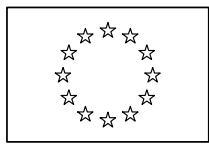


DE

02414/EU XXIV.GP
Eingelangt am 11/12/09

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2009
KOM(2009) 661 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen

Bericht über die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten staatlichen Beihilfen

- Herbstausgabe 2009 -

{SEK(2009) 1638 }

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
Staatliche Beihilfen in der Wirtschaftskrise.....	3
1. Staatliche Beihilfen 2008	4
2. Tendenzen und Muster bei den Ausgaben für staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten.....	5
2.1. Entwicklung der Höhe staatlicher Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor	7
2.2. Staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse	8
3. Staatliche Beihilfen in der Wirtschafts- und Finanzkrise	9
3.1. Die Orientierungshilfen der Kommission in der Krise	9
3.2. Das Eingreifen der Kommission in der Krise	10
3.3. Genehmigte Maßnahmen und ihre Inanspruchnahme.....	11
3.4. 2008 gewährte staatliche Beihilfen	12
4. Vereinfachung der Beihilfevorschriften.....	13
4.1. Ein neuer Rahmen für die Beihilfenkontrolle	13
4.2. Würdigung von Einzelmaßnahmen konzentriert sich auf wenige hohe Beihilfen, die den Wettbewerb beeinträchtigen könnten	14
4.3. Fast 19 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor fallen unter Gruppenfreistellungen	15
5. Durchsetzung des Beihilferechts.....	15

EINLEITUNG

Im Mittelpunkt der Herbstausgabe 2009 des Anzeigers für staatliche Beihilfen (nachstehend „Beihilfeanzeiger“ genannt) steht die Beihilfesituation in den 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2008. Sie gibt einen Überblick über die Höhe der Beihilfen und die Ziele, die die Mitgliedstaaten mit ihren Beihilfen verfolgen. Der Bericht enthält außerdem einen gesonderten Abschnitt über die staatlichen Beihilfen für Finanzinstitute, die infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise gewährt wurden.

Der aktuelle Anzeiger gibt auch Aufschluss über die Fortschritte bei der Umsetzung des umfassenden und kohärenten Reformpakets für staatliche Beihilfen, für das 2005 mit dem „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“ der Grundstein gelegt wurde. Schließlich wird über die Erfolge bei der Durchsetzung der Beihilfenvorschriften berichtet.

Die Herbstausgabe des Beihilfeanzeigers besteht aus zwei Teilen: Im Berichtsteil wird zunächst ein zusammenfassender Überblick über die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen gegeben, d. h. für die einzelnen Maßnahmen werden die wichtigsten Fakten, Schlussfolgerungen, Trends und Muster zusammengestellt und die wichtigsten beihilfopolitischen Entwicklungen beschrieben. Der Anhang „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“ enthält weitere Informationen.

Die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) veröffentlicht einen jährlichen Anzeiger¹ zum Umfang der in Island, Liechtenstein und Norwegen gewährten staatlichen Beihilfen.

Staatliche Beihilfen in der Wirtschaftskrise

In den letzten zehn Jahren war in der EU jährlich ein Wirtschaftswachstum zu verzeichnen (im Durchschnitt 1,5 % des BIP). Zwischen 2002 und 2007 gingen die staatlichen Beihilfen zugunsten des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors jährlich um durchschnittlich 2 % zurück; 2007 hatten sie einen Umfang von 65 Mrd. EUR bzw. weniger als 0,5 % des BIP. Gleichzeitig verringerten sich die Haushaltsdefizite 2007 auf durchschnittlich 0,8 % des BIP – das beste Ergebnis seit dreißig Jahren². Die Arbeitslosigkeit ging in diesem Zeitraum zurück und lag 2008 mit 7 % EU-weit auf dem niedrigsten Stand seit langem.

Die Finanzkrise führte zu einem abrupten Ende von BIP-Wachstum, niedrigem Beihilfenniveau und rückläufigen Haushaltsdefizits. Das Gesamtbeihilfenniveau hat sich 2008 gegenüber dem Vorjahr fast verfünfacht und ist – fast ausschließlich infolge der Krisenbeihilfen für den Finanzsektor – auf 2,2 % des BIP angestiegen. Mit der Vergabe von Krisenbeihilfen zur Unterstützung der Realwirtschaft auf der Grundlage des sogenannten Vorübergehenden Beihilferahmens³ haben die Mitgliedstaaten erst 2009 begonnen. Sie ist deshalb nicht Gegenstand dieses Berichts. Die Wirtschaft schrumpfte und wird sich voraussichtlich erst

¹ <http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/>

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Langfristig tragfähige öffentliche Finanzen für eine sich erholende Volkswirtschaft (KOM(2009) 545 vom 14.10.2009) (http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15994_en.htm).

³ Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise; Konsolidierte Fassung ABI. C 83 vom 7.4.2009; geändert in ABI. C 261 vom 31.10.2009, S. 2.

2010 wieder stabilisieren. Während es erste Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung gibt, werden für die EU öffentliche Defizite von durchschnittlich 6 % (2009) bzw. rund 7 % (2010) des BIP prognostiziert. Die Haushaltsdefizite sind wieder stark gestiegen und erreichen ein Niveau wie im Jahre 2000. Es wird damit gerechnet, dass die Arbeitslosigkeit auf bis zu 10 % und vielleicht noch mehr steigt – dies wird eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahre sein.

Als der Interbankenmarkt im September 2008 austrocknete, fingen die Mitgliedstaaten an, den Bankensektor mit großen Beihilfebeträgen zu unterstützen, um einen Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern. Garantiemaßnahmen gefolgt von Rekapitalisierungen und Risikoschirmen – all diese Maßnahmen ergriffen die Mitgliedstaaten zugunsten der Finanzinstitute, um die Kreditvergabe an die Wirtschaft in Gang zu halten. In einem nächsten Schritt, angeleitet durch den Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen, gaben die Mitgliedstaaten zusätzliche Anreize, um die Investitionstätigkeit in der Realwirtschaft aufrechtzuerhalten oder wieder anzukurbeln. Die Beihilfepolitik der EU-Kommission hat einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet, dass dieser – insgesamt gesehen erfolgreiche – Rettungsprozess koordiniert erfolgen konnte. Sie machte es möglich, dass Unterstützungsmaßnahmen nie dagewesenen Umfangs rasch durchgeführt werden konnten, und verhinderte gleichzeitig eine Beschädigung des Binnenmarkts.

