



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 22.6.2011
KOM(2011) 356 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen

Bericht über den Beitrag staatlicher Beihilfen zur Strategie Europa 2020

- Frühjahrsausgabe 2011 -

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Zusammenfassung.....	3
1.1.	Forschung, Entwicklung und Innovation	3
1.2.	Umweltschutz.....	4
1.3.	Regionalentwicklung.....	5
1.4.	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU).....	6
1.5.	Breitbandsektor	7
1.6.	Beschäftigung und Ausbildung.....	7
2.	Einleitung	8
3.	Staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation.....	11
3.1.	Politischer Kontext.....	11
3.2.	Vorschriften über staatliche Beihilfen für FuEuI.....	14
3.3.	Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Bereich FuEuI und Fallstudien	16
3.4.	Aufwendungen für FuEuI	19
3.5.	Staatliche Beihilfen und Innovationsleistung.....	21
3.6.	Staatliche FuEuI-Beihilfen – Zusammenfassung.....	23
4.	Staatliche Umweltschutzbeihilfen.....	23
4.1.	Politischer Kontext.....	23
4.2.	Beihilfenvorschriften im Umweltschutzbereich	25
4.3.	Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Umweltschutzbereich und Fallstudien.....	26
4.4.	Staatliche Aufwendungen für Umweltschutzbeihilfen	29
4.5.	Staatliche Beihilfen für Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen – Zusammenfassung.....	31
5.	Staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Regionalentwicklung.....	32
5.1.	Politischer Kontext.....	32
5.2.	Vorschriften über staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Regionalentwicklung	33
5.3.	Beihilfebeschlüsse im Bereich Regionalbeihilfen und Fallstudien.....	36
5.4.	Staatliche Aufwendungen für Regionalbeihilfen.....	39
5.5.	Staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Regionalentwicklung – Zusammenfassung	41
6.	Staatliche Beihilfen für KMU	41

6.1.	Politischer Kontext.....	41
6.2.	Vorschriften über staatliche Beihilfen für KMU	42
6.3.	Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Bereich KMU und Fallstudien	45
6.4.	Staatliche Aufwendungen für KMU-Beihilfen	47
6.5.	Staatliche Beihilfen für KMU – Zusammenfassung	49
7.	Staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor	50
7.1.	Politischer Kontext.....	50
7.2.	Vorschriften über staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor	51
7.3.	Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Breitbandsektor und Fallstudien	52
7.4.	Staatliche Aufwendungen im Breitbandsektor.....	55
7.5.	Staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor – Zusammenfassung	57
8.	Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen	59
8.1.	Politischer Kontext.....	59
8.2.	Vorschriften für Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen	61
8.3.	Beihilfebeschlüsse im Bereich Beschäftigung und Ausbildung und Fallstudien.....	62
8.4.	Staatliche Aufwendungen für Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen	65
8.5.	Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen – Zusammenfassung	67
9.	Fazit.....	67

1. ZUSAMMENFASSUNG

Diese Frühjahrsausgabe des Anzeigers für staatliche Beihilfen bietet einen Überblick über staatliche Beihilfen in denjenigen Bereichen, die für die Strategie Europa 2020¹ von besonderem Belang sind. Zu diesen Bereichen gehören Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI), Umweltschutz, Regionalentwicklung, Breitbanddienste, KMU, Beschäftigung und Fortbildung. Der Anzeiger für staatliche Beihilfen schildert für jeden dieser Bereiche den politischen Hintergrund, beschreibt den Rechtsrahmen für die Gewährung von Beihilfen und bietet Daten zu Anzahl und Art der im Zeitraum 2004-2010 beschlossenen Maßnahmen sowie zu den tatsächlichen Ausgaben (bis einschließlich 2009). Erstmals nimmt der Anzeiger für staatliche Beihilfen auf die Strategie Europa 2020 Bezug. Er soll den Ausgangspunkt für weitere Analysen in den kommenden Jahren bilden, die nach Möglichkeit um eine qualitative Analyse der Effektivität der Beihilfemaßnahmen ergänzt werden sollten.

1.1. Forschung, Entwicklung und Innovation

Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI) sind Schlüsselemente bei den Bemühungen um Stärkung der Wettbewerbfähigkeit der europäischen Wirtschaft und um Sicherung nachhaltigen Wachstums. Daher stehen sie im Mittelpunkt der Strategie Europa 2020.

Staatliche Beihilfen für FuEuI sollen hauptsächlich dort für Finanzmittel sorgen, wo die Märkte selbst durch Unzulänglichkeiten in ihrer Funktionsweise (z. B. als Folge externer Effekte, öffentlicher Güter, unzureichender und asymmetrischer Informationen und mangelnder Koordinierung oder Netzbildung) keine optimalen Ergebnisse erzielen. Staatliche Beihilfen können nur dann zu mehr FuEuI führen, wenn sie in ganz bestimmten Fällen von Marktversagen eingesetzt werden, in denen die Märkte kein optimales FuEuI-Niveau erreichen können, und wenn sie so gut gestaltet sind, dass Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen möglichst weit reduziert werden und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben maximal gesteigert wird. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass staatliche Beihilfen nur ein Element des sehr umfangreichen Instrumentariums sind, das für die Förderung von FuEuI nötig ist, und dass sie die für die Bekämpfung von Strukturschwächen in diesem Bereich erforderlichen Reformen nicht ersetzen können.

Die EU muss noch viel verbessern, wenn das Europa 2020-Ziel, demzufolge bis 2020 3 % des BIP der EU für FuEuI ausgegeben werden sollen, erreicht werden soll. 2009 lag dieser Wert bei 2,01 % des BIP (ca. 236,5 Mrd. EUR) und damit höher denn je, jedoch noch weit unter dem 3 %-Ziel. Zudem bestehen gewaltige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Der staatliche Sektor schlug mit rund einem Drittel der gesamten FuEuI-Ausgaben in der EU zu Buche (0,65 % des BIP). Die staatlichen Beihilfen machten einen

¹ „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010) 2020 endg., S. 21.

vergleichsweise geringen Anteil dieses Gesamtvolumens aus (10,6 Mrd. EUR oder 0,09 % des BIP 2009).

Zwischen 2004 und 2010 nahm die Kommission 426 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu FuEuI-Maßnahmen an. 413 davon wurden aufgrund ihrer Vereinbarkeit mit den Beihilfevorschriften genehmigt, bei weiteren 12 Maßnahmen wurde erklärt, dass sie keine staatlichen Beihilfen umfassten, und zu einer Maßnahme erging eine Negativentscheidung mit Rückforderung. Zwischen Inkrafttreten des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für FuEuI² am 1. Januar 2007 und Ende 2010 genehmigte die Kommission 195 Beihilferegulungen. Im selben Zeitraum genehmigte die Kommission im Bereich FuEuI weitere 44 Einzel- oder Ad-hoc-Beihilfemaßnahmen, 39 davon nach eingehender Prüfung.

Den Jahresberichten der Mitgliedstaaten zufolge wurde mehr als die Hälfte der insgesamt 46,5 Mrd. EUR, die im Zeitraum 2004-2009 für FuEuI bereitgestellt wurden, von zwei Mitgliedstaaten gewährt: Deutschland (29 %) und Frankreich (22 %). Ein weiteres Drittel der Gesamtsumme entfiel auf fünf weitere Mitgliedstaaten: Italien (11 %), Spanien (9 %), das Vereinigte Königreich (7 %), Belgien (5 %) und die Niederlande (4 %).

Die Mitgliedstaaten, die als besonders innovationsfreudig gelten, sind nicht unbedingt diejenigen, die im FuEuI-Bereich die meisten staatlichen Beihilfen gewähren. So steht eine hohe Innovationsleistung in keinem direkten Zusammenhang zum Umfang der gewährten staatlichen Beihilfen, sondern eher zu geeigneten Rahmenbedingungen und günstigen allgemeinen Voraussetzungen für Investitionen.

1.2. Umweltschutz

In der Strategie Europa 2020 wird nachhaltiges Wachstum mit der Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft als einer der Schwerpunkte der kommenden Jahre betrachtet. Insbesondere sind dort folgende Ziele definiert: Verringerung der CO₂-Emissionen um 20 %, Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch der EU von 20 % und Erhöhung der Energieeffizienz um 20 %.

Durch die Kontrolle staatlicher Beihilfen im Umweltschutzbereich soll erreicht werden, dass staatliche Beihilfemaßnahmen zu einem höheren Grad an Umweltschutz führen als dies ohne die Beihilfen der Fall gewesen wäre und dass die positiven Auswirkungen der Beihilfen deren negative Auswirkungen – insbesondere Wettbewerbsverzerrungen und Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten – überwiegen. Staatliche Beihilfen können erforderlich sein, wenn die EU-Umweltziele sich nicht durch marktwirtschaftliche Anreize oder durch Regulierung erreichen lassen.

² Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1.

Die Beihilfen der Mitgliedstaaten lassen sich in zwei Kategorien einordnen: (i) Direktbeihilfen für Umweltmaßnahmen und (ii) Umweltsteuerermäßigungen bzw. -befreiungen. Im Zeitraum 2004-2010 nahm die Kommission 347 einschlägige endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse an, mit denen sie 320 staatliche Beihilfemaßnahmen genehmigte; die Anzahl der unter eine Gruppenfreistellung fallenden Maßnahmen belief sich auf 219. Die meisten Maßnahmen galten der Förderung erneuerbarer Energieträger (120 unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahmen).

Im Zeitraum 2004-2009 beliefen sich die staatlichen Umweltschutzbeihilfen in der EU auf 79 Mrd. EUR. Der Anteil Deutschlands und Schwedens an diesem Gesamtvolumen betrug (durch Steuerbefreiungen) 51 % bzw. 16 %. 2009 beliefen sich die in der EU gewährten Umweltbeihilfen auf 13,2 Mrd. EUR.

1.3. Regionalentwicklung

Im Mittelpunkt der Strategie Europa 2020 steht der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt. Derzeit sind staatliche Regionalbeihilfen das horizontale Ziel mit dem höchsten Anteil am Gesamtvolumen der Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor.

Die effektive Kontrolle der Regionalbeihilfen ist eine Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten eine effiziente einschlägige Beihilfepolitik verfolgen und zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum beitragen können.

Mit der Kontrolle staatlicher Regionalbeihilfen soll die einzelstaatliche Unterstützung der Förderung der Entwicklung benachteiligter Gebiete in der EU in einer mit den Binnenmarktvorschriften vereinbaren Weise ermöglicht werden. Besondere Berücksichtigung finden die Regionen in äußerster Randlage, bei denen bestimmte Zusatzkosten aufgrund von strukturellen Nachteilen anerkannt werden, die durch die Abgelegenheit der Regionen und ihre Schwierigkeiten bei der Integration in den Binnenmarkt bedingt sein mögen.

Die Kontrolle staatlicher Regionalbeihilfen ist von der EU-Kohäsionspolitik zu unterscheiden. Einzelstaatliche Regionalbeihilfen sind nämlich stärker auf benachteiligte Gebiete ausgerichtet als die EU-Regionalpolitik, die gegenwärtig breiter angelegte politische Ziele verfolgt und ein räumlich größeres Gebiet abdeckt. Die Vorschriften für staatliche Beihilfen sind nur auf einen geringen Teil der Ausgaben für die Kohäsionspolitik anwendbar, da der größte Teil der Strukturfondsausgaben in Aktivitäten fließt, die von der Definition der Beihilfe nicht erfasst werden, wie z.B. allgemeine Infrastrukturmaßnahmen.

