



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2012
COM(2012) 778 final

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen 2012

Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten

– Ausgabe 2012 –

{SWD(2012) 443 final}

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen 2012

Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten

– Ausgabe 2012 –

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Berichts.....	4
Staatliche Beihilfen im gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld	6
1. Staatliche Beihilfen 2011	6
1.1. Nicht krisenbedingte Beihilfen	6
1.2. Krisenbedingte Beihilfen	7
2. Trends und Ausgabenmuster bei den Aufwendungen für nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten	7
2.1. Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor.....	8
2.2. Staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse.....	8
3. Staatliche Beihilfen für den Finanzsektor und die Förderung der Realwirtschaft.....	9
3.1. Staatliche Beihilfen für den Finanzsektor.....	9
3.1.1. Hintergrund	9
3.1.2. Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2012.....	9
3.1.3. Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge im Jahr 2011	10
3.2. Staatliche Beihilfen für die Realwirtschaft	10
3.2.1. Hintergrund	10
3.2.2. Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge	11
4. Trends bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen nach Beihilfenart.....	11
4.1. Zahl der Beihilfemaßnahmen.....	11
4.2. Beihilfevolumen – Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor zu 32,5 % freigestellt	11
5. Durchsetzung des Beihilfenrechts.....	12
5.1. Rechtswidrige Beihilfen.....	12
5.2. Rückforderung von Beihilfen.....	12
5.3. Durchsetzung des Beihilfenrechts: Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten.....	12
5.4. Nachträgliche Überwachung.....	12

ZUSAMMENFASSUNG DER SCHLUSSFOLGERUNGEN DES BERICHTS

Die Gesamtaufwendungen für nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen in der Europäischen Union (EU) sank 2011 weiter auf 64,3 Mrd. EUR bzw. 0,5 % des EU-BIP. Wenngleich die Mitgliedstaaten allgemein ihre Bemühungen zur Verringerung des Beihilfenniveaus fortsetzten, ist ein erheblicher Teil des Rückgangs mutmaßlich auf die schwierigere Haushaltslage in vielen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Mit diesem Rückgang der Aufwendungen für staatliche Beihilfen setzte sich der allgemeine Trend aus dem Zeitraum 2006-2011 fort. In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob dieser Abwärtstrend anhält oder allmählich ausklingt.

Die Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse waren weiterhin hoch; so fielen 90 % der insgesamt für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor vergebenen Beihilfen in diese Kategorie. Der seit 2006 zu beobachtende Aufwärtstrend bei freigestellten Beihilfen setzte sich fort; sie machen nunmehr etwa 32,5 % der Gesamtaufwendungen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor aus. Insgesamt blieb der Anteil der unter Gruppenfreistellungen fallenden Beihilfen und der Beihilfen im Rahmen angemeldeter Regelungen hoch (rund 87,5 %), während der Anteil der der Prüfung der Kommission unterliegenden Einzelbeihilfen gering blieb.

Die Maßnahmen zur Rückforderung unzulässiger Beihilfen wurden fortgesetzt. Diese Beihilfen müssen von den Empfängern zurückgezahlt werden.

Die Kommission genehmigte 2011 weniger neue Beihilfemaßnahmen zur Unterstützung der Finanzbranche. Der Gesamtumfang der von 2008 bis zum 1. Oktober 2012 genehmigten Beihilfen betrug 5058,9 Mrd. EUR (40,3 % des EU-BIP). Wegen der weiterhin bestehenden Spannungen an den Märkten laufen jedoch die meisten der seit 2008 genehmigten Maßnahmen noch.

Die Beihilfen zugunsten des Finanzsektors, die sich 2011 auf 714,7 Mrd. EUR bzw. 5,7 % des EU-BIP beliefen, beschränkten sich größtenteils auf wenige Mitgliedstaaten und wurden hauptsächlich für Garantien und Liquiditätsmaßnahmen bereitgestellt.

Auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens führten die Mitgliedstaaten 2011 (außer in der Landwirtschaft) keine neuen Beihilfemaßnahmen ein, es wurden jedoch einige bestehende Maßnahmen, die 2009 bzw. 2010 genehmigt worden waren, verlängert. 2011 wurden mit 4,8 Mrd. EUR weniger Beihilfen nach dem Vorübergehenden Rahmen gewährt als in den Vorjahren. Insgesamt wurden auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens bei einem Gesamtumfang der genehmigten staatlichen Beihilfen von 82,9 Mrd. EUR ein Volumen von rund 37,5 Mrd. EUR verwendet.

In der Ausgabe 2012 des Anzeigers für staatliche Beihilfen (im Folgenden „Beihilfenanzeiger“) sind die Angaben zusammengefasst, die die Mitgliedstaaten in ihren diesjährigen Jahresberichten über ihre Aufwendungen für staatliche Beihilfen im Jahr 2011 übermittelt haben.