1. STAATLICHE BEIHILFEN 2008

2008 gewährten die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen in einer Gesamthöhe⁴ von 279,6 Mrd. EUR bzw. 2,2 % des BIP der EU-27⁵. Davon entfielen auf die von den Mitgliedstaaten 2008 gemeldeten Krisenmaßnahmen 212,2 Mrd. EUR bzw. 1,7 % des BIP. 2008 gewährten dreizehn Mitgliedstaaten Krisenbeihilfen zugunsten des Finanzsektors (Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich). Bis Ende Oktober 2009 hat die Kommission finanzielle Krisenmaßnahmen aller EU-15-Mitgliedstaaten⁶ sowie Ungarns, Lettlands und Sloweniens genehmigt.

Ohne die Krisenmaßnahmen betragen die staatlichen Beihilfen 2008 insgesamt rund 67,4 Mrd. EUR bzw. 0,54 % des BIP der EU-27. Auf Beihilfen zugunsten von verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungssektor entfielen 78 % des Gesamtbeihilfevolumens. Dies entsprach 52,9 Mrd. EUR bzw. 0,42 % des BIP der EU-27. Die Beihilfen zugunsten der Kohleindustrie verteilten sich auf verarbeitendes Gewerbe und den Dienstleistungssektor. Sie machten 2,7 Mrd. EUR bzw. 4,1 % des Gesamtbeihilfevolumens aus. Die restlichen Beihilfen flossen in die Bereiche Landwirtschaft (11,8 Mrd. EUR bzw. 17,5 % des Gesamtbeihilfevolumens), Fischerei (0,2 Mrd. EUR bzw.

⁴ Alle staatliche Beihilfen für die Sektoren verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen, Kohlebergbau, Landwirtschaft, Fischerei und (teilweise) Verkehr; nicht enthalten sind die Beihilfen für den Schienenverkehr und die Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, da keine vergleichbaren Daten zur Verfügung stehen. Die Beihilfebeträge beziehen sich auf das Beihilfeelement einer Maßnahme, sofern nichts anderes angegeben ist (siehe Erläuterungen zur Methode im dazugehörigen Arbeitspapier der Kommission).

⁵ EU 27 bedeutet alle 27 Mitgliedstaaten der EU.

⁶ Zur EU-15 gehören alle Mitgliedstaaten, die der EU vor 2004 beigetreten sind.

0,4 % des Gesamtbeihilfevolumens) und Verkehr⁷ (2,4 Mrd. EUR bzw. 3,6 % des Gesamtvolumens).

Die Beihilfen für den Schienenverkehr, die wegen des Fehlens vergleichbarer Daten nicht in die oben genannten Beträge einbezogen wurden, werden von den Mitgliedstaaten mit 46 Mrd. EUR angegeben, was 0,4 % des BIP entspricht⁸.

Auf die fünf größten Beihilfegeber entfallen 40,5 Mrd. EUR bzw. 60 % des Gesamtbeihilfevolumens⁹. Deutschland hat mit 15,7 Mrd. EUR (23 %) den größten Anteil am Gesamtbeihilfevolumen, gefolgt von Frankreich (10,3 Mrd. EUR, 15 %), Italien (5,5 Mrd. EUR, 8 %), Spanien (5,2 Mrd. EUR, 8 %) und dem Vereinigten Königreich (3,8 Mrd. EUR, 6 %). Ein ganz anderes Bild ergibt sich bei Betrachtung der BIP-Anteile: So gewährte Ungarn Beihilfen in Höhe von 2,4 % seines BIP, gefolgt von Malta (2 %), Bulgarien (1,3 %), Finnland (1,1 %) und Irland (1,1 %).

2. TENDENZEN UND MUSTER BEI DEN AUSGABEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom März 2000 in Lissabon wurden Kommission, Rat und Mitgliedstaaten aufgefordert, „ihre Anstrengungen [...] zur Verringerung der allgemeinen Höhe staatlicher Beihilfen fort[zu]setzen, indem der Nachdruck von der Förderung einzelner Unternehmen oder Sektoren auf Querschnittsaufgaben von gemeinschaftlichem Interesse, wie z. B. Beschäftigung, Regionalentwicklung, Umwelt und Ausbildung oder Forschung, verlagert wird.“ Der Europäische Rat hat wiederholt zu einer „Verringerung und gezielteren Gewährung der Beihilfen“ aufgerufen. Diese Ziele wurden auch in der Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2005-2008 hervorgehoben. Zudem ist die Forderung nach weniger und besser ausgerichteten staatlichen Beihilfen einer der vier Grundsätze, auf denen das 2005 angelaufene Reformprogramm der Kommission für staatliche Beihilfen basiert.

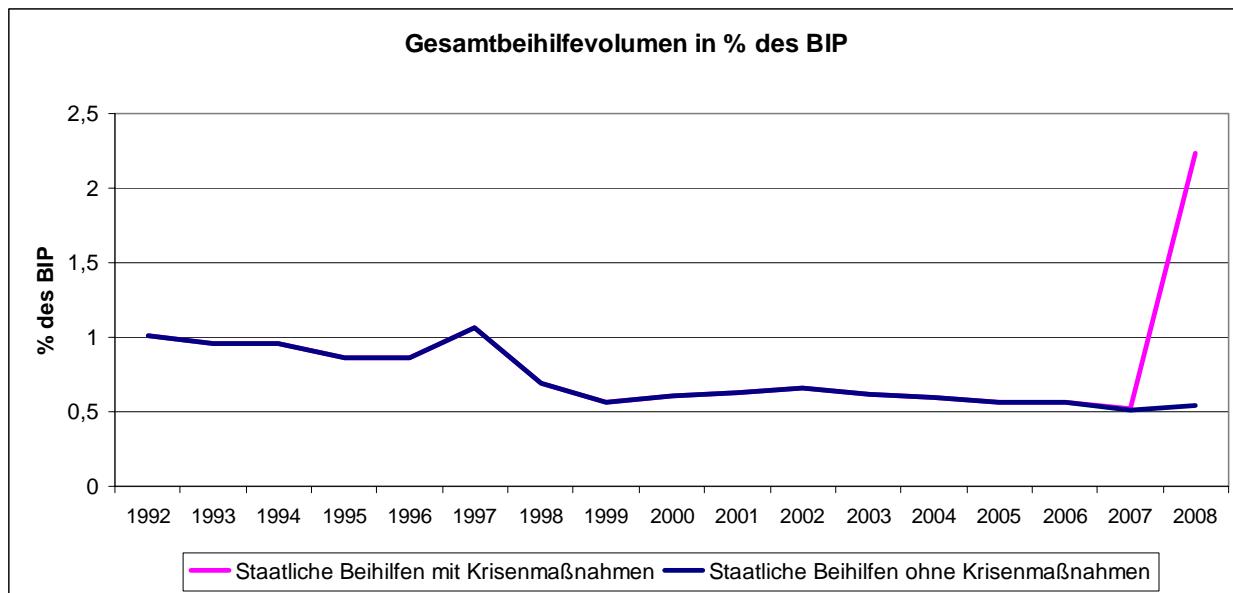
Langfristig betrachtet ist das Gesamtvolumen an staatlichen Beihilfen kontinuierlich gesunken. So lag es in den 80er Jahren bei ca. 2 % des BIP, fiel in den 90er Jahren auf unter 1 % und betrug in den Jahren 2003-2007 0,5 bis 0,6 %. Infolge der außerordentlichen Krisenmaßnahmen stieg das Gesamtbeihilfevolumen der EU-27 jedoch 2008 auf über 2 % des BIP.