Im Zeitraum 2004-2010 nahm die Kommission 570 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu staatlichen Beihilfen für die Regionalentwicklung an. Im selben Zeitraum führten die Mitgliedstaaten 778 unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahmen für die Regionalentwicklung durch.

Im Zeitraum 2004-2009 beliefen sich die staatlichen Beihilfen für die Regionalentwicklung auf 67 Mrd. EUR; 13 Mrd. EUR davon wurden 2009 gewährt. Knapp die Hälfte (45 %) der Regionalbeihilfen 2009 wurde im Rahmen von nur fünf Maßnahmen in Deutschland und Frankreich gewährt.

1.4. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

In der Strategie Europa 2020 wird die Rolle der KMU als treibende Kraft bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum in der Wirtschaft Europas herausgestellt. Die Unterstützung für KMU stellt einen wichtigen Bestandteil der Strategie Europa 2020 dar. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten zusätzlich zu anderen Schwächen, die mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusammenhängen, die besonderen Finanzierungsprobleme dieser Unternehmen anzugehen haben. Wo die Marktkräfte allein nicht ausreichen, dürfen über staatliche Beihilfen ergänzend staatliche Mittel bereitgestellt werden.

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen ist allerdings eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, weiterhin gleiche Ausgangsbedingungen gelten. Die Kommission achtet darauf, dass es sich um gezielte Maßnahmen handelt. Dazu trägt sie dafür Sorge, dass die Beihilfen andere Investoren nicht verdrängen, nicht dazu beitragen, unrentable Unternehmen am Leben zu erhalten, und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zwischen 2004 und 2010 nahm die Kommission 139 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu ausschließlich an KMU gerichteten Maßnahmen an, von denen 108 Risikokapital betrafen. Drei Mitgliedstaaten waren für mehr als die Hälfte der genehmigten Risikokapitalmaßnahmen verantwortlich: Deutschland, das Vereinigte Königreich und Italien. Die übrigen Beihilfemaßnahmen für KMU entfielen hauptsächlich auf Deutschland, Österreich und die Slowakei. Im Zeitraum 2004-2010 wurden ca. 1500 Maßnahmen nach der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung³ (AGVO) durchgeführt. Davon hatten nur 28 Maßnahmen Risikokapitalbeihilfen zum Gegenstand (die seit Inkrafttreten der AGVO als unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahme gewährt werden dürfen).

Das Gesamtvolumen der staatlichen Beihilfen für KMU belief sich im Zeitraum 2004-2009 auf ca. 33 Mrd. EUR (2009 auf 4,6 Mrd. EUR); auf Risikokapital entfielen ca. 2,3 Mrd. EUR. Vier Mitgliedstaaten gewährten 2009 drei Viertel aller KMU-Beihilfen: Italien (24 %), Deutschland (20 %), Frankreich (18 %) und das Vereinigte Königreich (14 %).

³ 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 (in Kraft getreten am 29. August 2008).

Die Zahlen zu staatlichen Beihilfen für KMU spiegeln jedoch nicht alle diesen Unternehmen tatsächlich gewährten Beihilfen wider, da nur solche Maßnahmen eingeflossen sind, bei denen das Hauptziel „KMU“ oder „Risikokapital“ lautet. Bei Rückschlüssen aus dem beim Gesamtvolumen der KMU-Beihilfen festzustellenden Abwärtstrend ist dieser Umstand zu berücksichtigen.

Die Beihilfen im Bereich Risikokapital konzentrieren sich vor allem auf das Vereinigte Königreich; die anderen Mitgliedstaaten haben diese Möglichkeit kaum genutzt.

1.5. Breitbandsektor

Die Strategie Europa 2020 misst der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen große Bedeutung für die Förderung der sozialen Inklusion und der Wettbewerbsfähigkeit in der EU bei. Sie umfasst auch ehrgeizige Ziele für die Entwicklung des Breitbandzugangs entsprechend der „Digitalen Agenda“, etwa die Bereitstellung einer Breitbandgrundversorgung für alle Europäer bis 2013 und die Gewährleistung des Zugangs zu wesentlich schnelleren Internetdiensten für alle Europäer bis 2020. Die Kosten für jedes dieser beiden Ziele werden auf bis zu 60 Mrd. EUR für die erste und 270 Mrd. EUR für die zweite Phase geschätzt.

Mit der Kontrolle der staatlichen Beihilfen im Breitbandsektor soll der Wettbewerb zwischen Diensteanbietern durch den Ausbau der Infrastrukturentwicklung gefördert werden. Damit sollen die Interessen der Verbraucher durch niedrigere Preise und bessere Dienstleistungen möglichst weitgehend berücksichtigt werden. Die Investitionen werden vorwiegend von kommerziellen Betreibern getätigt. Gleichwohl ist der Umfang der öffentlichen Finanzierung und der staatlichen Beihilfen seit 2008, als einzelstaatliche Beihilfemaßnahmen für den Ausbau der Breitbandnetze als Bestandteil einzelstaatlicher Breitbandgesamtstrategien entwickelt wurden, erheblich gestiegen. Daher hat das Volumen der staatlichen Beihilfen für den Breitbandsektor verglichen mit dem Durchschnitt des Zeitraums 2004-2008 sprunghaft zugenommen.

Zwischen 2004 und 2010 genehmigte die Kommission 64 staatliche Beihilfemaßnahmen für den Breitbandsektor, von denen die meisten das Vereinigte Königreich betrafen. Den Jahresberichten für den Zeitraum 2004-2009 zufolge haben die Mitgliedstaaten bereits 368 Mio. EUR der staatlichen Beihilfen für Breitbandnetze ausgezahlt.

Der Einsatz öffentlicher Mittel kann dazu beitragen, dass möglichst viele Europäer einen Hochgeschwindigkeits-Internetzugang bekommen und so die Vorteile einer wissenschaftsgestützten Gesellschaft nutzen können. Auf den liberalisierten Telekommunikationsmärkten ist bei öffentlicher Finanzierung allerdings Vorsicht geboten, damit private Investitionen nicht verdrängt werden.

1.6. Beschäftigung und Ausbildung

Mit der Strategie Europa 2020 soll eine Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsgrad und einer Beschäftigungsquote von 75 % verwirklicht werden.

In diesem Bereich soll durch die Beihilfenkontrolle einzelstaatliche Unterstützung für Ausbildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem für benachteiligte und behinderte Arbeitnehmer ermöglicht werden. Staatliche Beihilfen spielen bei der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Ausbildung nur eine begrenzte Rolle, weil direkte Beschäftigungsbeihilfen nur auf behinderte und benachteiligte Arbeitnehmer abzielen, während Beihilfen mit anderen Zielen, vor allem Regionalbeihilfen, auch Beschäftigungseffekte haben. Allerdings steht die Kommission Beschäftigungsbeihilfen traditionell positiv gegenüber, insbesondere, wenn damit Menschen in Arbeit gebracht werden sollen, die besondere Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden. Auch Ausbildungsbeihilfen sieht die Kommission generell in positivem Licht. Die Mitgliedstaaten werden daher erforderlichenfalls aufgefordert, ihre nationalen Pläne für Beschäftigung und Ausbildung um gezielte staatliche Beihilfen zu ergänzen.

Im Zeitraum 2004-2010 hat die Kommission insgesamt 51 staatliche Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen genehmigt. Diese niedrige Zahl ist dadurch bedingt, dass die meisten Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten im Rahmen einer Gruppenfreistellungsverordnung gewährt wurden. Im selben Zeitraum fielen 1005 Maßnahmen unter eine Gruppenfreistellungsverordnung. Fast 70 % aller im Rahmen von Gruppenfreistellungsverordnungen gewährten Beschäftigungsmaßnahmen entfielen auf fünf Mitgliedstaaten: Polen, Italien, Spanien, Ungarn und Deutschland. Etwa 74 % der unter Gruppenfreistellungsverordnungen fallenden Ausbildungsmaßnahmen wurden von Italien, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Spanien gewährt.

Das Gesamtvolumen der staatlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen betrug im Zeitraum 2004-2009 rund 22,3 Mrd. EUR; 17,5 Mrd. EUR davon entfielen auf den Bereich Beschäftigung. Die staatlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen zusammengenommen beliefen sich im Jahr 2009 auf ca. 3,4 Mrd. EUR. 84 % der im Jahr 2009 gewährten Beschäftigungsbeihilfen entfielen auf Dänemark, Polen und Italien, die Hälfte der gesamten Ausbildungsbeihilfen auf Deutschland und Spanien.

2. EINLEITUNG

Mit dieser Frühjahrsausgabe des Anzeigers für staatliche Beihilfen soll ein Überblick über staatliche Beihilfen in denjenigen Bereichen gegeben werden, die für die Strategie Europa 2020⁴ von besonderem Belang sind, und zwar FuEuI, Umweltschutz, Regionalentwicklung, Breitbanddienste, KMU, Beschäftigung und Ausbildung⁵. Der Anzeiger für staatliche Beihilfen schildert für jeden dieser Bereiche den politischen Hintergrund, beschreibt den Rechtsrahmen für die Gewährung von Beihilfen und bietet

⁴ „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM (2010) 2020, S. 21.

⁵ Diese Frühjahrsausgabe des Anzeigers erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie umfasst nicht alle Bereiche, die für die Strategie Europa 2020 relevant sein können, Kultur und Medien etwa werden möglicherweise in späteren Ausgaben des Anzeigers behandelt.

Daten zu Anzahl und Art der im Zeitraum 2004-2010 beschlossenen Maßnahmen sowie zu den tatsächlichen Ausgaben (bis einschließlich 2009).

Da die Strategie Europa 2020 erst 2010 veröffentlicht wurde und die jüngsten Daten zu den Ausgaben für staatliche Beihilfen von 2009 stammen, ist es in diesem Stadium natürlich noch zu früh für eine Beurteilung der Frage, inwieweit die Beihilfenkontrolle konkret zu den Zielen von Europa 2020 beigetragen hat. Diese Ausgabe des Anzeigers ist jedoch die erste, in der staatliche Beihilfen mit der Strategie Europa 2020 in Zusammenhang gebracht werden, und könnte den Ausgangspunkt für weitere Analysen in den kommenden Jahren bilden, die nach Möglichkeit um eine qualitative Analyse der Effektivität der Beihilfemaßnahmen ergänzt werden sollten.

Als der Europäische Rat Ende März 2010 den Vorschlag der Kommission billigte, kam er zu dem Schluss, dass Innovation und Wettbewerbsfähigkeit neben Umweltschutz und sozialer Inklusion wesentlich für die Strategie Europa 2020 sind. Die EU-Wettbewerbspolitik, insbesondere die Beihilfenkontrolle, ist ein Schlüsselfaktor der Strategie Europa 2020. Wettbewerb ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Märkte zum Nutzen von Unternehmen und Verbrauchern. Er wirkt sich in größerer Auswahl und besseren Produkten zu günstigeren Preisen aus.

Wettbewerb regt die Produktivität, das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen an.

Ziele der Beihilfenkontrolle sind i) die Begrenzung des Gesamtvolumens staatlicher Beihilfen („weniger Beihilfen“), ii) die Gewähr, dass Beihilfen den Wettbewerb nicht beschränken, sondern Marktversagen zum Nutzen der gesamten Gesellschaft bekämpfen („bessere Beihilfen“), iii) eine effektive Verhinderung oder Rückforderung nicht mit dem Binnenmarkt vereinbarer Beihilfen und iv) die Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen auf dem Binnenmarkt (keine Handelsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten). Besondere Bedeutung hat die Beihilfenkontrolle im Zusammenhang mit der Krise und den Haushaltskürzungen in den Mitgliedstaaten. In der Krise hat die Kommission die Anpassungsfähigkeit ihrer Beihilfeinstrumente insbesondere durch die Annahme einer Reihe von Mitteilungen unter Beweis gestellt, mit denen finanzielle Stabilität erreicht und gleiche Ausgangsbedingungen hergestellt werden sollten, zugleich aber auch Rechtssicherheit sowohl für die Finanzinstitutionen als auch für die Realwirtschaft erreicht werden sollte⁶.

