konkretisieren (Art. 109 AEUV), was durch die „Ermächtigungsverordnung“ des Rates [VO (EG) Nr. 994/98] geschah. Auf dieser Grundlage hat die Kommission folgende Beihilfen von der Genehmigungspflicht befreit:
 - Beihilfen bis zu einer Höhe von 200.000 Euro, die einem Unternehmen innerhalb von drei Jahren zufließen [De-minimis-Beihilfen-Verordnung (VO (EG) Nr. 1998/2006)], und
 - Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I), Umweltschutzmaßnahmen, Beschäftigung und Ausbildung sowie regionale Zielsetzungen [Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (VO (EG) Nr. 800/2008)].
- Ob eine Beihilfe im Einzelfall genehmigungsfrei ist, müssen die Mitgliedstaaten prüfen.
- Die Kommission hat zahlreiche Beihilfeleitlinien erlassen, die Rahmenvorgaben enthalten, an die sich die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Politiken orientieren sollen.
- Die Kommission möchte das Beihilfenrecht „modernisieren“. Die vorliegende Mitteilung enthält die von der Kommission angestrebten Reformmaßnahmen. Ziel der Reform ist es,
 - die Genehmigung der Kommission auf Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu konzentrieren und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu stärken,
 - das Beihilfeverfahren zu straffen, damit die Kommission ihre Beschlüsse schneller erlassen kann sowie

- die Vorgaben für Beihilfen so auszurichten, dass Beihilfen das Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten stärker fördern; dies soll
 - der Umsetzung der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ (s. [CEP-Analyse](#)) dienen und
 - die Mitgliedstaaten bei einer „smarten“ Haushaltskonsolidierung unterstützen.
- Die beiden letztgenannten Ziele sollen erreicht werden, indem die Beihilfen neu ausgerichtet werden.

► **Unterstützung der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ durch „gute Beihilfen“**

- Um die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zu unterstützen, möchte die Kommission die Gewährung „guter Beihilfen“ erleichtern (Rn. 12). Gute Beihilfen sind solche, die
 - „gemeinsame Interessen“ – gemeint sind Effizienzgewinne und die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse – verfolgen,
 - den Wettbewerb „möglichst wenig“ verzerren und
 - ein „Marktversagen“ beheben; dieses liegt vor, wenn der Markt aus sich heraus keine effiziente Ressourcenverwendung sicherstellt.
- Damit „gute Beihilfen“ eine möglichst große Wachstumswirkung entfalten, sollen sie
 - private Mitteln ergänzen, aber nicht ersetzen und
 - die Beihilfempfänger zu Tätigkeiten veranlassen, die sie ohne die Beihilfe nicht vorgenommen hätten („Anreizeffekte“).

► **Unterstützung der „smarten“ Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten**

- Um die Mitgliedstaaten bei ihrer Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, will die Kommission (Rn. 14)
- die Qualität und die Effizienz der Beihilfen verbessern und
 - erreichen, dass die Erkenntnisse der Beihilfenkontrolle in die länderspezifischen Empfehlungen für strukturelle Reformen einfließen, die die Kommission als Bestandteil des Stabilitäts- und Wachstumspakts [Art. 121 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/97] im Rahmen des „Europäischen Semesters“ (s. [CEP-Analyse](#)) an die Mitgliedstaaten richtet.

► **Neuausrichtung der Beihilfen**

- Um alle Beihilfen auf die beiden Ziele – Unterstützung der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ und Unterstützung der „smarten“ Haushaltskonsolidierung – auszurichten, möchte die Kommission die der Beihilfenkontrolle zugrunde liegenden Kriterien – Marktversagen, Anreizeffekte und negative Auswirkungen von Beihilfen – vereinheitlichen.
- Hierzu möchte sie „allgemeine Grundsätze“ festlegen, in denen sie darlegt, wie sie die einzelnen Kriterien bei der Kontrolle von Beihilfen „würdigt“ (Rn. 18a).
- Dann möchte sie ihre Beihilfeleitlinien überarbeiten und an den „allgemeinen Grundsätzen“ ausrichten (Rn. 18b), insbesondere die Beihilfeleitlinien für Breitbandanbindung, Infrastruktur, Forschung, Entwicklung und Innovation, Umwelt, Ausbildung, Rettungs- und Umstrukturierung, regionale Zielsetzungen und Risikokapital.