⁷ Ohne den Schienenverkehr.

⁸ Siehe auch Abschnitt 2.3.5. des Arbeitspapiers der Kommission „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“.

⁹ Ohne Krisenmaßnahmen.

Abbildung 1¹⁰: Gesamtbeihilfevolumen in % des BIP (EU-27; Zahlen ab 1992)



Der Rückgang der staatlichen Aufwendungen für Beihilfen in diesem Jahrzehnt bis 2007 ist im Wesentlichen durch drei Faktoren zu erklären: Erstens gewährten die Mitgliedstaaten in der Zeit wirtschaftlichen Wachstums seit dem Jahr 2000 deutlich weniger Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen. Zweitens gingen die Beihilfen für den Kohlebergbau kontinuierlich zurück, wie insbesondere in Polen, Frankreich, Deutschland und Spanien zu beobachten war. Drittens trugen die im Rahmen der Heranführungshilfe eingegangenen Verpflichtungen und die anhaltenden Anstrengungen zu dem Rückgang bei, da die EU-12¹¹ ihre Beihilfestrategien und -praktiken nach dem Beitritt weiter an die Anforderungen der EU-Beihilfevorschriften und -politik anpassten.

Diese Anstrengungen können als Folge der allgemeinen Erkenntnis angesehen werden, dass umfangreiche staatliche Beihilfen nicht nur den effizienten Einsatz von Ressourcen verhindern, sondern auch die gesamte Wirtschaft in ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Bereits Mitte der 80er Jahre wurden daher Schritte unternommen, um die wirksame Beihilfenkontrolle zu einer Schlüsselkomponente des Binnenmarktprogramms zu machen. Die Beihilfendisziplin wurde daraufhin in den 90er Jahren im Rahmen der WWU ausgeweitet und verstärkt. Weitere neue Impulse kamen im Jahr 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon und im Jahr 2005 vom „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“. Das daraufhin erarbeitete Reformpaket für staatliche Beihilfen zielt hauptsächlich auf eine gezieltere Gewährung der Beihilfen ab, wobei gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, dass mögliche Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum beschränkt bleiben, damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann.

Lässt man die besonderen Krisenmaßnahmen außer Acht, entspricht das Gesamtbeihilfevolumen mit 0,54 % des BIP (67,4 Mrd. EUR) nach wie vor dem Durchschnitt der vergangenen Jahre. Dies scheint zum einen darauf hinzu deuten, dass die Mitgliedstaaten sich – abgesehen von den aufgrund des Ausbruchs der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 ergriffenen Maßnahmen – weiterhin insgesamt gesehen eine gewisse Beihilfendisziplin

¹⁰ Quelle: GD Wettbewerb; BIP-Angaben: Eurostat.

¹¹ Zu den EU-12 zählen die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 oder danach beitraten.

auferlegen. Zum anderen kann die strenge Beihilfendisziplin in den Jahren vor der Krise als wichtiger Beitrag dazu gesehen werden, dass überhaupt eine rasche, starke und gezielte Reaktion auf die Krise möglich war, ohne den Gesamtconsens zu untergraben, dass staatliche Beihilfen vorsichtig und maßvoll einzusetzen sind, wenn dies notwendig ist, um ein allgemein anerkanntes Ziel zu erreichen, und sie gemessen an dem zu lösenden Problem verhältnismäßig sind.

Wegen der Besonderheiten von Landwirtschafts-, Fischerei- und Verkehrsbeihilfen wird in den folgenden Abschnitten über Höhe und Zielsetzung der Beihilfen (2.1 und 2.2) nur auf Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor eingegangen.

2.1. Entwicklung der Höhe staatlicher Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor

Um den mittelfristigen Trend bei den Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor betrachten zu können, werden Krisenmaßnahmen hier nicht berücksichtigt, sondern in Kapitel 3 separat behandelt.

Für die EU insgesamt war der Trend bei den Ausgaben für staatliche Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor im Vergleich zu den zwei aufeinander folgenden Dreijahreszeiträumen 2006-2008 und 2003-2005 leicht rückläufig. Im Durchschnitt wurden 2006-2008 52 Mrd. EUR bzw. 0,42 % des BIP für staatliche Beihilfen ausgegeben; in den Jahren 2003-2005 waren es im Durchschnitt 54 Mrd. EUR bzw. 0,46 % des BIP. Es zeigt sich also, dass, wenn man die Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise außer Acht lässt, die meisten Mitgliedstaaten sich weiterhin bemüht haben, dem Aufruf des Rates nachzukommen und die Gesamtausgaben für Beihilfen zu senken.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (15) konnten ihre Beihilfeausgaben im Zeitraum 2006-2008 im Vergleich zu 2003-2005 konstant halten oder sogar reduzieren. Viele der EU-12-Länder konnten ihre Beihilfeausgaben erheblich, d. h. um 1 % des BIP oder sogar mehr, zurückfahren. Dies hatte zur Folge, dass die durchschnittlichen Ausgaben der EU-12 fast um die Hälfte sanken, nämlich von über 1 % des BIP in den Jahren 2003-2005 auf etwas über 0,5 % in den Jahren 2006-2008. Manche EU-15-Länder konnten das Beihilfeniveau ebenfalls senken, so dass sich die Ausgaben 2006-2008 auf rund 0,4 % des BIP beliefen¹² – damit entsprechen sie fast dem EU-27-Durchschnitt.