Wie in den vorherigen Beihilfenanzeigern werden die Fördermaßnahmen – aus methodischen Gründen und um zu vermeiden, dass umfangreiche Beihilfen für die Finanzbranche die Trends bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen verzerren – in nicht krisenbedingte und krisenbedingte Beihilfen unterteilt.¹

In Bezug auf die nicht krisenbedingten Beihilfen enthält der Beihilfenanzeiger eine Zusammenfassung der Aufwendungen im Jahr 2011 sowie einen Überblick über die Trends bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor (mit einem Vergleich zwischen den Aufwendungen in den Zeiträumen 2006-2008 und 2009-2011). Dabei wird unterschieden zwischen den verschiedenen Beihilfearten, d. h. freigestellten Beihilfen, Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen (Einzelbeihilfen im Rahmen einer Regelung und Ad-hoc-Beihilfen).

Was die krisenbedingten Beihilfen betrifft, so bietet der Beihilfenanzeiger, aufgeschlüsselt nach der Art des Instruments (Rekapitalisierung, Garantie, wertgeminderte Vermögenswerte, Liquiditätsmaßnahmen), einen Überblick über die genehmigten Beihilfebeträge (vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2012) sowie über die tatsächlich verwendeten Beträge (vom 1. Oktober 2008 bis zum 31. Dezember 2011). Bei den Angaben über die Beihilfen nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise² (im Folgenden „Vorübergehender Rahmen“) wird ebenfalls zwischen genehmigten und verwendeten Beihilfebeträgen unterschieden.

Abschließend enthält der Beihilfenanzeiger Informationen über die neueste Entwicklung im Bereich der Durchsetzung des Beihilfenrechts.

Die EFTA-Überwachungsbehörde veröffentlicht ihrerseits einen jährlichen Anzeiger³ zum Umfang der in Island, Liechtenstein und Norwegen gewährten staatlichen Beihilfen.

Der vorliegende Beihilfenanzeiger besteht aus einem zusammenfassenden, vom Kollegium der Kommissionsmitglieder angenommenen Bericht über die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen mit den wichtigsten Fakten, Schlussfolgerungen und Trends und einem

¹ Zur Ermittlung der krisenbedingten Beihilfen werden i) die bereitgestellten Beihilfebeträge und ii) die verwendeten Beihilfebeträge herangezogen. Der bereitgestellte Betrag (zugesagtes Beihilfevolumen) ist der maximale Gesamtbetrag an staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten, der von der Kommission genehmigt wurde. Der verwendete Beihilfebetrag entspricht dem tatsächlichen Umfang der von einem Mitgliedstaat durchgeführten Beihilfemaßnahmen. Die Methode zur Berechnung der krisenbedingten Beihilfen wird im Arbeitspapier der Kommission näher erläutert. Zur Ermittlung der nicht krisenbedingten Beihilfen werden in der Regel das Beihilfeelement und die Gesamtaufwendungen angegeben, die jeweils in absoluten Zahlen und in Prozent des BIP dargestellt werden, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten.

² Konsolidierte Fassung der Mitteilung der Kommission – Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise ([ABl. C 83](#) vom 7.4.2009, S. 1); geändert in [ABl. C 261](#) vom 31.10.2009, S. 1, und [ABl. C 303](#) vom 15.12.2009, S. 6; Verlängerung des vorübergehenden Rahmens: [ABl. C 6](#) vom 11.1.2011, S. 5.

³ Siehe <http://www.eftasurv.int/press--publications/scoreboards/state-aid-scoreboards/>.

dem Beihilfenanzeiger beigefügten Arbeitspapier „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“ (im Folgenden „Arbeitspapier“) mit Hintergrundinformationen.

Staatliche Beihilfen im gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld

Das BIP der EU stieg 2011 nur geringfügig – der Zuwachs lag durchschnittlich deutlich unter 1 %. Private wie öffentliche Ausgaben verharrten auf niedrigem Niveau und zogen nur ganz allmählich an. Die Arbeitslosenquote in der EU lag bei mehr als 10 % und auch die Verschärfung der Staatsverschuldungskrise stellte eine starke Belastung für die EU-Wirtschaft dar.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise im Finanzsektor mussten die Mitgliedstaaten weiterhin Banken unterstützen, um das Vertrauen in den Finanzsektor zu stärken und insbesondere um die Banken in die Lage zu versetzen, die Realwirtschaft mit Krediten zu versorgen.

Insgesamt trug die Beihilfenkontrolle der Kommission erneut wesentlich dazu bei, dass beispiellose Rettungsmaßnahmen koordiniert durchgeführt werden konnten, ohne übermäßige Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zu verursachen.