► **Ausweitung der genehmigungsfreien Beihilfen – Verstärkte Kontrolle der Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt**

- Die Kommission möchte die Anzahl der genehmigungsfreien Beihilfen erhöhen, um ihre Ex-ante-Prüfung auf Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu konzentrieren (Rn. 19f.).
- Dazu will sie – durch Änderung der Ermächtigungsverordnung, der De-minimis-Beihilfen-Verordnung und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung – (Rn. 20)
 - den Schwellenwert von 200.000 Euro erhöhen, sofern er nicht mehr den „Marktbedingungen entspricht“, und
 - die Gruppen genehmigungsfreier Beihilfen erweitern, insbesondere auf Beihilfen für den Kulturbereich, zur Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen und für EU-(teil-)finanzierte Projekte.
- Wird die Anzahl der genehmigungsfreien Beihilfen erhöht, wächst die Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Prüfung, ob die einzelnen Beihilfen tatsächlich genehmigungsfrei sind. Daher möchte die Kommission (Rn. 19 und 21)
 - die Beihilfavorschriften klarer formulieren und
 - ihre Ex-post-Kontrolle verstärken.

Auch sollen die Mitgliedstaaten „effiziente nationale Systeme“ einrichten, mit denen sich im Einzelfall das Vorliegen der EU-rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigungsfreiheit einer Beihilfe zuverlässig feststellen lässt.

► **Straffung der Verfahren**

- Um das Beihilfeverfahren zu straffen, möchte die Kommission „Schlüsselbegriffe“ des Beihilfenrechts unter Berücksichtigung der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH, Rn. 23a) präzisieren.
- Um die Ex-post-Kontrolle zu straffen und mehr Untersuchungen auf eigene Initiative einleiten zu können, möchte die Kommission die Verfahrensverordnung so ändern, dass sie (Rn. 23b)
 - Beschwerden über möglicherweise genehmigungspflichtige Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt „vorrangig“ vor anderen Beschwerden bearbeiten kann und
 - „effizientere Werkzeuge“ erhält, mit denen sie „rechtzeitig“ alle erforderlichen Informationen von den Marktteilnehmern einholen kann.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission hat eine Reihe von Konsultationen zu den geplanten Änderungen durchgeführt, um Meinungen der Öffentlichkeit zu der Reform einzuholen. Die wichtigsten Teile des Reformpakets sollen bis Ende 2013 verabschiedet werden. Eine vorrangige Bearbeitung von Beschwerden über Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat der EuGH („Ufex“ Rechtssache C-119/97 P) zugelassen, woraufhin die Kommission sie in den Verhaltenskodex für die Durchführung von Beihilfeverfahren (2009/C 136/04) aufgenommen hat.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wettbewerb
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend); Berichterstatter N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (federführend); Angelegenheiten der EU

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Mit ihrem Vorhaben, die Gewährung „guter Beihilfen“ zu erleichtern und so die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zu unterstützen, **instrumentalisiert die Kommission die Beihilfenkontrolle, um die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach ihren Vorstellungen zu steuern.**

Zwar sollen „gute Beihilfen“ nur dann erlaubt werden, wenn sie ein Marktversagen beheben und mithin effizienzsteigernd wirken. Da sich das Konzept des Marktversagens jedoch an einem theoretischen Ideal orientiert, das in der Realität nur selten vorliegt, ist nahezu jeder Markt in gewissem Umfang von Marktversagen betroffen (siehe [CEP-Studie](#) S. 11–14). Dies ermöglicht der Kommission einen großen Ermessensspielraum bei der Genehmigung von Beihilfen. **Das lässt erwarten, dass die Kommission die Effizienzanforderungen an Beihilfen abschwächt, um im Gegenzug die Erreichung der Europa-2020-Ziele zu verbessern.**

Dass „gute Beihilfen“ private Mittel ergänzen und die Beihilfeempfänger zu einer zusätzlichen Tätigkeit veranlassen sollen, verringert Mitnahmeeffekte.