Trotz dieser positiven Entwicklung nach unten gaben manche Mitgliedstaaten¹³ 2006-2008 mehr für Beihilfe aus als 2003-2005. Diese Zunahme betrifft weitgehend Beihilfen für horizontale Ziele, darunter vor allem Regionalentwicklung, Umweltschutz, Forschung und Entwicklung sowie Beschäftigung. Dieser Anstieg hat jedoch bislang den insgesamt rückläufigen Trend für die EU als Ganzes noch nicht umgekehrt.

Die kurzfristige Entwicklung von 2007 bis 2008 zeigt einen leichten Aufwärtstrend für 2008. Die Beihilfeausgaben für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor stiegen um rund 0,04 % des BIP. Deutschland beispielsweise erhöhte seine Aufgaben für regionale Investitionsbeihilfen, insbesondere für die neuen Länder¹⁴, und Spanien gab mehr für

¹² Vereinigtes Königreich um 0,2 Mrd. EUR, Deutschland um 0,9 Mrd. EUR und Italien um 0,4 Mrd. EUR.

¹³ Schweden 0,6 Mrd. EUR, Belgien 0,4 Mrd. EUR, Frankreich 0,3 Mrd. EUR.

¹⁴ Vor allem mit dem Investitionszulagengesetz 2007 (N357a/2006 und XR 6/2007).

Umweltschutzbeihilfen¹⁵ aus. Polen stockte seine Beschäftigungsbeihilfen deutlich auf und führte auf der Grundlage einer Gruppenfreistellung neue Maßnahmen mit einem Umfang von mehreren 100 Mio. EUR ein¹⁶. Dieser kurzfristige Anstieg zeigt, dass das derzeitige System der Beihilfenkontrolle es den Mitgliedstaaten ermöglicht, schnell und ohne weiteres Verfahren bei der Kommission auf wechselnde wirtschaftliche Bedürfnisse zu reagieren. Die wichtigsten Instrumente der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht sind Maßnahmen auf der Grundlage von Gruppenfreistellungen und genehmigte angemeldete Beihilferegelungen, in deren Rahmen einer Vielzahl von Unternehmen Beihilfen gewährt werden können (weitere Einzelheiten hierzu sieht Kapitel 4).

2.2. Staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse

Staatliche Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung, also Beihilfen, die sich nicht auf einzelne Wirtschaftszweige beschränken, gelten in der Regel als besser für den Ausgleich eines Marktversagens geeignet und somit als weniger wettbewerbsverzerrend als sektorale und Ad-hoc-Beihilfen. Zu den wichtigsten horizontalen Zielen staatlicher Beihilfen gehören Forschung, Entwicklung und Innovation (nachstehend „FuEuI“ genannt), Umweltschutz, Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (nachstehend „KMU“ genannt), Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbildungsförderung und regionale wirtschaftliche Entwicklung.

Um die Bemühungen der Mitgliedstaaten, „Nicht-Krisen“-Beihilfen auf horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse umzuorientieren, untersuchen zu können, werden Krisenbeihilfen bei dieser Analyse nicht berücksichtigt¹⁷.

Auf dieser Grundlage beliefen sich die Beihilfen für horizontale Ziele 2008 auf 46,3 Mrd. EUR und hatten damit einen Anteil von rund 88 % an den insgesamt für verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungssektor vergebenen Beihilfen. Dieser Anteil lag 2007 bei 80 %, 2004 bei 74 % und Mitte der neunziger Jahre nur bei 50 %. Die Mitgliedstaaten setzten 2008 drei Schwerpunkte: Regionalbeihilfen (26 %), auf der Grundlage der Umweltschutzleitlinien zu bewertende Beihilfen (24 %)¹⁸ und FuEuI-Beihilfen (16 %). Der festgestellte Trend bestätigt die Zunahme der Beihilfen für horizontale Ziele. Im Dreijahreszeitraum 2003-2005 wurden im Durchschnitt 74 % der Beihilfen für horizontale Ziele eingesetzt; in den Jahren 2006-2008 erhöhte sich dieser Anteil auf 85 %. Ein ähnliches Bild ergibt die Prüfung der Frage, wie viele Mitgliedstaaten 90 % oder mehr ihrer Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor auf horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse ausrichten. Dies waren 2008 wie auch schon 2007¹⁹ 17 Mitgliedstaaten gegenüber 16 Mitgliedstaaten im Jahr 2006²⁰. Diese Entwicklung hat mehrere Gründe, und es gibt kein einheitliches Muster.

¹⁵ Ein Großteil hiervon entfällt auf NN 61/2004 Mineralölsteuerbefreiung für Biokraftstoffe.

¹⁶ Z.B. XE 11/2004 Kostenausgleich für die Beschäftigung Behindter in KMU, N 575/2007 Kohlesektor 2008-2015.

¹⁷ Bei Berücksichtigung der Krisenmaßnahmen würde der Anteil der horizontalen Beihilfen auf 17,5% fallen.

¹⁸ Die Kategorie Umweltschutz und Energieeinsparung umfasst zwei Gruppen von Beihilfesachen: Bei der ersten Gruppe von Fällen liegt ein direkter Umweltnutzen vor, bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Umweltsteuerermäßigungen oder -befreiungen. Bei dieser zweiten Gruppe können die Beihilfeausgaben nicht als Maßstab für den Umweltnutzen gelten, weil dieser Nutzen durch die Steuer erzeugt wird und nicht durch die Steuerbefreiung. Weitere Informationen hierzu siehe Frühlingsausgabe 2008 des Beihilfeanzeigers (KOM(2008) 204 vom 21. Mai 2008).

¹⁹ Siehe Beihilfeanzeiger Herbstausgabe 2008 (KOM(2008) 751 vom 17. November 2008, S. 30).

²⁰ Siehe Beihilfeanzeiger Herbstausgabe 2007 (KOM(2007) 791 vom 13. Dezember 2007, S. 22).

EU-weit wurden 2008 weniger Beihilfen für die sektorale Entwicklung einschließlich Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen gewährt als 2007; sie beliefen sich auf 6,5 Mrd. EUR und entsprachen damit 12 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor²¹. Ohne die Maßnahmen im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise betrugen die Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen 2008 nur 557 Mio. EUR. In den Jahren 2003-2005 lag der Jahresdurchschnitt bei 3,5 Mrd. EUR und in den Jahren 2006-2008 bei 872 Mio. EUR.