1. STAATLICHE BEIHILFEN 2011

1.1. Nicht krisenbedingte Beihilfen

Der Gesamtumfang der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen belief sich 2011 auf 64,3 Mrd. EUR bzw. 0,5 % des EU⁴-BIP⁵. Im Einzelnen wurden für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor Beihilfen von 52,9 Mrd. EUR bzw. 0,42 % des EU-BIP gewährt⁶, für die Landwirtschaft 8,7 Mrd. EUR bzw. 0,07 % des EU-BIP, für die Fischerei 109 Mio. EUR bzw. 0,001 % des EU-BIP und für den Verkehrssektor 2,2 Mrd. EUR bzw. 0,02 % des EU-BIP.

Auf die fünf größten Geber von Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor entfallen 39 Mrd. EUR bzw. rund 60 % aller Beihilfen dieser Kategorie. Die fünf größten Geber sind Deutschland mit 13,6 Mrd. EUR, Frankreich (12,3 Mrd. EUR), das Vereinigte Königreich (4,8 Mrd. EUR), Spanien (4,5 Mrd. EUR) und Italien (3,8 Mrd. EUR). Werden diese Beihilfen hingegen zum jeweiligen nationalen BIP ins Verhältnis gesetzt, so ergibt sich eine andere Rangfolge. Im Verhältnis zu seinem BIP hat Malta die meisten Beihilfen gewährt (1,6 % seines BIP), gefolgt von Griechenland (1,2 %), Finnland (1,2 %), Ungarn (1,1 %) und Slowenien (1,1 %).

⁴ „EU“ steht für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

⁵ Die Angaben für die nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen beziehen sich auf alle Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor sowie für die Wirtschaftszweige Kohlebergbau, Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr. Nicht enthalten sind Subventionen für den Schienenverkehr und Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, da keine Vergleichsdaten zur Verfügung standen. Sofern nichts anderes angegeben ist, beziehen sich die Beihilfebeträge auf das Beihilfeelement einer Maßnahme (bzw. Brutto-Beihilfeäquivalent bei Garantien und Darlehen). Nähere Angaben sind den Erläuterungen zur Methode im Arbeitspapier zu entnehmen.

⁶ Beihilfen für den Kohlesektor, die den sektorspezifischen Beihilfen zugerechnet werden, beliefen sich auf 2,3 Mrd. EUR bzw. 4,2 % des gesamten Beihilfevolumens für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor.

Die angemeldeten Subventionen für den Schienenverkehr⁷ beliefen sich 2011 auf 32,3 Mrd. EUR⁸ bzw. 0,25 % des EU-BIP.

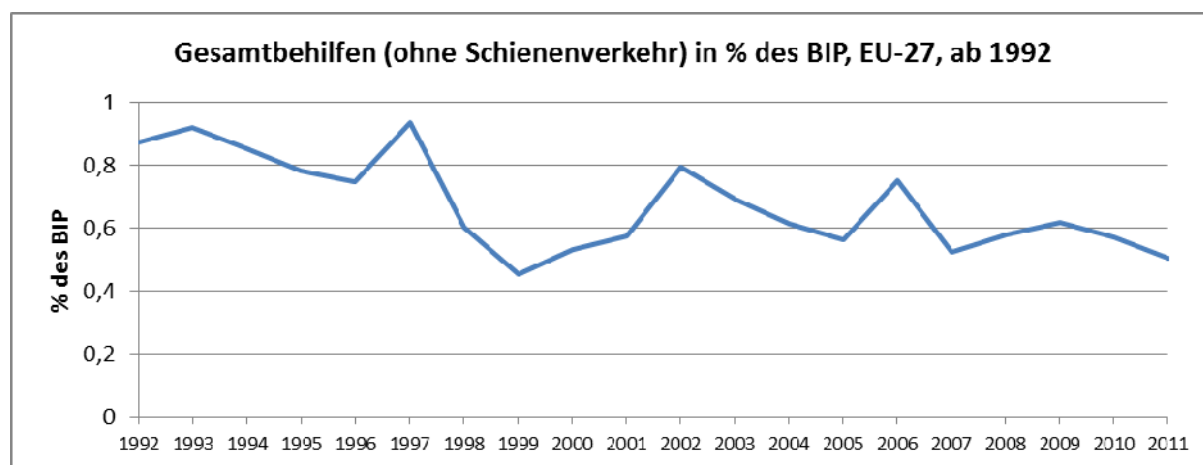
1.2. Krisenbedingte Beihilfen

Die krisenbedingten Beihilfen für den Finanzsektor in Form von Rekapitalisierungsmaßnahmen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte betragen 31,7 Mrd. EUR bzw. 0,25 % des EU-BIP, während das Gesamtvolumen der laufenden Garantien (einschließlich neuer Garantien) und Liquiditätsmaßnahmen bei 682,9 Mrd. EUR bzw. 5,4 % des BIP der EU lag. Bis zum 1. Oktober 2012 hatte die Kommission für sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Bulgarien, Estland, Malta, Rumänien und der Tschechischen Republik Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise genehmigt.