Europa 2020 enthält drei Schwerpunkte:

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft

⁶ Informationen über staatliche Beihilfen als Krisenreaktion: Siehe Kapitel 3 des Berichts der Kommission „Anzeiger für staatliche Beihilfen – Überblick über die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen – Herbstausgabe 2010“ (KOM(2010)701). In der nächsten Herbstausgabe des Anzeigers für staatliche Beihilfen werden diese Informationen aktualisiert.

- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt

Eine Kontrolle der staatlichen Beihilfen kann zum Gelingen dieser drei Schwerpunkte beitragen. In der Strategie Europa 2020 ist eine Reihe von Prioritäten festgelegt, zu deren Erreichung Beihilfeinstrumente in einem Policy-Mix eingesetzt werden können, um zu folgenden „Leitziele“ beizutragen:

- (1) Innovationsunion
- (2) digitale Agenda für Europa
- (3) ressourcenschonendes Europa
- (4) Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung⁷ und
- (5) neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten

Durch Beihilfenkontrolle werden die Mitgliedstaaten angeregt, ihre Beihilfen gezielter einzusetzen, indem sie sie stärker auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und/oder den Abbau regionaler und sozialer Disparitäten ausrichten. Mit anderen Worten soll Beihilfenkontrolle sicherstellen, dass Beihilfen gegen Marktversagen angehen und den Wettbewerb nicht ohne entsprechenden ausgleichenden Nutzen verzerren. Solche Beihilfen sind üblicherweise mit horizontalen Zielen verbunden, die in spezifischen Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien, u. a. für FuE, Innovation und Risikokapital, KMU, Umweltschutz und Fortbildung, berücksichtigt werden. Spezifische Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien tragen dazu bei, dass öffentliche Mittel bei Eingriffen des Staates in den Markt wirksamer Abhilfe bei den festgestellten Marktversagen schaffen können.

Der derzeitige Rahmen für die Beihilfenkontrolle beruht auf einem dreistufigen Ansatz: Gruppenfreistellung, Standardprüfung und eingehende Prüfung. Die unter eine Gruppenfreistellung fallenden Maßnahmen umfassen auch solche Maßnahmen, die von der vorherigen Anmeldung bei der Kommission freigestellt sind und daher ohne vorherige Genehmigung der Kommission durchgeführt werden können. Angemeldete Beihilfen werden generell einer Standardprüfung unterzogen. Eine eingehende Prüfung wird nur durchgeführt, wenn etwaige Zweifel nicht ausgeräumt werden können. Dieses zweigleisige Vorgehen ermöglicht es der Kommission, sich bei ihren Untersuchungen auf die den Wettbewerb am stärksten verzerrenden Maßnahmen zu konzentrieren.

⁷ Entsprechend den im Rahmen der G-20 eingegangenen Verpflichtungen hat sich die EU Protektionismus in jeglicher Form weiterhin widersetzt und negative Auswirkungen der internen politischen Maßnahmen der EU auf Handel und Investitionen auf ein Minimum beschränkt.

Diese Frühjahrsausgabe des Anzeigers für staatliche Beihilfen bietet einen Überblick über die von den Mitgliedstaaten für die jeweiligen Beihilfekategorien gemeldeten Beihilfen und erläutert den entsprechenden rechtlichen und politischen Kontext. Sie umfasst Beihilfen für FuEuI (Abschnitt 3), Umwelt- und Energiesparbeihilfen (Abschnitt 4), Regional- und Entwicklungsbeihilfen (Abschnitt 5), KMU (Abschnitt 6), Breitbandnetze (Abschnitt 7) und Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen (Abschnitt 8).

Die Zahlen in diesem Bericht beruhen auf den Jahresberichten über bestehende Beihilferegulungen, die die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 und Anhang III A der Verordnung (EG) Nr. 794/2004⁸ der Kommission zusammenstellen müssen, in der Umfang und Inhalt der Daten festgelegt sind, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln müssen⁹. Die Daten beruhen auf den von den Mitgliedstaaten nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates in ihren Anmeldungen übermittelten Auskünften¹⁰.

Nur ein Teil der Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik fällt unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen, da der größte Teil der Ausgaben auf allgemeine Infrastruktur oder nichtwirtschaftliche Aktivitäten entfällt¹¹. In jedem Fall ist die Einhaltung der Beihilfevorschriften ausdrückliche Voraussetzung für eine Förderung durch die Strukturfonds.

3. STAATLICHE BEIHILFEN FÜR FORSCHUNG, ENTWICKLUNG UND INNOVATION

3.1. Politischer Kontext

Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEuI) sind Schlüsselemente bei den Bemühungen um Stärkung der Wettbewerbfähigkeit der EU-Wirtschaft und zur

⁸ Die in diesem Anzeiger aufgeführten Ausgaben für staatliche Beihilfen decken alle staatlichen Beihilfen nach Artikel 107 AEUV (ex-Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag) ab, die die Mitgliedstaaten der Industrie und dem Dienstleistungssektor gewährt haben. Landwirtschaft, Fischerei und der Verkehrssektor sind ebenso ausgeschlossen wie staatliche Beihilfen, die als Reaktion auf Krisen gewährt werden (Beihilfen für den Finanzsektor und die Realwirtschaft). Zur Veranschaulichung der vorherrschenden Tendenzen und analog zur Herbstausgabe des Anzeigers decken die Daten den Zeitraum 2004-2010 ab (Anzahl der Entscheidungen bzw. Beschlüsse und genehmigten Beträge). Die jüngsten Daten zu den Ausgaben beziehen sich auf 2009.

⁹ ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1.

¹⁰ ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

¹¹ Der größte Teil der regionalen Ausgaben ist den Konvergenzregionen vorbehalten (vor allem den Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP unter 75 % des Unionsdurchschnitts) und soll der Verbesserung ihrer Infrastrukturen und der Entwicklung ihres Wirtschafts- und Humanpotentials dienen. Zudem können alle Mitgliedstaaten in den Genuss von Finanzierungen zur Unterstützung von Innovation und Forschung, nachhaltiger Entwicklung und Ausbildung in ihren weniger entwickelten Regionen kommen. Ein geringerer Betrag fließt in grenzübergreifende und interregionale Kooperationsprojekte.

Sicherung nachhaltigen Wachstums. Daher wurde FuEuI in den Mittelpunkt der Strategie Europa 2020 gestellt¹² und gehört zu deren Leitzielen.

In der Strategie Europa 2020 ist festgelegt, dass bis 2020 3% des BIP der EU für FuE ausgegeben werden sollen. Darin heißt es jedoch auch: *„Dabei zählen nicht nur die Beträge für FuE in absoluten Zahlen - Europa muss auch die Auswirkungen und die Zusammensetzung der Forschungsausgaben ins Visier nehmen und die Bedingungen für FuE im Privatsektor in der EU verbessern.“*¹³ Auf die Beihilfenkontrolle wird ausdrücklich verwiesen; sie kann *„aktiv und positiv zu den Zielen von Europa 2020 beitragen, indem sie Initiativen zugunsten innovativerer, effizienterer und umweltfreundlicherer Technologien anregt und fördert und den Zugang zu staatlicher Förderung von Investitionen, Wagniskapital und Forschung und Entwicklung erleichtert.“*¹⁴ Es sei jedoch hervorgehoben, dass die Beihilfenvorschriften nur ein Element der FuEuI-Politik sind und staatliche Beihilfen nur einen Teil der FuE-Ausgaben darstellen.

Zwar scheint sich neueren ökonomischen Untersuchungen zufolge¹⁵ ein eher auf steuerliche Anreize als auf Direktbeihilfen ausgerichteter Ansatz bei der steuerlichen Behandlung von FuE positiv auf die Wirksamkeit der FuE-Ausgaben in den Mitgliedstaaten auszuwirken, doch fallen steuerliche Anreize für FuE nicht in den Geltungsbereich der staatlichen Beihilfen, da sie Maßnahmen von allgemeiner Tragweite darstellen¹⁶.

In ihrer Mitteilung „Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion“¹⁷ beschreibt die Kommission, was ihrer Ansicht nach getan werden muss, damit die Innovation vorangetrieben und die FuEuI-Politik auf die von unserer Gesellschaft zu bewältigenden Herausforderungen – Klimawandel, Energie- und Ressourceneffizienz, Gesundheit und demografischer Wandel – ausgerichtet wird. Auf seiner Tagung vom 4. Februar 2011 befasste sich der Europäische Rat hauptsächlich mit Energie und Innovation und einigte sich auf eine Reihe vorrangiger Maßnahmen, deren Durchführung

¹² „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, [KOM\(2010\)2020 endg.](#), S. 12.

¹³ Siehe S. 10 der Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion, KOM(2010)546 endg. Im [Innovation Union Scoreboard 2010](#) wird die größte Lücke bei den Hauptwettbewerbern in der Kategorie „Tätigkeit der Unternehmen“ ausgewiesen, die auch die Ausgaben der Unternehmen für FuE enthält.

¹⁴ „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, [KOM\(2010\) 2020 endg.](#), S. 21.

¹⁵ Conte, Dierx, Ilzkovitz und Schweizer, „An analysis of the efficiency of public spending and national policies in the area of R&D“, Occasional papers, DG ECFIN, September 2009.

¹⁶ Beispiele für allgemeine steuerliche Maßnahmen sind die spanische Beihilferegelung „Reducción ingresos procedentes de determinados activos intangibles“ (Sache [N 480/2007](#)) und die italienische Maßnahme „Credito d'imposta R&S“ (Sache [N 507/2007](#)). Beispiele für andere allgemeine Maßnahmen sind die dänische Sache „Technology transfer institutes“ (Sache [N 617/2008](#)) und die irische Maßnahme „National development plan 2007-2013“ (Sache [N 374/2009](#)).

¹⁷ Mitteilung der Kommission „Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion“ [KOM\(2010\) 546 endgl.](#)

in hohem Maße zur Wachstumsförderung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas beitragen wird¹⁸.

Die „Innovationsunion“ soll parallel zu der Leitinitiative „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ entstehen, in der ein strategischer Rahmen zur Unterstützung einer starken, diversifizierten und wettbewerbsfähigen Industriebasis in Europa vorgegeben wird. In dieser Initiative wird die Bedeutung wettbewerbsfähiger Märkte als treibende Kräfte für Innovation und Effizienzgewinne sowie als Anreiz für Unternehmen zur Produktivitätssteigerung betont und Folgendes hervorgehoben: *„Die Beihilfekontrolle ist bei der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt unentbehrlich; zudem fördert die Gestaltung von Beihilferegeln auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Durch Beihilfavorschriften wird ein Rahmen geschaffen, der die Investitionen der Mitgliedstaaten zur Behebung ermittelter Marktdefizite lenkt.“*¹⁹ Die zentrale Frage ist hier, wie die Mitgliedstaaten eingreifen sollten, um dieses Ziel zu erreichen, und welche Rolle die Beihilfavorschriften dabei spielen sollten.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten unter dem Druck der Haushaltskürzungen die schwierige Balance zwischen der Anpassung der Staatsausgaben und dem Schutz wachstumsfördernder Ausgaben halten²⁰. Obwohl die effektivste Möglichkeit zur Stimulierung von Innovationen in der Förderung von Wettbewerb und allgemeinen Maßnahmen zur Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen besteht, können staatliche Beihilfen unter bestimmten Umständen die richtige Wahl sein, wenn Anreize für zusätzliche private FuEuI-Investitionen gegeben und konkrete Marktdefizite korrigiert werden sollen.