Insgesamt zeichnet sich in den Mitgliedstaaten der langfristige Trend ab, einen Großteil der Beihilfen für horizontale Ziele einzusetzen. Festzustellen ist vor allem, dass alle EU-12-Mitgliedstaaten ihre Beihilfen schrittweise auf horizontale Ziele ausrichten.

3. STAATLICHE BEIHILFEN IN DER WIRTSCHAFTS- UND FINANZKRISE

3.1. Die Orientierungshilfen der Kommission in der Krise

Nach der Verschärfung der Finanzkrise im Herbst 2008 gab die Kommission Orientierungshilfen in Form von Mitteilungen dazu, wie staatliche Beihilfen für Finanzinstitute zu gestalten und durchzuführen sind²². In diesen Mitteilungen erkannte die Kommission an, dass die Schwere der Krise die Gewährung von Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag rechtfertigt, und legte einen umfassenden Rahmen für staatliche Garantien, Rekapitalisierungs- und Entlastungsmaßnahmen fest, die die Mitgliedstaaten für einzelne Banken oder im Rahmen nationaler Regelungen gewährten. Die in diesen Mitteilungen gegebenen Orientierungen sollen vor allem sicherstellen, dass die zur Rettung der Finanzstabilität ergriffenen Notmaßnahmen gleiche Bedingungen für Banken in unterschiedlichen Mitgliedstaaten sowie für Banken mit staatlicher Unterstützung und Banken ohne gewährleisten. Ziel der Beihilfenkontrolle der Kommission ist es in dieser Situation, die negativen Spillovers zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Beihilfeempfängern mit unterschiedlichen Risikoprofilen und zwischen Beihilfeempfängern und Banken, die keine staatliche Unterstützung bekommen, zu minimieren und gleichzeitig dazu beizutragen, dass die mit den Maßnahmen angestrebten Ziele erreicht werden.

Der Europäische Rat²³ hat seine Entschlossenheit bekräftigt, das Vertrauen in den Finanzsektor und dessen ordnungsgemäßes Funktionieren wiederherzustellen, und betont, dass politische Maßnahmen auf Ebene der EU mit den Grundsätzen des Binnenmarkts im Einklang stehen, gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten und eine glaubwürdige

²¹ In den Prozentsätzen sind nicht die Maßnahmen mit einem horizontalen Ziel enthalten, die für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor bestimmt sind.

²² Siehe Mitteilung der Kommission – Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise (ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 8), nachstehend „Bankenmitteilung“ genannt; Mitteilung der Kommission – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen (ABl. C 10 vom 15.1.2009, S. 2), nachstehend „Rekapitalisierungsmittelung“ genannt; Mitteilung der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft (ABl. C 72 vom 26.3.2009), nachstehend „Impaired-Assets-Mitteilung“ genannt); Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfevorschriften (ABl. C 195 vom 19.8.2009, S. 9).

²³ Siehe Abschnitt II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 18. und 19.Juni 2009 in Brüssel

Ausstiegsstrategie vorsehen müssen. Dieser Prozess impliziert einerseits umfangreiche Umstrukturierungen von Banken in Schwierigkeiten und andererseits die Rückkehr grundsätzlich gesunder Banken zu normalen Marktbedingungen. Diese Prinzipien gelten auch für Unternehmen der „Realwirtschaft“, die mit strukturellen Problemen zu kämpfen haben und Umstrukturierungsmaßnahmen ergreifen müssen, um die langfristige Rentabilität wiederherzustellen.

Die Kommission hat in einer im Frühjahr veröffentlichten Sonderausgabe des Beihilfenanzeigers²⁴ einen umfassenden Überblick über ihre Vorgehensweise im Bereich der staatlichen Beihilfen vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise gegeben. Im Rahmen dieses Überblicks veröffentlichte sie ausführliche Zusammenfassungen der Bankenmitteilung, der Rekapitalisierungsmittelung, des Vorübergehenden Beihilferahmens für die Realwirtschaft und der Impaired-Assets-Mitteilung²⁵ und berichtete über deren bisherige Anwendung. Am 23. Juli 2009 nahm die Kommission die *Mitteilung über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfevorschriften*²⁶ an, in der die Kriterien erläutert werden, die sie in der gegenwärtigen Lage auf Umstrukturierungsbeihilfen für Finanzinstitute anwenden will.

3.2. Das Eingreifen der Kommission in der Krise

Die Kommission hat einen wichtigen Beitrag zur Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten geleistet (und wird dies auch weiterhin tun), um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle europäischen Unternehmen zu wahren, die Einheit des Binnenmarktes zu schützen und schädlichen Protektionismus zu bekämpfen. Die Kommission wird auch weiterhin die Lage auf den Märkten genau beobachten und die Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten prüfen, um sicherzustellen, dass etwaige Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum begrenzt sind und der Binnenmarkt weiterhin funktioniert. Die Kommission hat besonderen Wert darauf gelegt, dass die Unterstützungsmaßnahmen mittel- bis langfristig angelegt sind und vor allem die rasche Wiederherstellung der normalen Wettbewerbsbedingungen gewährleisten. Zudem wird die Kommission Umstrukturierungen im Rahmen der Beihilfenkontrolle unterstützen.

So barg beispielsweise die Ankündigung Irlands, nur für sechs irische Banken eine staatliche Garantie zu gewähren, die Gefahr, dass in erheblichem Umfang Kapital von den nicht begünstigten Wettbewerbern abgezogen wird. Infolge des Drängens der Kommission bestätigte die irische Regierung innerhalb weniger Tage, dass die Garantieregelung von allen Banken, die Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in Irland haben und für die irische Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, in Anspruch genommen werden kann²⁷.

Als Frankreich seine Beihilfepläne zugunsten des Automobilsektors bekanntgab, die ursprünglich Klauseln enthielten, deren Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht und dem

²⁴ Frühjahrsausgabe 2009 des Beihilfenanzeigers (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html).

²⁵ Diese Mitteilungen werden auch in Kapitel 3 des Anhangs „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“ kurz beschrieben.

²⁶ Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfevorschriften (ABI. C 195 vom 19.8.2009, S. 9).

²⁷ Siehe NN 48/2008 Garantieregelung für Banken in Irland.