Die auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens tatsächlich verwendeten Beihilfen beliefen sich 2011 auf 4,8 Mrd. EUR bzw. 0,037 % des EU-BIP. Außer Zypern legten alle Mitgliedstaaten der Kommission Beihilfemaßnahmen nach dem Vorübergehenden Rahmen zur Genehmigung vor.

2. TRENDS UND AUSGABENMUSTER BEI DEN AUFWENDUNGEN FÜR NICHT KRISENBEDINGTE STAATLICHE BEIHILFEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Schaubild 1⁹: Gesamtbeihilfevolumen (nicht krisenbedingte Beihilfen) in Prozent des BIP (EU-27; Zahlen ab 1992)



Seit den 1980er Jahren ist beim Volumen der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen insgesamt ein langfristiger Abwärtstrend zu beobachten. Sie gingen von rund 2 % des EU-BIP in den 1980er Jahren auf etwa 1 % des EU-BIP in den 1990er Jahren zurück und fielen nach

⁷ Die Angaben über Subventionen für den Schienenverkehr unterscheiden sich in Umfang und Genauigkeit von den Angaben über Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor, die von den Mitgliedstaaten nach Anhang III A der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1) erhoben werden. Eine Aggregation dieser Angaben in einer einzigen Gesamtangabe ist daher nicht möglich.

⁸ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts hatten Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, die Slowakei und die Tschechische Republik noch keine Informationen über Subventionen für den Schienenverkehr übermittelt. In Zypern und Malta gibt es keinen Eisenbahnverkehr.

⁹ Quelle: GD Wettbewerb; BIP-Angaben: Eurostat.

2004 weiter auf rund 0,5 % des EU-BIP¹⁰, mit Ausnahme des Jahres 2006. Nach einem leichten Anstieg in den Jahren 2008 und 2009 fiel das Beihilfeaufkommen 2010 und 2011 wieder auf rund 0,5 % des EU-BIP.

Kurzfristig betrachtet, bewegen sich die Aufwendungen für nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen seit einigen Jahren auf konstant niedrigem Niveau. Dies belegen auch die Trendzahlen der Zeiträume 2006-2008 (0,64 % des EU-BIP) und 2009-2011 (0,58 % des EU-BIP). Die Ursache dafür ist zum einen in der disziplinierten Bereitstellung staatlicher Beihilfen zu suchen: Die Mitgliedstaaten haben die nicht krisenbedingten Beihilfen nur in vereinzelt Regionen erhöht, die wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise Unterstützung benötigten, wenngleich viele Mitgliedstaaten umfangreiche Beihilfen für den Finanzsektor bereitstellten. Zum anderen waren insbesondere im Jahr 2011 viele Mitgliedstaaten möglicherweise wegen Haushaltsengpässen gezwungen, ihr Beihilfevolumen zu reduzieren. Es ist jedoch denkbar, dass Aufwendungen lediglich auf die kommenden Jahre verschoben wurden oder ausgelaufene Beihilfemaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufgelegt werden.

Wegen der Besonderheiten von Landwirtschafts-, Fischerei- und Verkehrsbeihilfen beziehen sich die folgenden Abschnitte über die Höhe und die Zielsetzung der nicht krisenbedingten Beihilfen (2.1 und 2.2) nur auf Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor.

2.1. Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor

Ein Vergleich der Beihilfeaufwendungen in den Zeiträumen 2006-2008 und 2009-2011 zeigt, dass das Beihilfevolumen 2009-2011 mit 60,0 Mrd. EUR bzw. 0,48 % des EU-BIP etwas höher ausfiel als im vorangegangenen Zeitraum (58,6 Mrd. EUR bzw. 0,47 % des EU-BIP). Unter Berücksichtigung der oben angeführten Ursachen kann daraus nicht auf einen langfristigen Anstieg der staatlichen Beihilfen oder aber darauf geschlossen werden, dass der im zweiten Zeitraum größere Umfang auf den einmaligen Effekt des Jahres 2009 zurückzuführen wäre. Angesichts der geringeren Aufwendungen in den Jahren 2010 und 2011 ist vielmehr damit zu rechnen, dass sich dieser Trend umkehren wird.