Die von der Kommission propagierte Haushaltskonsolidierung ist zweifellos notwendig. **Der Kommissionsvorschlag, hierfür die Qualität und die Effizienz der Beihilfen zu verbessern, lässt jedoch befürchten, dass Haushaltskonsolidierung durch eine Erhöhung wachstumsinduzierender Beihilfen erreicht werden soll.** Ein solches Vorgehen ist in der Vergangenheit regelmäßig gescheitert. Staaten, die diese Konsolidierungsstrategie verfolgten, wiesen nach einigen Jahren meist höhere Defizite und Schuldenstände auf als zuvor. Nicht zu Unrecht, weist die Kommission daher in anderen Mitteilungen darauf hin, dass Haushaltskonsolidierung in erster Linie durch Ausgabenenkungen oder Steuererhöhungen erfolgen sollte [vgl. Grundsatz 5, Mitteilung COM(2012) 342; s. [CEP-Analyse](#)]. Denn selbst mit einer umfassenden Ex-ante-Prüfung kann nicht mit der nötigen Sicherheit vorhergesagt werden, welche Wachstumswirkungen eine Beihilfe mittelbar generieren wird. **Die Beihilfenkontrolle kann daher am besten zur Haushaltskonsolidierung beitragen, indem möglichst wenige Beihilfen genehmigt und dadurch zusätzliche Staatsausgaben verhindert werden.**

Unklar ist, weshalb die Kommission die Erkenntnisse der Beihilfenkontrolle in die länderspezifischen Empfehlungen einfließen lassen möchte, die sie im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts regelmäßig an die Mitgliedstaaten richtet. Die Ausrichtung der Beihilfen auf die Strategie „Europa 2020“ legt die Vermutung nahe, dass die Kommission hiermit das Ziel verfolgt, die Mitgliedstaaten auf die Umsetzung der Europa-2020-Ziele zu verpflichten.

Das Vorhaben der Kommission, Beihilfen mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt verstärkt zu prüfen, legt nahe, dass solche Beihilfen bisher nicht ihrer Wichtigkeit entsprechend geprüft wurden. Die im Gegenzug zur Entlastung der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Obergrenze für genehmigungsfreie Beihilfesummen (De-minimis-Beihilfen-Verordnung) und die Ausweitung der genehmigungsfreien Beihilfearten (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) sind jedoch abzulehnen. Beide Maßnahmen erhöhen die Gefahr, dass Beihilfen gewährt werden, deren wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen die effizienzsteigernden deutlich übertreffen. Ob und in welchem Ausmaß Beihilfen den EU-Binnenhandel beeinträchtigen, hängt nämlich nicht zwingend von der Höhe der Beihilfen ab.

Insbesondere können auch kleine Beträge den EU-Binnenhandel in solchen Branchen erheblich beeinträchtigen, in denen in erster Linie KMU agieren. Da es zudem einigen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer angespannten Haushaltssituation schwerfällt, selbst Beihilfen unterhalb der De-minimis-Schwelle zu gewähren, kann eine Erhöhung des Schwellenwertes zu Wettbewerbsnachteilen für Unternehmen in solchen Ländern führen. Die vorgeschlagene Erhöhung der De-minimis-Schwelle kann daher die wirtschaftliche Erholung dieser Länder erschweren. Der Europäische Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass bei der Gewährung von De-minimis-Beihilfen oft nicht kontrolliert wird, wie viele solcher Beihilfen einem Unternehmen in den letzten drei Jahren

gewährt wurden (Sonderbericht Nr. 15/2011, S. 17). Eine Erhöhung des Schwellenwertes ist auch vor diesem Hintergrund verfehlt.

Durch eine Ausweitung der genehmigungsfreien Beihilfen wächst – wie auch die Kommission bemerkt – die Verantwortung der Mitgliedstaaten, da diese dann häufiger selbst beurteilen müssen, ob die Vorgaben für eine genehmigungsfreie Beihilfe erfüllt sind und die Beihilfe mithin mit Unionrecht vereinbar ist. **Klarer formulierte Beihilfenvorschriften sind vor diesem Hintergrund sachgerecht.**