Gemeinsamen Markt fraglich war, machte die Kommission unmissverständlich deutlich, dass Beihilfen, die mit zusätzlichen, nicht auf kommerzielle Erwägungen zurückzuführenden Bedingungen in Bezug auf den Investitionsstandort (bzw. auf die geografische Verteilung von Umstrukturierungsmaßnahmen in einem anderen Fall) verknüpft sind, nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Nach intensiven Diskussionen mit den französischen Behörden verpflichtete sich Frankreich, auf derartige, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Bedingungen zu verzichten²⁸. Diese Linie verfolgte die Kommission auch in allen anderen Beihilfesachen, auch bei den Plänen Deutschlands zur Rettung von Opel²⁹.

In der Sache Bradford&Bingley³⁰ sorgte die Kommission dafür, dass die Beihilfe den Privatkunden der Bank zugute kam. Das Eingreifen des Staates ermöglichte die Fortführung des Privatkundengeschäfts durch Verkauf des Retailsegments, während der notleidende Teil der Bank abgewickelt werden durfte.

Die Wirksamkeit der Regelungen zugunsten der Banken sowie die Gesamtsituation bezüglich der Stabilität und der Funktionsweise der Finanzmärkte wurden unlängst vom Rat³¹ untersucht, der zu dem Schluss gelangte, dass die seit dem dritten Quartal 2008 ergriffenen staatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der äußerst gespannten Finanzmarktlage beigetragen haben. Allerdings werden die Banken auch weiterhin unter erschwerten Bedingungen arbeiten müssen, vor allem wegen der potenziellen Ausfälle in Verbindung mit ihren Kreditportfolios.

3.3. Genehmigte Maßnahmen und ihre Inanspruchnahme

Die Kommission genehmigte im Zeitraum Oktober 2008 bis Ende Oktober 2009 73 Krisenmaßnahmen. Dabei handelte es sich um 32 Beihilferegelungen (Garantieregelungen, Rekapitalisierungsregelungen, Liquiditätsmaßnahmen, Entlastungsmaßnahmen) und 41 Einzelbeihilfen.

Die in diesem Zeitraum genehmigten Krisenmaßnahmen hatten einen Gesamtwert von rund 3 632 Mrd. EUR, was 29 % des EU-27-BIP entsprach³². Für Garantieregelungen wurden Mittel von bis zu 2 738 Mrd. EUR (22 % des EU-27-BIP), für Rekapitalisierungsmaßnahmen von bis zum 231 Mrd. EUR³³ (2 % des EU-27-BIP) genehmigt. Der Gesamtwert der allgemeinen Liquiditätsmaßnahmen und Entlastungsmaßnahmen belief sich auf 76 Mrd. EUR (0,6 % des BIP). Zudem erließ die Kommission Entscheidungen über einige Ad-hoc-Maßnahmen zugunsten einzelner Finanzinstitute im Gesamtwert von 587 Mrd. EUR.

²⁸ Siehe Pressemitteilung (Memo/09/90).

²⁹ Siehe Pressemitteilungen (Memo/09/460 und Memo/09/411).

³⁰ NN 41/2008 Rettungsbeihilfe für Bradford&Bingley.

³¹ Anhang zum Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) über die Wirksamkeit der Mechanismen zur Stützung der Finanzmärkte für die Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Juni 2009: Bericht der Taskforce zur Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Stützung der Finanzmärkte.

³² Bei diesem Gesamtwert handelt es sich um die Summe der Höchstbeträge der Risikoschirme, Rettungs- und Umstrukturierungspakete und anderer Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

³³ Dieser Betrag bezieht sich auf Rekapitalisierungsregelungen und Regelungen, bei denen Rekapitalisierungsmaßnahmen mit anderen Maßnahmen kombiniert werden. Unterschiede zu den in der Frühjahrsausgabe 2009 des Beihilfenanzeigers genannten Beträgen sind auf die unterschiedliche Einstufung der Regelungen zurückzuführen. In der vorliegenden Ausgabe werden Liquiditätsmaßnahmen als eigene Kategorie betrachtet.

Der Großteil der allgemeinen Regelungen wurde von der Kommission im Herbst 2008 nach Veröffentlichung der Banken- und der Rekapitalisierungsmitteilung genehmigt³⁴. Die 2008 genehmigten Beihilferegelungen und Ad-hoc-Maßnahmen erreichten einen Gesamtwert von 3 361 Mrd. EUR. 2009 sahen die Mitgliedstaaten nur geringen Bedarf für neue zusätzliche Stützungsmaßnahmen. Von Januar bis März 2009 genehmigte die Kommission lediglich Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen im Wert von 96 Mrd. EUR. Seit April 2009 haben die Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen im Gesamtwert von bis zu 175 Mrd. EUR ergriffen³⁵.

Unter der Inanspruchnahme durch die Finanzinstitute ist die tatsächliche Nutzung der angemeldeten, genehmigten Beträge zu verstehen. Sie dient als vorläufiger Indikator für das Funktionieren der Regelungen³⁶. Der oben genannte Gesamtwert der genehmigten Maßnahmen wurde nicht ausgeschöpft. Nach Angaben der Kommission³⁷ wurden die im Rahmen der Krisenmaßnahmen gewährten Garantien zu rund 33 % und die Rekapitalisierungsmaßnahmen zu rund 55 % in Anspruch genommen.

3.4. 2008 gewährte staatliche Beihilfen

Die Mitgliedstaaten gewährten im Rahmen von Krisenmaßnahmen³⁸ staatliche Beihilfen im Gesamtwert von rund 212,2 Mrd. EUR. d. h. 1,7 % des EU-27-BIP.

Die von den Mitgliedstaaten 2008 zur Stabilisierung der Finanzmärkte aufgelegten und von der Kommission genehmigten Maßnahmen hatten einen Gesamtwert von 336 1 Mrd. EUR. Den jährlichen Berichten der Mitgliedstaaten ist zu entnehmen, dass diese Maßnahmen im Nominalwert von 958 Mrd. EUR durchführten. Dies entspricht einem Grad der Inanspruchnahme von 29 %. Ersten Schätzungen zufolge belief sich das Beihilfeelement der 2008 aufgelegten Stützungsmaßnahmen – das als Maßstab für die Vorteile gilt, die der Staat den begünstigten Finanzinstituten gewährte – auf 212,2 Mrd. EUR, was 1,7 % des EU-27-BIP entspricht. Die Kommission genehmigte 2008 Krisenmaßnahmen, die von siebzehn Mitgliedstaaten angemeldet worden waren. Lediglich dreizehn Mitgliedstaaten berichteten, dass diese Maßnahmen bereits 2008 durchgeführt wurden.