In Bezug auf die geringeren Beihilfeausgaben für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor im Jahr 2011 ist anzumerken, dass einige Mitgliedstaaten ihre Aufwendungen wegen Haushaltsengpässen zurückgeführt haben und andere ihre Beihilfenpläne zur Wahrung der Haushaltsdisziplin wohl über einen längeren Zeitraum strecken werden. Zu dem Rückgang trugen auch geringere sektorale Beihilfen im Jahr 2011 bei. So wurden mehr Beihilfen für horizontale Ziele bereitgestellt, insbesondere für die Förderung der Regionalentwicklung und des Umweltschutzes sowie für weitere Investitionen in Forschung und Entwicklung. Die Gesamtentwicklung zeigt, dass die Mitgliedstaaten flexibel auf die veränderten wirtschaftlichen Zwänge und Bedürfnisse reagiert haben.

Der Umfang der freigestellten Beihilfen¹¹ nahm 2011 erheblich zu. Außerdem haben die Mitgliedstaaten allgemein weiterhin Beihilfen über Regelungen gewährt, da sie dieses Instrument offenbar als geeignete Möglichkeit ansehen, vielen Unternehmen Beihilfen zu gewähren, ohne diese vorab einzeln bei der Kommission anmelden zu müssen.

¹⁰ Nähere Angaben zu den Gründen für den in der Vergangenheit verzeichneten Rückgang der Aufwendungen für staatliche Beihilfen sind den vorherigen Beihilfenanzeigen zu entnehmen, die auf folgender Website der GD Wettbewerb abgerufen werden können:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html.

¹¹ Nähere Angaben dazu in den Abschnitten 2.2.2.1 und 4 des Arbeitspapiers.

2.2. Staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse

Das Konzept der horizontalen Beihilfen, die nicht für bestimmte Wirtschaftszweige vergeben werden, ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹² (AEUV) verankert. Dies gibt der Kommission Raum für politische Entscheidungen darüber, welche staatlichen Beihilfen für mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden können, um gemeinsame politische Ziele wirksam voranzubringen.

Wie bereits in den vergangenen Jahren lauteten die drei Hauptziele der von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen im Jahr 2011: regionale Entwicklung, Umweltschutz einschließlich Energiesparmaßnahmen und Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien sowie Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI). Auf Beihilfen für KMU, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausbildungsförderung griffen die Mitgliedstaaten hingegen nicht so häufig zurück.

Von den insgesamt 52,9 Mrd. EUR bzw. 0,42 % des EU-BIP, die für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor bereitgestellt wurden, kamen 89,7 % horizontalen Zielen zugute. Die Regionalbeihilfen beliefen sich auf 14,0 Mrd. EUR bzw. 0,11 % des EU-BIP, gefolgt von Beihilfen für den Umweltschutz einschließlich Energiesparmaßnahmen mit 12,4 Mrd. EUR bzw. 0,09 % des EU-BIP und FuEuI-Beihilfen mit 10 Mrd. EUR bzw. 0,08 % des EU-BIP. Auf diese drei Ziele entfielen rund zwei Drittel der Gesamtbeihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor.

Der Aufwärtstrend – der Umfang der horizontalen Beihilfen ist von 2006-2008 auf 2009-2011 um rund 0,2 % des EU-BIP gestiegen – belegt, dass die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren offenbar gezielt Beihilfen für horizontale Ziele bereitgestellt haben. Nur in wenigen Mitgliedstaaten waren weniger als 50 % horizontale Beihilfen.

Die sektoralen Beihilfen¹³, auf die rund 10,3 % der Gesamtbeihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor entfielen, beliefen sich auf 5,5 Mrd. EUR bzw. 0,04 % des EU-BIP und setzten damit 2011 ihren Abwärtstrend fort. Auch die Beihilfen für den Kohlektor sowie für das verarbeitende und das nichtverarbeitende Gewerbe gingen zurück.

3. STAATLICHE BEIHILFEN FÜR DEN FINANZSEKTOR UND DIE FÖRDERUNG DER REALWIRTSCHAFT

3.1. Staatliche Beihilfen für den Finanzsektor

3.1.1. Hintergrund

Die durch die Finanzkrise im Jahr 2008 ausgelösten Verwerfungen an den Finanzmärkten bestanden 2011 fort, so dass tiefgreifende Interventionen der europäischen Regierungen erforderlich waren, um die negativen Auswirkungen der Krise abzumildern. Die Regierungen unterstützten Finanzinstitute mit staatlichen Beihilfen, um das Vertrauen in den Finanzsektor wiederherzustellen und eine Systemkrise abzuwenden.

¹² So z. B. in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV in Bezug auf Regionalbeihilfen und Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in Bezug auf die Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse.

¹³ Die sektoralen Beihilfen umfassen auch Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen.