Die wichtigsten Marktdefizite bei FuEuI sind positive externe Effekte (bei denen der Nutzen für die Gesellschaft den privaten Nutzen für ein bestimmtes in FuEuI investierendes Unternehmen deutlich übersteigt), öffentliche Güter (wenn das Ergebnis einer bestimmten Tätigkeit nicht so geschützt werden kann, dass es nicht von Wettbewerbern des Unternehmens, das ursprünglich in FuEuI investiert hatte, genutzt werden kann), unzulängliche und asymmetrische Information und mangelnder Koordinierung und Netzbildung. Mit staatlichen Beihilfen können die Anreize für private Unternehmen geändert und diese veranlasst werden, in FuEuI zu investieren.

Werden staatliche Beihilfen jedoch eingesetzt, um nationale Unternehmen zu schützen, unrentable Unternehmen am Leben zu halten, den Wettbewerb zu verzerren und zersplitterte Märkte künstlich aufrechtzuerhalten, so könnte dies zu einer Senkung des allgemeinen FuEuI- und Wirtschaftswachstumsniveaus führen. Denn wenn ein

¹⁸ Siehe [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates](#) vom 4. Februar 2011.

¹⁹ Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung [KOM\(2010\) 614](#), S. 10.

²⁰ Ausgaben für Innovation werden im Jahreswachstumsbericht, Anhang 2: Makroökonomischer Bericht, ausdrücklich als eine der Arten wachstumsfördernder Ausgaben bezeichnet. Auf dem Europäischen Rat vom 4. Februar 2011 wurde Folgendes vereinbart: „Bei der Haushaltskonsolidierung sollten die Mitgliedstaaten nachhaltiges Wachstum begünstigenden Ausgaben in Bereichen wie Forschung und Innovation, Bildung sowie Energie Vorrang geben.“

Unternehmen Beihilfen erhält, wird seine Marktposition im Allgemeinen gestärkt, und dadurch könnten die Investitionserträge für Wettbewerber verringert werden. Zudem kann die mit der Beihilfe verbundene Entspannung der Finanzlage des Begünstigten dessen Innovationsanreize verringern. Schließlich könnte die Beihilfe auch unrentablen Unternehmen zugute kommen oder den Begünstigten in die Lage versetzen, seine Verdrängungspraktiken zu intensivieren oder seine Marktmacht auszubauen.

Daher können staatliche Beihilfen nur dann zu mehr FuEuI beitragen, wenn sie in ganz bestimmten Fällen von Marktversagen eingesetzt werden, in denen die Märkte kein optimales FuEuI-Niveau erreichen können, und wenn sie so gut gestaltet sind, dass Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen möglichst weit reduziert werden und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben maximal gesteigert wird (dies wird veranschaulicht durch das im Kasten unter Punkt 3.3 beschriebene Gaya-Projekt).

Dabei ist jedoch wie erwähnt zu berücksichtigen, dass staatliche Beihilfen nur ein Element in dem viel größeren Instrumentarium sind, das für die Förderung von FuEuI benötigt wird. Staatliche Beihilfen können die für die Bekämpfung von Strukturschwächen in diesem Bereich erforderlichen Reformen nicht ersetzen.

3.2. Vorschriften über staatliche Beihilfen für FuEuI

Die Vorschriften über staatliche Beihilfen für FuEuI wurden im Rahmen der Lissabon-Strategie geändert, da deutlich geworden war, dass das FuEuI-Niveau für die Wirtschaft nicht optimal war. Staatliche FuEuI-Beihilfen sollen zur Steigerung des Umfangs privater Investitionen in diesem Bereich beitragen, die letztlich mehr Wachstum in der Union bewirken würden.

Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation²¹ von 2006 und die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung²² von 2008 bilden die Rechtsgrundlage für die Prüfung staatlicher FuEuI-Beihilfen. In diesem Jahr wird die Kommission eine Halbzeitbewertung des Gemeinschaftsrahmens durchführen, Bilanz der jüngsten Fälle ziehen und vorläufig praktische Anpassungen erarbeiten, die bei der Überarbeitung des Gemeinschaftsrahmens 2013 berücksichtigt werden sollen.

²¹ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, ABl. C 323 vom 30.12.2006, S. 1 (in Kraft getreten am 1. Januar 2007).

²² 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 (in Kraft getreten am 29. August 2008).

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Ebenso wie der Gemeinschaftsrahmen schließt auch die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) FuE- und Innovationsmaßnahmen ein.

Die AGVO umfasst folgende Maßnahmen: Beihilfen für FuE-Vorhaben, Beihilfen für technische Durchführbarkeitsstudien, Beihilfen für KMU zu den Kosten gewerblicher Schutzrechte, Beihilfen für junge innovative kleine Unternehmen, Beihilfen für Innovationsberatungsdienste und für Innovationsunterstützungsdienste, Beihilfen für das Ausleihen hochqualifizierten Personals und Beihilfen für FuE im Landwirtschafts- und Fischereisektor.

Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für FuEuI

Im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für FuEuI sind die Bedingungen festgelegt, die die Mitgliedstaaten bei der Vergabe von Beihilfen zur Förderung von FuEuI einhalten sollten, wobei es den Mitgliedstaaten allerdings überlassen bleibt, ihre Unterstützung für FuEuI auf ihre nationalen Besonderheiten zuzuschneiden. Der Gemeinschaftsrahmen von 2006 soll es den Mitgliedstaaten leichter machen, ihre Beihilfen auf das jeweilige Marktversagen abzustimmen. Er berücksichtigt in hohem Maße die Bedürfnisse der KMU, die von Marktversagen am stärksten getroffen werden, bietet aber auch großen Unternehmen zahlreiche Möglichkeiten, Hilfe in Anspruch zu nehmen, wenn dies wirklich gerechtfertigt ist. Die staatlichen Beihilfen müssen den Beihilfeempfänger veranlassen, sein Verhalten dahingehend zu ändern, dass er den Umfang seiner FuEuI-Tätigkeit steigert.

Der Gemeinschaftsrahmen umfasst staatliche Beihilfemaßnahmen für eine Vielzahl von FuEuI-Tätigkeiten: Beihilfen für FuE-Vorhaben, Beihilfen für technische Durchführbarkeitsstudien, Beihilfen für KMU zu den Kosten gewerblicher Schutzrechte, Beihilfen für junge innovative kleine Unternehmen, Beihilfen für Prozess- und Betriebsinnovation im Dienstleistungssektor, Beihilfen für Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen, Beihilfen für das Ausleihen hochqualifizierten Personals und Beihilfen für Innovationscluster. Er umfasst ferner spezifische Vorschriften für den Landwirtschafts- und Fischereisektor.

Die Anwendung der Vorschriften beruht auf einer umfassenden wirtschaftlichen Analyse. Maßnahmen, die hohe Beihilfebeträge beinhalten und das größte Potential zur Verzerrung von Wettbewerb und Handel haben, unterliegen einer eingehenden Prüfung, während Maßnahmen mit geringeren Beihilfebeträgen einer weniger intensiven Prüfung anhand von Per-se-Regeln unterliegen und sogar von der in der AGVO vorgeschriebenen Pflicht zur vorherigen Anmeldung freigestellt sein können.

Bei FuE-Projekten unterscheidet der Gemeinschaftsrahmen je nach Marktnähe oder –ferne der Forschungsart drei Beihilfearten: Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung entsprechend der Einteilung im Frascati-Handbuch (Frascati Manual on the Measurement of Scientific and Technological Activities)²³. Dadurch werden je nach Umfang des Marktversagens, mit dem die Forschungsprojekte konfrontiert sind, verschiedene Beihilfeintensitäten möglich.

²³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2002.

Ferner werden Hinweise dazu gegeben, ob staatliche Beihilfen in FuEuI-Vorhaben enthalten sind, die von Unternehmen und öffentlich finanzierten Forschungsorganisationen gemeinsam durchgeführt werden. Dies hat die Rechtssicherheit für Forschungsorganisationen und deren Vertrags- oder Kooperationsforschungstätigkeiten erhöht, wodurch die Rolle der öffentlichen Forschungseinrichtungen gestärkt und die öffentlich-private Zusammenarbeit erleichtert wird.

Eingehende Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen

Übersteigen Beihilfen für einzelne Empfänger bestimmte im Gemeinschaftsrahmen festgesetzte Schwellen, so ist wegen der höheren Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung eine Einzelanmeldung erforderlich. Die Prüfung der Beihilfe erfolgt auf der Grundlage des Gemeinschaftsrahmens und zielt auf eine Untersuchung der Auswirkungen auf den Wettbewerb und des Beitrags des FuE-Vorhabens zu Zielen von gemeinsamem Interesse ab.

3.3. Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Bereich FuEuI und Fallstudien

Im Zeitraum 2004-2010 erließ die Europäische Kommission 426 endgültige Entscheidungen/Beschlüsse zu FuEuI-Maßnahmen, darunter 12, nach denen die betreffende Maßnahme keine Beihilfe darstellte, und 413, in denen die Vereinbarkeit der betreffenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt festgestellt wurde. Die Kommission erließ eine zum Teil negative Entscheidung mit Rückforderung (Sache C31/2004 Schiefergruben Magog (Deutschland)). 2004 wurden 38 Beihilfemaßnahmen genehmigt. In den folgenden beiden Jahren stieg diese Zahl auf rund 70 pro Jahr, was insbesondere auf das Hinzukommen weiterer Mitgliedstaaten und die Zunahme der Zahl der deutschen Fälle zurückzuführen war.

Vom Inkrafttreten des FuEuI-Gemeinschaftsrahmens am 1. Januar 2007 bis Ende 2010 genehmigte die Kommission 195 Beihilferegelungen: 143 reine FuE-Regelungen, 14 Regelungen zur Förderung von Innovationen und 38 gemischte Maßnahmen, mit denen sowohl F&E- als auch Innovationsziele verfolgt werden. In demselben Zeitraum genehmigte die Kommission 44 Einzelanwendungen einer Regelung bzw. Ad-hoc-FuE-Beihilfemaßnahmen, davon 39 nach eingehender Prüfung (bei zwei Maßnahmen wurde ein förmliches Prüfverfahren durchgeführt)²⁴. Ferner überwachte sie insgesamt 192 Einzelmaßnahmen, die auf der Grundlage genehmigter Beihilferegelungen gewährt wurden, 3 Mio. EUR überstiegen, aber nicht der Pflicht zur Einzelanmeldung unterlagen.