³⁴ In der Frühjahrsausgabe 2009 des Anzeigers für staatliche Beihilfen standen staatliche Beihilfen in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise im Mittelpunkt. Zudem wurde ein Überblick über die bis zum 31. März 2009 von der Kommission geprüften Maßnahmen gegeben.

³⁵ Dabei handelt es sich unter anderem um sechs Regelungen auf der Grundlage der Bankenmitteilung, einer Regelung auf der Grundlage der Impaired-Assets-Mitteilung und eine spezifische weitere Regelung.

³⁶ Eine rege Inanspruchnahme in einem bestimmten Mitgliedstaat zeigt nicht zwangsläufig, ob die Maßnahme angemessen ist oder nicht. Eine geringe Inanspruchnahme von Garantien in bestimmten Mitgliedstaaten ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die in den Regelungen angekündigten Beträge den tatsächlichen Bedarf übersteigen. Außerdem konnten die Finanzinstitute in einigen Mitgliedstaaten leicht auf dem Markt Zugang zu Finanzierungsmitteln erhalten, und das oft zu einem niedrigeren Preis.

³⁷ Nähere Angaben dazu sind im Bericht der GD Wettbewerb „Review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis“ vom 7. August 2009 enthalten:
(http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf).

³⁸ Diese umfassen einige frühe Einzelbeihilfen, die zu Beginn der Krise im Einklang mit den Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen gewährt wurden, und Maßnahmen, die gemäß der Banken- bzw. der Rekapitalisierungsmitteilung genehmigt und 2008 durchgeführt wurden. Auf den Vorübergehenden Beihilferahmen gestützte Maßnahmen zugunsten der Realwirtschaft werden nicht in diesem Abschnitt behandelt, da sie 2009 gewährt und durchgeführt wurden.

2008 entfielen 37 % der im Rahmen von Krisenmaßnahmen gewährten Beihilfen auf Ad-hoc-Maßnahmen³⁹ und 63 % auf Beihilferegelungen.

Ein Überblick über die genehmigten Krisenmaßnahmen ist in Kapitel 3 des Anhangs „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“ zu finden.

4. VEREINFACHUNG DER BEIHILFEVORSCHRIFTEN

4.1. Ein neuer Rahmen für die Beihilfenkontrolle

Die Kommission kündigte im Juni 2005 im „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“ an, dass sie die Nutzung der Beihilfenpolitik als wirksames politisches Instrument für Wachstum und Beschäftigung fördern wolle. Durch den Aktionsplan wurde die Überarbeitung fast aller Beihilfebestimmungen und -verfahren angestoßen⁴⁰. Diese Reform des Beihilferechts basiert auf vier Grundsätzen:

- weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen
- eine verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise
- effizientere Verfahren, bessere Rechtsanwendung, größere Berechenbarkeit und mehr Transparenz
- geteilte Verantwortung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten

Die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen mit dem EG-Vertrag liegt bei der Kommission. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Beihilfemaßnahmen vor ihrer Durchführung bei der Kommission anzumelden⁴¹, sofern sie nicht unter die „De-minimis“-Verordnung⁴² oder eine Gruppenfreistellungsverordnung wie die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung⁴³ (nachstehend „AGVO“ genannt) fallen. Diese Änderung beruht auf der Erkenntnis, dass solche Maßnahmen selten nennenswerte negative Auswirkungen auf den Wettbewerb auf Gemeinschaftsebene haben und zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse beitragen; daher können sie ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission durchgeführt werden, wenn sie die Voraussetzungen der entsprechenden Rechtsinstrumente erfüllen. Im Falle von Beihilfemaßnahmen, die vor der Durchführung weiterhin von der Kommission geprüft werden müssen, haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Beihilferegelungen anzumelden. Wenn eine Regelung genehmigt ist, kann der Mitgliedstaat grundsätzlich Einzelbeihilfen ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewähren. Nur umfangreiche Einzelbeihilfen, die auf der Grundlage von Beihilferegelungen gewährt werden und

³⁹ Gemeldete oder geschätzte Beihilfebeträge.

⁴⁰ Siehe Tabelle 2 im Anhang „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“.

⁴¹ Artikel 88 EG-Vertrag; Einzelheiten siehe Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

⁴² Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

bestimmte Schwellen überschreiten, und Einzelbeihilfen, die nicht unter eine Regelung fallen (auch „Ad-hoc“-Beihilfen genannt), müssen einzeln angemeldet werden.

Der neue dreigliedrige Rahmen: Gruppenfreistellung, Standardprüfung und eingehende Prüfung

Um die Verfahren und die Beschlussfassung zu beschleunigen und effizienter zu gestalten, hat die Kommission den Rahmen für ihre Beihilfenkontrolle grundlegend geändert. So hat sie den verschiedenen Beihilfemaßnahmen ein Kontrollniveau zugeordnet, das ihre möglichen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel widerspiegelt. Der neue dreigliedrige Rahmen umfasst die Gruppenfreistellung (und die De-minimis-Freistellung), die Standardprüfung und die eingehende Prüfung. Während die Zahl der unter eine Gruppenfreistellung fallenden Maßnahmen (nachstehend „GVO-Beihilfen“) steigt, unterliegen die meisten noch anmeldepflichtigen Einzelbeihilfen oder Beihilferegelungen einer Standardprüfung, die eine zügige beihilferechtliche Würdigung ermöglicht. Von 2007 an bis Mitte 2009 wurde nur bei 25 von 177 FuEuI-Maßnahmen und bei 10 von 49 Risikokapitalmaßnahmen eine eingehende Prüfung vorgenommen. Beihilfen, die auf ein anderes horizontales Ziel ausgerichtet waren, wurden keiner eingehenden Prüfung unterzogen.

Das neue vereinfachte Verfahren

Um die Verfahren für die Anmeldung von grundsätzlich mit dem EU-Beihilferecht zu vereinbarenden Maßnahmen weiter zu straffen, führte die Kommission im September 2009 ein vereinfachtes Verfahren ein⁴⁴. Mit diesem neuen Verfahren möchte die Kommission sicherstellen, dass Beihilfen, die eindeutig mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, auf der Grundlage einer vollständigen Anmeldung eines Mitgliedstaats binnen eines Monats genehmigt werden.