Angesichts der Verschärfung der Staatsschuldenkrise Mitte 2011 verständigten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission auf ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Kapitalausstattung der Banken und zur Gewährung von Garantien für deren Verbindlichkeiten (Bankenpaket)¹⁴.

3.1.2. Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2012

In der Zeit vom 1. Oktober 2008¹⁵ bis zum 1. Oktober 2012 genehmigte die Kommission Beihilfen in Höhe von 5058,9 Mrd. EUR (40,3 % des EU-BIP) für den Finanzsektor. Der größte Teil dieser Beihilfen (3394 Mrd. EUR bzw. 27,7 % des EU-BIP) wurde 2008 hauptsächlich in Form von Garantien für Anleihen und kurzfristige Verbindlichkeiten von Banken genehmigt. Nach 2008 waren die genehmigten Beihilfen zunächst stärker auf die Rekapitalisierung von Banken und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte ausgerichtet, während unlängst eine neue Welle von Garantiemaßnahmen genehmigt wurde, die größtenteils von Ländern mit steigenden Staatsanleihen-Spreads wie Spanien oder Italien aufgelegt wurden.

In der Zeit von 2008¹⁶ bis 2011 wurden insgesamt Beihilfen von 1615,9 Mrd. EUR (12,8 % des EU-BIP) verwendet. Ein Großteil davon entfiel auf Garantien, die sich auf etwa 1084,8 Mrd. EUR (8,6 % des EU-BIP) beliefen, gefolgt von Rekapitalisierungsmaßnahmen mit 322,1 Mrd. EUR (2,5 % des EU-BIP), Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte mit 119,9 Mrd. EUR (0,9 % des EU-BIP) und Liquiditätsmaßnahmen mit 89 Mrd. EUR (0,7 % des EU-BIP).

3.1.3. Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge im Jahr 2011

Im Jahr 2011 genehmigte die Kommission Beihilfen in Höhe von insgesamt 274,4 Mrd. EUR (2 % des EU-BIP). Die neu genehmigten Beihilfen, die sich auf einige wenige Länder konzentrierten, lassen sich folgendermaßen aufschlüsseln: 179,7 Mrd. EUR entfielen auf Garantien, 50,2 Mrd. EUR auf Liquiditätsmaßnahmen, 38,1 Mrd. EUR auf Rekapitalisierungen und 6,4 Mrd. EUR auf Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte.

Der Gesamtumfang der tatsächlich verwendeten Beihilfen belief sich 2011 auf 714,7 Mrd. EUR bzw. 5,7 % des EU-BIP. Die laufenden Garantien betragen 521,8 Mrd. EUR, wovon 110,9 Mrd. EUR auf neue Garantien entfielen. Die Liquiditätsmaßnahmen beliefen sich auf 43,7 Mrd. EUR, wobei 6,5 Mrd. EUR auf im Jahr 2011 neu gewährte Maßnahmen zurückgingen. Die Rekapitalisierungsmaßnahmen hatten ein Gesamtvolumen von 31,7 Mrd. EUR. Über genehmigte Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte wurden keine Beihilfen gewährt.

3.2. Staatliche Beihilfen für die Realwirtschaft

3.2.1. Hintergrund

Am 17. Dezember 2008 erließ die Kommission in Reaktion auf die Verknappung der Kredite für Unternehmen infolge der Finanzkrise den Vorübergehenden Rahmen. Der Rahmen sollte

¹⁴ Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 8. November 2011.

¹⁵ Einschließlich der Rekapitalisierungsbeihilfe zugunsten von Northern Rock im Jahr 2007.

¹⁶ Einschließlich der Rekapitalisierungsbeihilfe zugunsten von Northern Rock im Jahr 2007.

in erster Linie eine Kontinuität der Unternehmensfinanzierung gewährleisten und durch Investitionsanreize die Grundlagen für ein langfristiges Wachstum legen. Mit dem Vorübergehenden Rahmen wurden eine Reihe neuer Beihilfeinstrumente sowie vorübergehende Anpassungen bestehender Beihilferahmen eingeführt. Er ermöglichte Fördermaßnahmen in sämtlichen Wirtschaftszweigen, nicht jedoch Beihilfen zur Behebung von bereits vor der Krise bestehenden strukturellen Problemen. Somit durfte der Vorübergehende Rahmen nicht auf Unternehmen angewandt werden, die sich schon vor der Krise in Schwierigkeiten befanden.