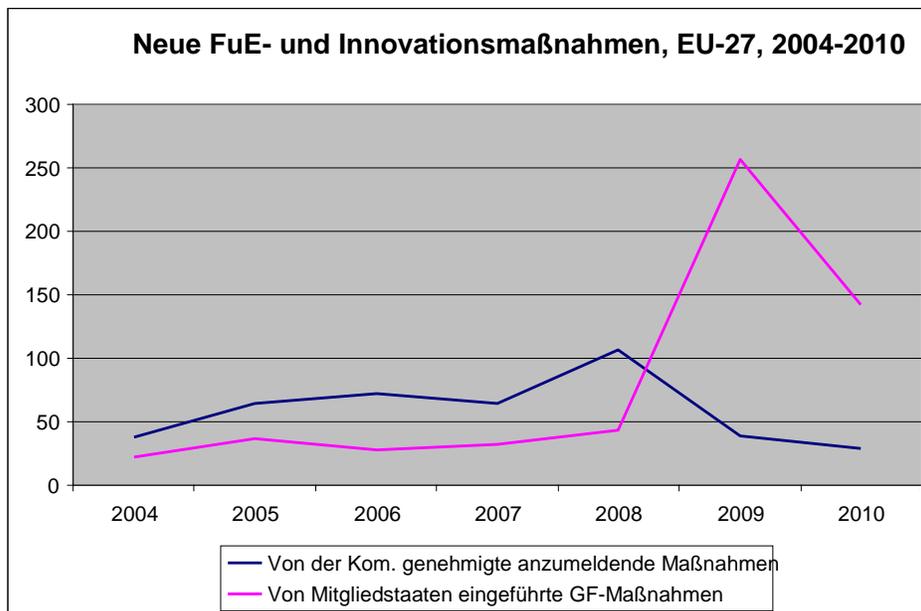
Die Anzahl der nach dem FuEuI-Gemeinschaftsrahmen genehmigten Maßnahmen belief sich 2007 zunächst auf 64, ein mit den Vorjahren vergleichbarer Stand, um 2008 dann auf

²⁴ Zwei weitere Maßnahmen wurden wieder zurückgenommen, eine während der vorläufigen Prüfung, die andere nach Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens. Das Beihilfevolumen der 39 Fälle, die Gegenstand einer eingehenden Prüfung waren (24 davon wurden von Frankreich angemeldet), beläuft sich auf insgesamt mehr als 2 Mrd. EUR. Die Beihilfen wurden in den verschiedensten Bereichen gewährt, z. B. fortgeschrittene Nanostrukturen, Motorkomponenten und neue Verbundwerkstoffe für Flugzeugstrukturen, intelligentes Energiemanagement, automatische Verarbeitung von Multimediadaten, Hochfeld-Magnetresonanzbildgebung, von der CMOS-Technologie abgeleitete Verfahren für System-on-Chip-Technologien, Brennstoffzellen-Leistungsmodule, neue Methoden für die Erzeugung von Biokraftstoffen und künstliche Herzen.

rund 110 zu steigen, was in erster Linie auf die Vielzahl der deutschen und spanischen Maßnahmen zurückzuführen war (26 bzw. 24). In den vergangenen beiden Jahren war ein erheblicher Rückgang zu beobachten. So wurden 2009 rund 40 und 2010 rund 30 Maßnahmen genehmigt. Diese Entwicklung lässt sich u. a. durch die Einführung der AGVO im zweiten Halbjahr 2008 erklären, die die Gewährung von FuEuI-Beihilfen ohne vorherige Prüfung durch die Kommission erlaubt²⁵.

In demselben Zeitraum (2004-2010) führten die Mitgliedstaaten 559 unter eine Gruppenfreistellung fallende FuEuI-Maßnahmen ein²⁶. Nahezu 60 % dieser Maßnahmen wurden von vier Mitgliedstaaten eingeführt: Italien (109), Polen (79), Spanien (73) und Deutschland (67).

Die nachstehende Abbildung zeigt den im Zeitraum 2004-2010 bei den FuEuI-Beihilfemaßnahmen zu beobachtenden Trend:



Was die Art der geförderten Tätigkeiten betrifft, entfielen von den auf der Grundlage der AGVO in Kraft gesetzten FuEuI-Beihilfemaßnahmen 100 auf den Bereich der Grundlagenforschung, 299 auf die industrielle Forschung und 290 auf die experimentelle Entwicklung. Was die Ziele der AGVO angeht, betrafen 109 Maßnahmen gewerbliche Schutzrechte für KMU, 54 junge innovative Unternehmen, 115 technische Durchführbarkeitsstudien, 79 Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen, 54 FuE in Landwirtschaft und Fischerei und 39 das Ausleihen hochqualifizierter Mitarbeiter.

²⁵ Zuvor waren FuE-Beihilfen nur dann von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freigestellt, wenn sie KMU gewährt wurden.

²⁶ Davon entfielen 256 auf das Jahr 2009 und 142 auf das Jahr 2010.

Der nachstehende Kasten enthält Beispiele für Maßnahmen, die in zwei Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, um FuEuI-Investitionen zu fördern. Beim ersten Beispiel handelt es sich um eine von Spanien durchgeführte, unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahme für den Kfz-Sektor, beim zweiten um eine französische Einzelbeihilfe im Bereich der Motorkraftstoff-Technologien, die bestimmte Ausgleichsmaßnahmen vorsieht, um die Verzerrung des Wettbewerbs zu kompensieren.

Plan zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Kfz-Sektors (X 59/2009, Spanien)

2009 legte Spanien der Kommission eine unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahme vor, die auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Kfz-Branche abzielte. Sie umfasste Umweltschutzbeihilfen, FuE- und Innovationsbeihilfen sowie Ausbildungsbeihilfen. Das Gesamtbudget für die Finanzierung der 2009 getätigten Investitionen betrug 800 Mio. EUR.

Was FuEuI betrifft, konnten Beihilfen für die experimentelle Entwicklung und für technische Durchführbarkeitsstudien gewährt werden. Bei den Empfängern konnte es sich um KMU und große Unternehmen handeln. Im Einklang mit der AGVO kam den KMU eine höhere Beihilfeintensität zugute. Die Beihilfe wurde in Form von Zuschüssen und zinsvergünstigten Darlehen gewährt.

2009 machten die Beihilfen im Rahmen dieser Regelung (194 Mio. EUR) mehr als zwei Drittel der in Spanien im Rahmen von Gruppenfreistellungsmaßnahmen gewährten FuEuI-Beihilfen und rund 20 % der in der EU im Rahmen von Gruppenfreistellungsmaßnahmen insgesamt gewährten FuEuI-Beihilfen aus.

Gaya-Projekt (N 493/2009, Frankreich)

2009 informierte Frankreich die Kommission über seine Absicht, das auf die Entwicklung von Technologien für die Erzeugung von Motor-Biokraftstoffen der zweiten Generation abzielende Forschungsprogramm Gaya durchzuführen. Der als Projektleiter fungierende GDF SUEZ-Konzern und seine Partner planten die Entwicklung einer vorindustriellen Demonstrations-FuE-Plattform, um Verfahren zur Vergasung von Biomasse in der gesamten Herstellungskette zu erproben. Diese Anlage soll im Rahmen eines Kooperations-FuE-Programms eingesetzt werden, das für ein späteres industrielles Stadium geplant ist. Das Gesamtbudget für die siebenjährige Laufzeit des Projekts wird auf 46,5 Mio. EUR geschätzt.

Im Anschluss an eine eingehende Prüfung genehmigte die Kommission 2010 eine Beihilfe in Höhe von 18,9 Mio. EUR für das Programm. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass das FuE-Projekt sich sowohl hinsichtlich der Verbreitung wissenschaftlicher Kenntnisse als auch hinsichtlich des Umweltschutzes, der Raumordnung und der Verringerung der Energieabhängigkeit Europas sehr positiv auswirken würde. Da das Projekt vor 2020-2030 aber keinen wirtschaftlichen Nutzen abwerfen dürfte, war eine öffentliche Beihilfe erforderlich. Der Kommission war es besonders wichtig sicherzustellen, dass die Zuweisung der im Rahmen des Projekts entstehenden Rechte an geistigem Eigentum an GDF SUEZ und die Partnerforschungseinrichtungen keine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für Biomethan bewirken wird. GDF SUEZ verpflichtete sich insbesondere, darauf zu verzichten, dass seine Partner ihm für ihre Technologien ausschließliche Rechte gewähren. Die durch die Beihilfe bewirkten Wettbewerbsverzerrungen wären somit – insbesondere angesichts der Öffnung der künftigen Demonstrationsplattform für andere Akteure des Sektors – beschränkt. Schließlich konnte der Wettbewerbsdruck auf den Energiemärkten durch die Präsenz großer europäischer

Wettbewerber und die Tatsache, dass das Projekt sich von anderen erwarteten Technologien unterschied, aufrechterhalten werden. Die Beihilfe wurde im Rahmen einer von der Kommission im März 2010 genehmigten Beihilferegulierung der französischen Agentur für Umwelt und Kontrolle des Energieverbrauchs (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) gewährt.

3.4. Aufwendungen für FuEuI

Wie bereits festgestellt, enthält die EU-Leitinitiative Innovationsunion das Ziel, dass unionsweit 3 % des EU-BIP (öffentliche und private Aufwendungen zusammengenommen) in FuEuI investiert werden.

2009 wurde bei den FuE-Aufwendungen in der EU ein Rekordwert von 2,01 % des BIP (rund 236,5 Mrd. EUR) verzeichnet²⁷; dieser Wert lag zwar leicht über dem 2008 registrierten (1,92 %), war aber noch weit von dem in der Strategie Europa 2020 festgesetzten Ziel entfernt²⁸.

Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestanden gewaltige Unterschiede. Während drei Mitgliedstaaten das Ziel in Höhe von 3 % des BIP überschritten²⁹, lagen nur weitere drei Mitgliedstaaten über dem EU-Durchschnitt³⁰, während in neun Mitgliedstaaten³¹ die öffentlichen und privaten FuE-Aufwendungen zusammengenommen noch nicht einmal 1 % des BIP ausmachten.

Der staatliche Sektor schlug mit rund einem Drittel der gesamten FuE-Aufwendungen in der EU zu Buche (0,65 % des BIP). Die staatlichen Beihilfen machten einen vergleichsweise geringen Anteil an diesem Gesamtvolumen aus (13 %), der sich 2009 auf 10,6 Mrd. EUR bzw. 0,09 % des BIP belief (EU-Durchschnitt). Neun Mitgliedstaaten lagen mit der Gewährung von FuEuI-Beihilfen über dem EU-Durchschnitt: Belgien (0,22 %), Slowenien (0,19 %), die Tschechische Republik (0,18 %), Luxemburg (0,16 %), Finnland (0,14 %), Spanien (0,13 %), Frankreich (0,11 %), Österreich (0,11 %) und Ungarn (0,10 %). Sechs Mitgliedstaaten (Zypern, die Slowakei, Griechenland, Lettland, Polen und Estland) haben hingegen höchstens 0,01 % ihres BIP für staatliche Beihilfen im Bereich FuEuI aufgewendet.

Nahezu 60 % aller Beihilfen für FuEuI wurden 2009 von den folgenden drei Mitgliedstaaten gewährt: Deutschland (2,5 Mrd. EUR, 24 % des EU-Gesamtvolumens), Frankreich (2,2 Mrd. EUR, 20 %) und Spanien (1,4 Mrd. EUR, 13 %).