4.2. Würdigung von Einzelmaßnahmen konzentriert sich auf wenige hohe Beihilfen, die den Wettbewerb beeinträchtigen könnten

Die Mitgliedstaaten gewähren in zunehmendem Maße Beihilfen auf der Grundlage von Gruppenfreistellungsverordnungen und greifen weiterhin auf Regelungen zurück, die ihnen die Möglichkeit bieten, einzelnen Unternehmen Beihilfen zu gewähren, ohne diese bei der Kommission anmelden zu müssen. 2008 entfielen 66 % der neu eingeführten Maßnahmen auf 648 GVO-Beihilfen, 25 % auf 248 Beihilferegelungen, die Gegenstand einer Kommissionsentscheidung im Jahr 2008 waren, und 9 % auf 92 Einzelbeihilfen. Bezüglich des Umfangs der Beihilfen (ohne Krisenmaßnahmen) ist festzustellen, dass es sich bei 5 % aller Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor um Einzelbeihilfen im Gesamtwert von 2,5 Mrd. EUR, bei 76 % um auf der Grundlage von Beihilferegelungen gewährte Maßnahmen (40 Mrd. EUR) und bei 19 % um GVO-Beihilfen (10 Mrd. EUR) handelte. Dies bedeutet, dass bei der Gewährung von 95 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor zwar Beihilfendisziplin gewahrt wurde, aber keine Einzelprüfung der Kommission auf Ebene des Begünstigten erforderlich war.

⁴⁴

Mitteilung der Kommission über ein vereinfachtes Verfahren für die Würdigung bestimmter Kategorien staatlicher Beihilfen (ABl. C 136 vom 16.6.2009, S. 3).

4.3. Fast 19 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor fallen unter Gruppenfreistellungen

Die Ausgaben für GVO-Beihilfen stiegen beträchtlich; während sie 2006 noch bei 3 Mrd. EUR bzw. 6 % aller Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor und 2007 bei 6,3 Mrd. EUR bzw. 13 % lagen, beliefen sie sich 2008 auf 10 Mrd. EUR bzw. 19 %. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass 2007 die Möglichkeit geschaffen wurde, Regionalbeihilfen auf der Grundlage einer Gruppenfreistellung zu gewähren. Doch auch die bereits eingeführten Gruppenfreistellungen für andere Ziele (z. B. Beihilfen für KMU, Ausbildung und Beschäftigung) werden immer stärker genutzt. Das Potential der mit der AGVO eingeführten Ziele wird sich noch zeigen müssen, da die neue Verordnung erst Ende August 2008 in Kraft trat.

5. DURCHSETZUNG DES BEIHILFERECHTS

Rechtswidrige staatliche Beihilfen

Gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag müssen die Mitgliedstaaten 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.

In den Jahren 2000 bis 2008 erließ die Kommission 811 Entscheidungen über rechtswidrige Beihilfen. Bei rund 23 % der rechtswidrigen Beihilfen (187 Beihilfesachen) griff die Kommission mit einer Negativentscheidung ein, mit der festgestellt wurde, dass die Beihilfe nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar war. Im Rahmen einer Negativentscheidung wird der betreffende Mitgliedstaat in der Regel zur Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfen aufgefordert. Bei weiteren 2 % der rechtswidrigen Beihilfen (15 Beihilfesachen) erließ die Kommission eine mit Bedingungen verknüpfte Entscheidung. Diese Eingriffsrate von rund 25 % bei rechtswidrigen Beihilfen ist schätzungsweise zehnmal so hoch wie die Rate der Negativentscheidungen und mit Bedingungen verknüpften Entscheidungen bei ordnungsgemäß angemeldeten Beihilfen. Über die Hälfte der Beihilfen, bei denen die Kommission eingriff, betrafen das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor, rund ein Viertel die Landwirtschaft und der Rest Verkehr, Bergbau und Fischerei.

Rückforderung von Beihilfen

Im ersten Halbjahr 2009 wurden weitere Fortschritte bei der Durchführung von Rückforderungsentscheidungen gemacht. Die Gesamtzahl der offenen Rückforderungsfälle (43) war im Vergleich zu Ende 2004 (94 offene Fälle) und Mitte 2007 (50 offene Fälle) weiterhin rückläufig. Der Betrag der seit 2000 zurückgezahlten rechtswidrigen und unvereinbaren Beihilfen ist von 2,3 Mrd. EUR (Dezember 2004) auf 9,4 Mrd. EUR (30. Juni 2009) weiter gestiegen. Dies bedeutet, dass der Prozentsatz der ausstehenden Rückzahlungen rechtswidriger und unvereinbarer Beihilfen von 75 % (Ende 2004) auf rund 9 % (30. Juni 2009) gesunken ist.

Zudem hat die Kommission einige Rückforderungsentscheidungen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr erlassen.

Durchsetzung des Beihilfenrechts: Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten

Die Kommission hat vor kurzem eine neue Bekanntmachung über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte angenommen⁴⁵. Mit dieser Bekanntmachung werden zwei Hauptziele verfolgt:

- Sie soll einzelstaatlichen Gerichten und potenziellen Klägern klare Hinweise bei Fragen geben, die sich im Zusammenhang mit beihilfebezogenen Klagen auf einzelstaatlicher Ebene stellen können.
- Zudem möchte die Kommission damit ihre Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten in Einzelfällen verstärken.

Nachdem die neue Bekanntmachung inzwischen angenommen wurde, möchte die Kommission nun ihre Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich der privatrechtlichen Durchsetzung des Beihilferechts verstärken.

Nachträgliche Kontrolle

Seit Inkrafttreten der AGVO unterliegen immer weniger Beihilfen der Anmeldepflicht. Artikel 10 AGVO ist die Rechtsgrundlage für die Durchführung nachträglicher Kontrollen auf Stichprobenbasis. Die Ergebnisse der 2006, 2007 und 2008 durchgeföhrten Kontrollen zeigen, dass der Teil der Beihilfevorschriften, nach denen Beihilferegelungen genehmigt werden können und die Mitgliedstaaten Beihilfemaßnahmen auf der Grundlage von Gruppenfreistellungsverordnungen bzw. der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung durchführen können, insgesamt zufriedenstellend angewandt wird.

⁴⁵ Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte (ABl. C. 85 vom 9.4.2009, S. 1).

ANHANG

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