Der Vorübergehende Rahmen sollte ursprünglich Ende 2010 auslaufen. Angesichts der anhaltend hohen Volatilität an den Finanzmärkten sowie der ungewissen wirtschaftlichen Aussichten beschloss die Kommission Ende 2010, die meisten Maßnahmen des Vorübergehenden Rahmens unter Anlegung strengerer Kriterien um ein Jahr zu verlängern¹⁷, nicht jedoch die Möglichkeit, pro Unternehmen eine begrenzte, mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe von maximal 500 000 EUR zu gewähren. Die mit dem Binnenmarkt vereinbaren, auf 500 000 EUR pro Unternehmen begrenzten Beihilfen wurde auf Empfänger beschränkt, die im Rahmen einer von der Kommission nach dem Vorübergehenden Rahmen genehmigten einzelstaatlichen Beihilferegelung spätestens am 31. Dezember 2010 einen vollständigen Antrag eingereicht hatten, bzw. bis zum 31. März 2011 bei Unternehmen, die in der Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig waren.

3.2.2. *Genehmigte und tatsächlich verwendete Beihilfebeträge*

Im Jahr 2011 führten die Mitgliedstaaten keine neuen Beihilfemaßnahmen durch (mit Ausnahme einiger Maßnahmen für Landwirte); sie beantragten jedoch die Verlängerung bestehender Maßnahmen¹⁸.

Vom Inkrafttreten des Vorübergehenden Rahmens bis Ende 2011 genehmigte die Kommission ein Gesamtbeihilfevolumen von 82,9 Mrd. EUR.

Die auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens tatsächlich verwendeten Beihilfen beliefen sich 2011 auf rund 4,8 Mrd. EUR bzw. 0,037 % des EU-BIP.

Die Mitgliedstaaten griffen vor allem auf subventionierte Garantien zurück (1,9 Mrd. EUR), gefolgt von den auf 500 000 EUR pro Unternehmen begrenzten Beihilfen.

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten damit auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens einen Beihilfebetrug von rund 37,5 Mrd. EUR verwendet, so dass 45 % der über den Vorübergehenden Rahmen genehmigten Beihilfen in Anspruch genommen wurden.

Nähere Angaben zu den nach dem Vorübergehenden Rahmen gewährten Beihilfen sind Abschnitt 3.2 des Arbeitspapiers zu entnehmen.

¹⁷ Mitteilung der Kommission – Vorübergehender Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (ABl. C 6 vom 11.1.2011, S. 5).

¹⁸ Nähere Angaben dazu in Abschnitt 3.2 des Arbeitspapiers.

4. TRENDS BEI DEN AUFWENDUNGEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN NACH BEIHILFENART

4.1. Zahl der Beihilfemaßnahmen

Im Jahr 2011 legten die Mitgliedstaaten weniger neue Beihilfemaßnahmen auf. Der Anteil der Beihilfen, die unter eine Gruppenfreistellung fielen oder im Rahmen einer Regelung oder als Einzelmaßnahme gewährt wurden, blieb weitgehend stabil, wobei die Ad-hoc-Beihilfemaßnahmen leicht stiegen. Die geringere Zahl neuer Beihilfemaßnahmen ist wahrscheinlich auf die Haushaltsengpässe in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Der Rückgang der neuen freigestellten Beihilfemaßnahmen lässt sich damit erklären, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen im Rahmen vorheriger spezifischer Gruppenfreistellungen (für KMU, Beschäftigung, Ausbildung und regionale Entwicklung) auslaufen ließen. Da die im August 2008 eingeführte allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung¹⁹ (AGVO) einen größeren Spielraum für die Beihilfegewährung bietet – so z. B. mehr Beihilfeziele, einen größeren Anwendungsbereich und, in einigen Fällen, weniger strikte Voraussetzungen (je nach Ziel), benötigten die Mitgliedstaaten im Rahmen der AGVO weniger freigestellte Maßnahmen, um die vorherigen freigestellte Maßnahmen zu ersetzen.

4.2. Beihilfevolumen – Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor zu 32,5 % freigestellt

Das Volumen der freigestellten Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor stieg um rund 5 Mrd. EUR auf 17,2 Mrd. EUR bzw. 0,13 % des EU-BIP; dies entsprach 32,5 % des Gesamtbeihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor. Ein Großteil entfiel auf Regionalbeihilfen, Umweltschutz- und Energiesparbeihilfen sowie FuEu-Beihilfen, während auf Beihilfen für KMU, Ausbildung und Beschäftigung weniger zurückgegriffen wurde.