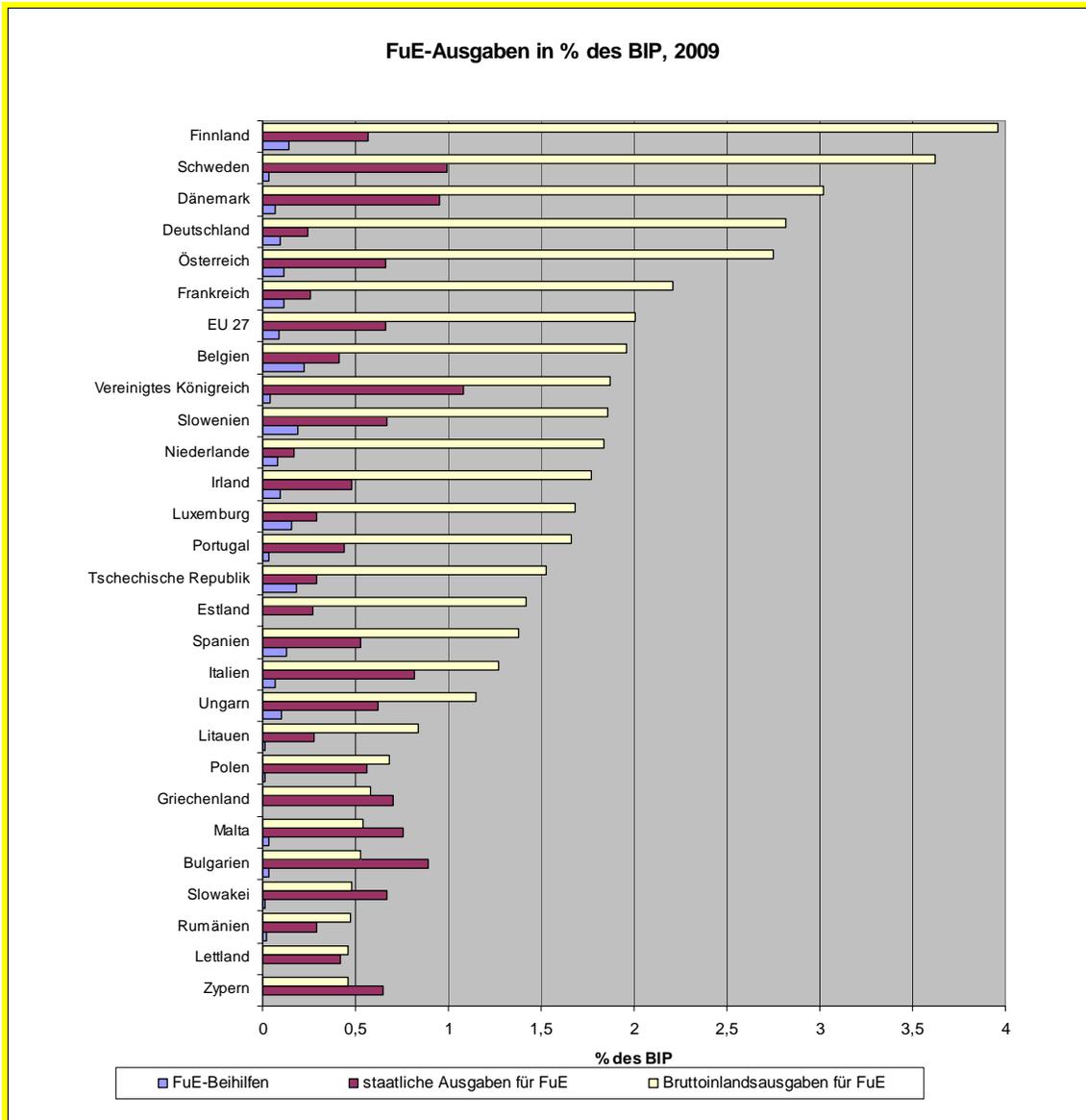
²⁷ Quelle: Eurostat.

²⁸ Die USA wendeten 2,6 % und Japan 3,4 % für Forschung und Entwicklung auf. Im Vergleich zu bestimmten aufstrebenden Volkswirtschaften hat die EU einen großen Vorsprung, aber Länder wie China und Brasilien sind dabei, ihren Abstand zur EU zu verringern. Vgl. Kapitel 4 des Innovation Union Scoreboard 2010.

²⁹ Finnland, Schweden und Dänemark überschritten das EU-Ziel, 3 % des BIP für FuE aufzuwenden, mit 3,96 %, 3,6 % bzw. 3,02 %. Daten für 2009; Quelle: Eurostat.

³⁰ Deutschland (2,82 %), Österreich (2,75 %) und Frankreich (2,21 %).

³¹ Litauen (0,84 %), Polen (0,68 %), Griechenland (0,58 %), Malta (0,54 %), Bulgarien (0,53 %), Slowakei (0,48 %), Rumänien (0,47 %), Lettland (0,46 %) und Zypern (0,46 %).



Die auf der Grundlage von Gruppenfreistellungen gewährten Beihilfen, die als FuEuI-Beihilfen ausgewiesen waren, beliefen sich 2009 auf rund 1 Mrd. EUR. Dies machte 9 % aller in diesem Bereich gewährten Beihilfen aus. Spanien (282 Mio. EUR), Italien (267 Mio. EUR) und Belgien (knapp 130 Mio. EUR) nutzten dieses Instrument am meisten. Die Mitgliedstaaten nutzten in der Regel vier (der neun) Ziele, die die AGVO in diesem Bereich vorsieht: experimentelle Entwicklung (Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe c AGVO, 428 Mio. EUR), industrielle Forschung (Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b AGVO, 312 Mio. EUR), technische Durchführbarkeitsstudien (Artikel 32 AGVO, 65 Mio. EUR) und Beihilfen für KMU zu den Kosten gewerblicher Schutzrechte (Artikel 33 AGVO, 53 Mio. EUR).

2009 gab es 420 Maßnahmen, in deren Rahmen staatliche Beihilfen im Bereich FuEuI gewährt wurden. (Davon fielen 137 unter eine Gruppenfreistellungsverordnung.) Die

sechs größten Regelungen (alle von der Kommission genehmigt) schlugen jedoch mit einem Viertel der Gesamtaufwendungen zu Buche. Zusammen mit 13 weiteren Regelungen (von denen zwei unter eine Gruppenfreistellung fallen) machten diese Regelungen knapp die Hälfte aller in der EU gewährten FuEuI-Beihilfen aus. Unter diesen 19 größten Regelungen waren 5 französische, 3 deutsche, 3 spanische, 3 italienische, 2 britische, 1 belgische, 1 finnische und 1 österreichische.

Der langfristige Trend zeigt eine stetige – sowohl relative als auch nominale – Zunahme der FuEuI-Beihilfen. So stiegen sie zwischen 2004 und 2009 von 0,05 % (5,7 Mrd. EUR) des EU-BIP auf 0,09 % im Jahr 2009. In diesem Zeitraum entfiel über die Hälfte der insgesamt an FuEuI-Beihilfen gewährten 46,5 Mrd. EUR auf zwei Mitgliedstaaten: Deutschland (29 %) und Frankreich (22 %), während fünf Mitgliedstaaten mit einem weiteren Drittel des Gesamtvolumens zu Buche schlugen: Italien (11 %), Spanien (9 %), das Vereinigte Königreich (7 %), Belgien (5 %) und die Niederlande (4 %).

Die Mitgliedstaaten gewährten staatliche Beihilfen für FuEuI in erster Linie im Rahmen von Regelungen und weniger über Ad-hoc-Einzelmaßnahmen. So machten die im Jahr 2009 im Rahmen von Regelungen gewährten staatlichen Beihilfen 98 % des Gesamtvolumens aus, während die verbleibenden 2 % auf Ad-hoc-Maßnahmen entfielen. Diese Anteile sind in den letzten sechs Jahren stabil geblieben.

Was die Beihilfeinstrumente betrifft, so wurden 2009 am häufigsten direkte Zuschüsse (rund 80 % des Gesamtvolumens) eingesetzt, gefolgt von zinsvergünstigten Darlehen³² (11 %) und Steuerbefreiungen (9 %). Andere Instrumente wie Kapitalbeteiligungen, Steuerstundungen oder Bürgschaften spielten keine wichtige Rolle. Über 70 % der Beihilfen in Form von zinsvergünstigten Darlehen entfielen auf Spanien und Frankreich, während Belgien und das Vereinigte Königreich zusammen knapp 85 % der Steuerbefreiungen für FuEuI gewährten.

3.5. Staatliche Beihilfen und Innovationsleistung

Beim Vergleich der Höhe der von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen³³ mit ihrer Innovationsleistung³⁴ ist festzustellen, dass kein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Größen besteht. Der Innovationsleistungsanzeiger umfasst zahlreiche Faktoren, zu denen neben der Höhe der (öffentlichen und privaten) Aufwendungen für FuE zum Beispiel der höchste erreichte Bildungsgrad der Jugendlichen, der Breitbandzugang der

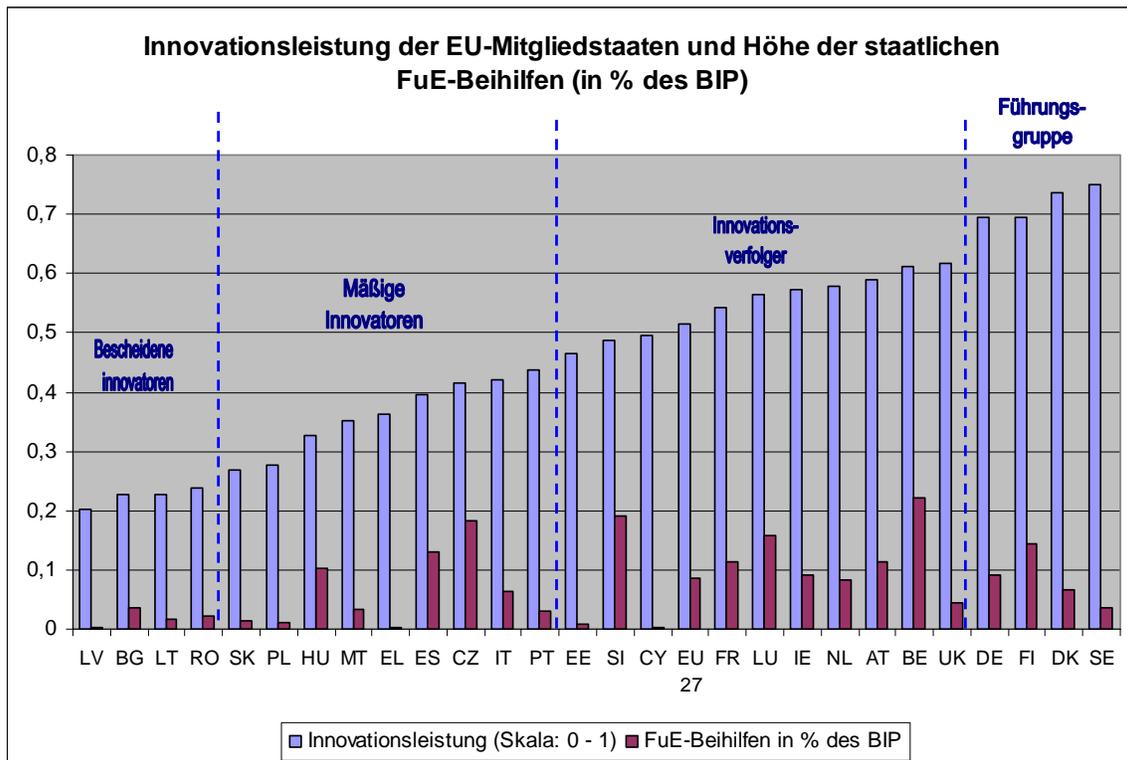
³² Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über staatliche Beihilfen umfassen zinsvergünstigte Darlehen auch rückzahlbare Vorschüsse.

³³ Der Vergleich ist statischer Art und trägt nur den 2009 gewährten Beihilfen Rechnung.