Kommission und Mitgliedstaaten verfolgen bei der Gewährung von Beihilfen oft unterschiedliche Interessen. Während die Kommission Beihilfen mit merklichen Wettbewerbsverzerrungen verhindern will, möchten die Mitgliedstaaten gerade solche Beihilfen gewähren, um inländische Unternehmen im Wettbewerb zu unterstützen oder ausländische Unternehmen zu Investitionen im Inland zu veranlassen. **Es ist daher fraglich, ob „nationale Systeme“ die Einhaltung der EU-rechtlichen Vorschriften über die Genehmigungsfreiheit sicherstellen können.** Die verstärkte Ex-post-Kontrolle kann nur begrenzt zur Einhaltung des EU-Rechts beitragen. Zum einen ist es fraglich, ob eine Ex-post-Kontrolle in einem solchen Umfang stattfindet, dass ein Großteil der fälschlicherweise gewährten Beihilfen entdeckt wird. Zum anderen ist die abschreckende Wirkung der Ex-post-Kontrolle gering, da ungerechtfertigt gewährte Beihilfen keine Konsequenzen für den Mitgliedstaat nach sich ziehen. Lediglich die Unternehmen sind davon betroffen, indem sie die Beihilfen verzinst zurückzahlen müssen. Auch angesichts der unterschiedlichen Interessen von Kommission und Mitgliedstaaten ist daher von einer Ausdehnung der genehmigungsfreien Beihilfen abzuraten.

Das von der Kommission verfolgte Ziel, die Kontrollverfahren zu straffen, indem Schlüsselbegriffe präzisiert werden, verringert die Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten, reduziert bürokratische Belastungen für die Kommission und die Mitgliedstaaten **und verbessert die Planungssicherheit** bei den Unternehmen. Gegenwärtig dauert eine Ex-ante-Prüfung oft länger als zwei Jahre (Sonderbericht, Nr. 15/2011, S. 27). Andererseits müssten 5% der bei der Kommission angemeldeten Beihilfen gar nicht angemeldet werden. Die präzise Definition der Schlüsselbegriffe setzt folglich auch Prüfkapazitäten frei, was die Dauer der Prüfung verkürzen kann.

Häufigere Ex-post-Kontrollen auf Initiative der Kommission erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass rechtswidrig gewährte Beihilfen entdeckt werden. Bisher ist die Kommission bei der Ex-post-Kontrolle auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen. Diese haben jedoch oft nur ein geringes Interesse, die Kommission bei der Beurteilung einer Beschwerde zu unterstützen. Die Kommission sollte daher die nötigen Informationen direkt von den Marktteilnehmern einholen können. Die damit einhergehende bürokratische Belastung für die Unternehmen ist jedoch gering zu halten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Der Rat kann Durchführungsverordnungen zu den Beihilfverfahren erlassen und die Kommission ermächtigen, Ausnahmen von der Genehmigungspflicht festzulegen (Art. 109, Art. 108 Abs. 4 AEUV).

Subsidiarität

Der Grundsatz der Subsidiarität kommt nicht zur Anwendung, da sich die Maßnahmen im Rahmen der ausschließlichen Kompetenz der EU bewegen (Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV).

Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der Ausgestaltung der Reformmaßnahmen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Mit ihrem Vorhaben, die Gewährung „guter Beihilfen“ zu erleichtern, instrumentalisiert die Kommission die Beihilfenkontrolle, um die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach ihren Vorstellungen zu steuern. Das lässt erwarten, dass die Kommission die Effizianzforderungen an Beihilfen abschwächt, um im Gegenzug die Erreichung der Europa-2020-Ziele zu verbessern. Der Kommissionsvorschlag, die Qualität und die Effizienz der Beihilfen zu verbessern, lässt befürchten, dass Haushaltskonsolidierung durch eine Erhöhung wachstumsinduzierender Beihilfen erreicht werden soll. Die Beihilfenkontrolle kann jedoch am besten zur Haushaltskonsolidierung beitragen, indem möglichst wenige Beihilfen genehmigt und dadurch zusätzliche Staatsausgaben verhindert werden. Durch eine Ausweitung der genehmigungsfreien Beihilfen wächst die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Klarer formulierte Beihilfenvorschriften sind vor diesem Hintergrund sachgerecht. Kommission und Mitgliedstaaten verfolgen bei der Gewährung von Beihilfen oft unterschiedliche Interessen. Es ist daher fraglich, ob „nationale Systeme“ die Einhaltung der EU-rechtlichen Vorschriften über die Genehmigungsfreiheit sicherstellen können. Das Ziel, die Kontrollverfahren zu straffen, indem Schlüsselbegriffe präzisiert werden, verringert die Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten, reduziert bürokratische Belastungen und verbessert die Planungssicherheit. Häufigere Ex-post-Kontrollen auf Initiative der Kommission erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass rechtswidrig gewährte Beihilfen entdeckt werden.