5. DURCHSETZUNG DES BEIHILFENRECHTS

5.1. Rechtswidrige Beihilfen²⁰

Im Zeitraum von 2000 bis 2011 erließ die Kommission 986 Entscheidungen bzw. Beschlüsse über rechtswidrige Beihilfen. In 23 % der Beihilfesachen²¹ erließ die Kommission Negativbeschlüsse, weil die betreffenden Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt unvereinbar waren, und forderte die Mitgliedstaaten auf, diese unzulässig gewährten Beihilfen zurückzufordern. Bei 3 % der rechtswidrigen Beihilfen²² erließ die Kommission eine Entscheidung bzw. einen Beschluss mit Auflagen. Dabei ist die Quote der Negativentscheidungen/-beschlüsse und der an Auflagen geknüpften Entscheidungen/Beschlüsse bei nichtangemeldeten Beihilfen rund neunmal so hoch wie bei ordnungsgemäß angemeldeten Beihilfen. Über die Hälfte der Beihilfen, bei denen die Kommission eingriff, betrafen den Sekundär- und den Dienstleistungssektor, etwas weniger als ein Viertel den Fischerei-, den Verkehrs oder den Kohlesektor.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

²⁰ Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten neue Beihilfemaßnahmen nicht nur vorab bei der Kommission anmelden, sondern auch das Ergebnis der Prüfung durch die Kommission abwarten, bevor sie die angemeldeten Maßnahmen durchführen. Kommt ein Mitgliedstaat einer dieser beiden Verpflichtungen nicht nach, so wird die Beihilfemaßnahme als „rechtswidrig“ eingestuft.

²¹ 224 Fälle.

²² 28 Fälle.

5.2. Rückforderung von Beihilfen

Die Gesamtzahl der noch anhängigen Rückforderungsfälle lag am 30. Juni 2012 bei 46 (gegenüber 41 Fällen Ende 2010). Auch der Betrag der seit 2000 zurückgezahlten rechtswidrigen und mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen hat sich erhöht und belief sich zum 30. Juni 2012 auf 13,5 Mrd. EUR (während ein Gesamtbetrag von 2,3 Mrd. EUR noch zurückfordern sind). Somit ist der Prozentsatz der ausstehenden Rückforderungen rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen von 11,1 % im Jahr 2010 bis zum 30. Juni 2012 auf rund 14,4 % gestiegen. Im Fischereisektor hat die Kommission 2011 fünf Negativbeschlüsse erlassen und in vier dieser Beschlüsse die Rückforderung der Beihilfen angeordnet. In der Landwirtschaft erließ sie 2011 fünf Rückforderungsbeschlüsse und im Verkehrssektor keinen.

5.3. Durchsetzung des Beihilfenrechts: Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten

Infolge der Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte²³ von 2009 wurden die Sensibilisierungsbemühungen intensiviert: Auf der Grundlage einer jährlichen Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen finanziert die Kommission Schulungsmaßnahmen für einzelstaatliche Richter und entsendet zudem Ausbilder, damit diese bei derartigen Workshops und Konferenzen Arbeitsgruppen leiten bzw. Vorträge halten. Im Februar 2012 veranstaltete die Kommission in Zusammenarbeit mit der Association of European Competition Law Judges einen eintägigen Workshop zu kartell- und beihilfenrechtlichen Themen, die für einzelstaatliche Gerichte von Interesse sind.

5.4. Nachträgliche Überwachung

Die Struktur der Beihilfenkontrolle hat im Laufe der Jahre einen grundlegenden Wandel erfahren. Heute werden rund 88 % der Beihilfen für den Sekundär- und den Dienstleistungssektor nicht mehr einzeln von der Kommission geprüft, sondern auf der Grundlage zuvor genehmigter Beihilferegulungen oder einer Gruppenfreistellung gewährt. Die Generaldirektion Wettbewerb überwacht die Durchführung der Beihilferegulungen durch die Mitgliedstaaten. Um diese Überwachung noch wirksamer zu gestalten, beschloss die Generaldirektion Wettbewerb 2011, die Kontrollmaßnahmen 2011/2012 erheblich auszuweiten. Wenngleich die Ermittlungen in einer Reihe von Fällen noch laufen, ist insgesamt ein Anstieg der Zahl der Beanstandungen zu verzeichnen. Bei mehr als einem Drittel der 2011/2012 kontrollierten Fälle sind Probleme unterschiedlicher Art und Tragweite aufgetreten (nichtangemeldete Änderungen von Regelungen, Obergrenzen übersteigende Einzelbeihilfen, Vereinbarkeitsvoraussetzungen nicht korrekt in der einzelstaatlichen Rechtsgrundlage wiedergegeben usw.). Selbst unter Berücksichtigung des Umstands, dass es aufgrund der geringen Zahl der kontrollierten Fälle (im Vergleich zu der großen Zahl der bestehenden Beihilferegulungen) zu Verzerrungen kommen kann, ist festzustellen, dass die Beanstandungsquoten sich je nach Mitgliedstaat und Beihilfeart unterscheiden. Die Kommission wird allen Unregelmäßigkeiten systematisch nachgehen. Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der Beihilfevorschriften zu verbessern.

²³

ABl. C 85 vom 9.4.2009, S. 1.

Arbeitspapier der Kommission „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“