³⁴ Im Leistungsanzeiger der Innovationsunion für Forschung und Innovation (1. Februar 2011) werden die Mitgliedstaaten in vier Kategorien eingeteilt: Die Führungsgruppe (Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden), die Innovationsverfolger (Österreich, Belgien, Zypern, Estland, Frankreich, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Slowenien und das Vereinigte Königreich), die mäßigen Innovatoren (Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta, Polen, Portugal, Slowakei und Spanien) und die bescheidenen Innovatoren (Bulgarien, Lettland, Litauen und Rumänien).

Unternehmen und die Anzahl der Gemeinschaftsmarken pro einer Million Einwohner zählen. Alle diese Faktoren tragen zur Innovationsleistung eines Landes bei. Dies zeigt, welche verschiedenen Möglichkeiten die Mitgliedstaaten haben, um FuEuI zu steigern. Staatliche Beihilfen sind nur eines der zur Verfügung stehenden Instrumente.

Die von Mitgliedstaaten der Führungsgruppe, wie Schweden, Deutschland und Dänemark, gewährten Beihilfen entsprachen (relativ, als prozentualer Anteil am BIP ausgedrückt) dem EU-Durchschnitt oder lagen darunter. Finnland, das ebenfalls der Führungsgruppe angehört, lag mit seiner Beihilfengewährung jedoch über dem EU-Durchschnitt. In den vier genannten Ländern lagen die staatlichen Aufwendungen für FuEuI über dem EU-Durchschnitt³⁵.



Bei der Gruppe der Innovationsverfolger liegt die Höhe der staatlichen Beihilfen in den meisten Fällen über oder nahe dem EU-Durchschnitt (0,09 % des BIP im Jahr 2009). Nur im Vereinigten Königreich, in Estland und in Zypern ist der Anteil der staatlichen FuEuI-Beihilfen geringer (weniger als die Hälfte des EU-Durchschnitts). Mit Ausnahme von Ungarn, Spanien und der Tschechischen Republik, deren Beihilfengewährung über dem EU-Durchschnitt lag, blieben die Länder der Gruppe der mäßigen bzw. bescheidenen Innovatoren unter dem EU-Durchschnitt.

³⁵ Als prozentualer Anteil am BIP.

3.6. Staatliche FuEuI-Beihilfen – Zusammenfassung

Europa muss noch erhebliche Fortschritte erzielen, um das europäische Ziel zu erreichen, demzufolge bis 2020 3 % des EU-BIP für FuEuI ausgegeben werden sollen. Dieses quantitative Ziel muss jedoch auch mit Strukturreformen einhergehen, um das Umfeld und die allgemeinen Rahmenbedingungen für private Forschung und Entwicklung zu verbessern. In der Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion beschreibt die Kommission, was Europa ihrer Meinung nach tun muss, um die Rahmenbedingungen und den Zugang zu Finanzierungsmitteln für FuEuI zu verbessern, neue Herausforderungen unserer Gesellschaft anzunehmen und sicherzustellen, dass innovative Ideen in Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden, die Wachstum und Arbeitsplätze schaffen. Die Beihilfenvorschriften bieten eine Reihe zusätzlicher Mittel, um diese Herausforderungen anzugehen.

Die staatlichen FuEuI-Beihilfen dienen hauptsächlich dazu, in Fällen, in denen die Märkte selbst aufgrund von Unzulänglichkeiten in ihrer Funktionsweise kein optimales FuEuI-Niveau erreichen, Finanzmittel bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten, die im Innovationsbereich zur Führungsgruppe zählen, sind nicht unbedingt diejenigen, die die meisten FuEuI-Beihilfen gewähren.

4. STAATLICHE UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

4.1. Politischer Kontext

Die europäische und die globale Wirtschaft sowie unsere Lebensqualität hängen von natürlichen Ressourcen ab. Die intensive Nutzung dieser Ressourcen belastet die Erde und gefährdet die Versorgungssicherheit in Bezug auf die Ressourcen. Deshalb müssen wir den Übergang zu einer ressourcenschonenden, emissionsarmen Wirtschaft schaffen, um ein nachhaltiges Wachstum zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Strategie Europa 2020 ein „nachhaltiges Wachstum“³⁶ als eine der wichtigsten Prioritäten für die kommenden Jahre herausgestellt: Konkrete Ziele wurden gesetzt³⁷, und die Leitinitiative für „ein ressourcenschonendes Europa“ bietet einen langfristigen Rahmen für Maßnahmen.

³⁶ Mitteilung der Kommission: „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“, KOM(2011) 21 endg.

³⁷ Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber dem Stand von 1990 bzw. um 30 %, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (insbesondere eine internationale Vereinbarung über verbindliche Ziele zur Emissionsverringerung), Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Endenergieverbrauch auf 20 % sowie eine 20-prozentige Steigerung der Energieeffizienz.

Der langfristige Rahmen sieht koordinierte Maßnahmen in einer Reihe von Bereichen vor³⁸ und unterstützt politische Programme zu Klimaschutz, Energie³⁹, Verkehr, Industrie, Rohstoffen, Landwirtschaft, Fischerei, Biodiversität und regionaler Entwicklung, die zu Folgendem beitragen werden:

- Stärkung der Wirtschaftsleistung bei gleichzeitiger Verringerung des Ressourceneinsatzes
- Ermittlung und Schaffung neuer Wachstums- und Innovationsmöglichkeiten sowie Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU
- Sicherung der Versorgung mit wesentlichen Ressourcen
- Bekämpfung des Klimawandels und Eindämmung der Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung

Viele dieser Ziele werden durch regulatorische oder allgemeine Maßnahmen angestrebt, die keine staatlichen Beihilfen umfassen. Ferner müssen die Umweltmaßnahmen der EU nach Artikel 191 AEUV⁴⁰ auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip beruhen; dies beinhaltet die Internalisierung sämtlicher Umweltschutzkosten, indem diese den Verursachern zugerechnet werden, und umfasst damit keine staatlichen Beihilfen.

Wie in der Initiative „Ressourcenschonendes Europa“ dargelegt, werden *„Ressourcen (...) oft ineffizient genutzt, weil keine Informationen darüber vorliegen, was sie die Gesellschaft tatsächlich kosten. Dies verhindert, dass Unternehmen und Verbraucher ihr Verhalten entsprechend ändern.“* Ohne staatliches Eingreifen können Unternehmen sich in bestimmten Fällen der Übernahme der vollen Kosten der von ihnen verursachten Umweltschädigung entziehen. Der Markt gewährleistet also keine effiziente Ressourcenallokation, was dazu führt, dass die Unternehmen sich nicht umweltbewusster verhalten. In solchen Fällen können staatliche Beihilfen dazu dienen, dem Marktversagen in Bezug auf die Zurechnung der negativen externen Effekte zu begegnen.

Anreize für Unternehmen, den Umweltschutz zu verbessern und ihre Kosten zu internalisieren, können zum Beispiel durch marktwirtschaftliche Instrumente⁴¹ (im Folgenden „MWI“, z. B. Besteuerung) und/oder Regulierung (z. B. verbindliche EU-Normen) geschaffen werden. Öffentliche Förderung, einschließlich staatlicher Beihilfen, kann auch eine Rolle spielen, wenn Unternehmen durch Marktversagen daran gehindert

³⁸ In der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ ist die Entwicklung koordinierter Fahrpläne vorgesehen.

³⁹ Vgl. die sich auf den Energiebereich beziehenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4.2.2011.

⁴⁰ Art. 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010.

⁴¹ Wie etwa handelbare Umweltzertifikate usw. Die Kommission kündigte in ihrer Strategie Europa 2020 ihre Absicht an, verstärkt MWI einzusetzen.

werden, ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen, und wenn der Einsatz anderer MWI nicht möglich ist⁴².

Durch die Kontrolle staatlicher Beihilfen im Umweltschutzbereich⁴³ soll in erster Linie sichergestellt werden, dass durch die Beihilfen ein höherer Grad an Umweltschutz erreicht wird als dies ohne die Beihilfen der Fall gewesen wäre und dass die positiven Auswirkungen der Beihilfe deren negative Auswirkungen – insbesondere Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten – überwiegen.

4.2. Beihilfavorschriften im Umweltschutzbereich

Die derzeitigen Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen⁴⁴ sind Teil des Klimapakets 2008. Sie sollen die Umsetzung der Beihilfenkontrolle im Rahmen der Umwelt- und Energiepolitik der EU gewährleisten. Sie wurden ergänzt durch die AGVO, mit der erstmals bestimmte Umweltschutzbestimmungen in eine Gruppenfreistellungsverordnung aufgenommen wurden.

Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen

In den derzeitigen Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen, die im April 2008 in Kraft traten, legte die Kommission Regeln für die Vereinbarkeit von Umweltschutzbeihilfen mit dem Binnenmarkt dar, wobei sie einige häufig eingesetzte Umweltschutzbeihilfen behandelte. Auch andere Arten von Beihilfemaßnahmen können für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, sind aber direkt auf der Grundlage von Artikel 107 AEUV zu prüfen (Abwägung zwischen positiven und negativen Auswirkungen).

Mit den Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten angeregt werden, die Erzeugung erneuerbarer Energien und energieeffiziente Kraft-Wärme-Kopplung zu fördern, indem sie einschlägige Betriebsbeihilfen in Höhe der vollen Differenz zwischen Produktionskosten und Marktpreis gewähren dürfen. Ferner enthalten die Leitlinien Bestimmungen über Beihilfen für die frühzeitige Anpassung an EU-Normen, Beihilfen für Umweltstudien, Beihilfen für Fernwärme, Beihilfen für die Abfallbewirtschaftung und Beihilfen in Verbindung mit handelbaren Umweltzertifikaten.

Was Steuerermäßigungen betrifft, werden Energiesteuerermäßigungen in den Leitlinien für mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet, sofern die betroffenen Unternehmen nach der Ermäßigung mindestens den EU-Mindeststeuersatz zahlen (und derartige Steuerermäßigungen unter eine Gruppenfreistellung fallen, siehe unten). Auch Steuerermäßigungen, die dazu führen, dass Unternehmen nicht mindestens den EU-Mindestsatz entrichten, können für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, aber die Mitgliedstaaten müssen in diesem Falle

⁴² Wie etwa bestimmte Ausnahmen von der Energiesteuerrichtlinie.

⁴³ Die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ der Strategie Europa 2020 enthält einen Aufruf an die Mitgliedstaaten, „umweltgefährdende Subventionen, mit Ausnahme solcher für sozial benachteiligte Bevölkerungskreise, auslaufen zu lassen“. Bei den umweltgefährdenden Subventionen handelt es sich nicht ausschließlich um staatliche Beihilfen, so dass die laufende Diskussion über das Auslaufen derartiger Subventionen sich nicht auf den Bereich der staatlichen Beihilfen beschränkt.

⁴⁴ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1.

aufzeigen, dass sie dem mit den Steuern verfolgten allgemeinen Umweltschutzziel nicht zuwiderlaufen und dass die jeweiligen Ausnahmen notwendig und verhältnismäßig sind.

Die Leitlinien sehen eine Standardprüfung und eine eingehende Prüfung vor. Gegenstand einer eingehenden Prüfung sind Maßnahmen, die Investitionsbeihilfen von über 7,5 Mio. EUR pro Empfänger beinhalten, und Betriebsbeihilfen ab einem bestimmten Schwellenwert, bei denen die Gefahr, dass sie Wettbewerb und Handel verzerren, am größten ist.

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Die AGVO ist die erste Gruppenfreistellungsverordnung, die Bestimmungen über Beihilfen für Umweltschutz und Energieeinsparungen enthält. Die aufgestellten Regeln stehen mit den Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen im Einklang. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Leitlinien und der AGVO besteht jedoch darin, dass die AGVO grundsätzlich eine vereinfachte Kostenberechnungsmethode vorsieht.

Die Verordnung erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die Gewährung einer Reihe von Beihilfen zur Verbesserung des Umweltschutzes bzw. zur Bekämpfung des Klimawandels. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem Investitionen in Energiesparmaßnahmen oder zur Förderung erneuerbarer Energien und Beihilfen in Form von Umweltsteuerermäßigungen in Bezug auf die harmonisierte Energiebesteuerung, die nicht der Pflicht zu einer vorherigen Anmeldung bei der Kommission unterliegen.

Wenn bestimmte Schwellenwerte für die Einzelanmeldung überschritten werden oder die Voraussetzungen der AGVO nicht erfüllt sind, müssen die Beihilfen nach wie vor einzeln bei der Kommission angemeldet werden, damit die Kommission prüfen kann, wie sie sich auf den Wettbewerb auswirken und inwieweit sie im Allgemeininteresse liegen.

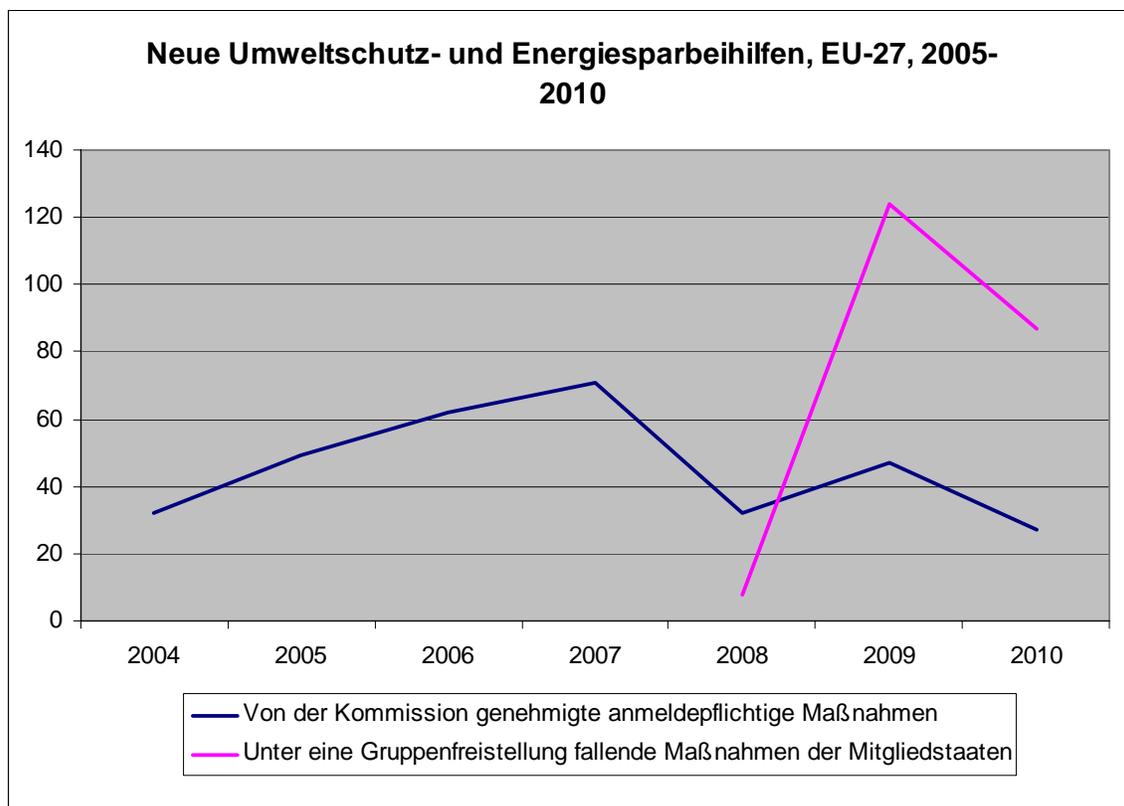
4.3. Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Umweltschutzbereich und Fallstudien

Im Zeitraum 2004-2010 erließ die Kommission 347 endgültige Entscheidungen/Beschlüsse zu staatlichen Umweltschutzbeihilfen, d. h. zu Beihilfen, mit denen Energiespar- oder andere Umweltschutzziele verfolgt werden. Darunter waren 320, in denen die Vereinbarkeit der betreffenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt festgestellt wird, 21, nach denen die betreffende Maßnahme keine Beihilfe darstellt, und 6 Negativentscheidungen bzw. -beschlüsse.

Die große Mehrheit der erlassenen Entscheidungen/Beschlüsse (knapp über 82 %) bezog sich auf Regelungen, 6 % auf die Einzelanwendung einer Regelung und 11 % auf Ad-hoc-Maßnahmen. Die Hälfte der erlassenen Entscheidungen/Beschlüsse entfiel auf fünf Mitgliedstaaten: Italien (44), Deutschland (38), die Niederlande (36), das Vereinigte Königreich (33) und die Tschechische Republik (26).

In den Jahren 2006-2007, vor Inkrafttreten der Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen und der AGVO, wurden nahezu 140 Entscheidungen erlassen. Die eingehende wirtschaftliche Prüfung wurde im April 2008 mit den Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen eingeführt; bis Ende 2010 erließ die Kommission 10 Positiventscheidungen/-beschlüsse auf der Grundlage einer eingehenden Prüfung.

Die Mitgliedstaaten führten 219 unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahmen ein, darunter 194 Regelungen. Die meisten Regelungen wurden von Deutschland (40), Italien (39), Spanien (38) und dem Vereinigten Königreich (21) eingeführt. Was die mit diesen Beihilfen verfolgten Ziele im Einzelnen betrifft, war das am häufigsten vorkommende die Förderung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen (Artikel 21 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung), die (als einziges Ziel oder als eines der Ziele) in 120 unter Gruppenfreistellungen fallenden Maßnahmen zum Tragen kam. Es folgten Investitionen in Energiesparmaßnahmen (Artikel 21 AGVO, 101 Maßnahmen), Investitionsbeihilfen, die Unternehmen in die Lage versetzen, über die Gemeinschaftsnormen für den Umweltschutz hinauszugehen (Artikel 18 AGVO, 71 Maßnahmen), Beihilfen für Umweltstudien (Artikel 24, 61 Maßnahmen) und Investitionsbeihilfen für eine hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung (Artikel 22 AGVO, 58 Maßnahmen). Die übrigen Ziele der AGVO spielten eine weniger wichtige Rolle⁴⁵.



Der nachstehende Kasten enthält Beispiele für besondere Maßnahmen, die in zwei Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, um den Umweltschutz zu verbessern. Das erste Beispiel ist eine deutsche Maßnahme zur Förderung eines Projekts für Trennung und Rückführung von CO₂-Emissionen bei der Stahlerzeugung. Gegenstand des zweiten Beispiels ist eine in Dänemark durchgeführte Steuermaßnahme für die Zementindustrie.

⁴⁵ Artikel 19: 42 Maßnahmen, Artikel 20: 25 Maßnahmen, Artikel 25: 7 Maßnahmen.

Projekt Top Gas Recycling (TGR) – Beihilfe für die ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (Deutschland, N 450/2009)

2009 gab Deutschland der Kommission seine Absicht bekannt, dem Unternehmen ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (im Folgenden „AMEH“) eine Beihilfe für das Demonstrationsvorhaben „Gichtgasrückführung“ (Top Gas Recycling, im Folgenden „TGR“) zu gewähren. TGR ist ein innovatives und umweltfreundliches Verfahren, durch das CO₂ von den anderen Hochofengasen getrennt wird und die CO₂-freien Gase erneut der Stahlerzeugung zugeführt werden, so dass Energieeinsparungen erzielt werden. Die TGR-Technologie ist in der Praxis noch nicht in industriellem Maßstab eingesetzt worden. Da die Beihilfe in Höhe von 30,18 Mio. EUR die auf 7,5 Mio. EUR festgesetzte Obergrenze für die einem Unternehmen gewährte Investitionsbeihilfe übersteigt, wurde unter Abwägung der positiven und negativen Elemente der fraglichen Beihilfe eine eingehende Prüfung durchgeführt.

Die Kommission war der Auffassung, dass das geförderte Vorhaben einen Nutzen für die Umwelt hatte und somit zur Erreichung der Klimaziele beitrug. Es wurden keine wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen erwartet, und die Beihilfe hatte Anreizwirkung. Ferner erfüllte die Maßnahme die formalen Kriterien der Verhältnismäßigkeit. Die Beihilfeintensität von 55 % lag unter der zulässigen Beihilfehchstintensität von 60 % der förderfähigen Kosten (wobei die CO₂-Kosteneinsparungen im Einklang mit den Leitlinien unberücksichtigt blieben). Die Kommission stellte fest, dass sie den geplanten Beihilfebetrag angesichts der mit dem TGR-Projekt verbundenen Risiken und der Auswirkungen der Beihilfe auf die Märkte in diesem Fall genehmigen konnte. Die Kommission genehmigte die Maßnahme am 9. März 2010.

Steuerbefreiungen für Zementhersteller (Dänemark, N 327/2008 und C 30/2009)

Im Juni 2008 meldete Dänemark bei der Kommission zwei Umweltsteuerentlastungen für die Zementindustrie an: eine Entlastung von der neu eingeführten Steuer auf Stickoxid (NO_x) und eine vollständige Befreiung von der bestehenden Steuer auf bestimmte Abfälle aus der Zementherstellung.

Nach den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen werden Beihilfen in Form von Umweltsteuerermäßigungen oder -befreiungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, wenn sie zumindest mittelbar eine Verbesserung des Umweltschutzniveaus bewirken und die Umweltsteuerermäßigungen bzw. -befreiungen dem verfolgten allgemeinen Ziel nicht zuwiderlaufen. Was die Ermäßigung der NO_x-Steuer betrifft, ergibt sich aus der Tatsache, dass das allgemeine Steuerniveau höher sein kann als es ohne die Ermäßigung gewesen wäre, eine mittelbare Verbesserung des Umweltschutzes. In Bezug auf die Gefahr, dass die Maßnahme dem verfolgten allgemeinen Ziel zuwiderlaufen könnte, versuchte Dänemark, die Ermäßigung auf ein Minimum zu beschränken, indem es die Zahl der Empfänger beschränkte und verlangte, dass die Empfänger dennoch 53 % der vollen Steuer entrichten. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die Maßnahme notwendig und verhältnismäßig war, und genehmigte die geplante Ermäßigung der NO_x-Steuer am 28. Oktober 2009.

Was die vollständige Befreiung von der Abfallsteuer betrifft, hatte die Kommission jedoch Zweifel an der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, da das Unternehmen bei einer vollständigen Befreiung keinen Anreiz mehr hätte, zu dem mit der Abfallsteuer verfolgten Umweltziel beizutragen. Am 28. Oktober 2009 leitete die Kommission ein förmliches Prüfverfahren ein (jetzt Sache C 30/2009) und forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf. Bislang wurde noch kein endgültiger Beschluss erlassen.

4.4. Staatliche Aufwendungen für Umweltschutzbeihilfen

Die Strategie Europa 2020 beinhaltet die sogenannten „20/20/20“-Umweltschutzziele, die Folgendes beinhalten: Verringerung der CO₂-Emissionen um 20 %, Anteil erneuerbarer Energien am EU-Energieverbrauch von 20 % und Steigerung der Energieeffizienz um 20 %. Staatliche Beihilfen können unmittelbar oder mittelbar zu diesen Zielen beitragen, insbesondere wenn sie Marktversagen angehen oder unzureichende Anreize für mehr Umweltschutz ergänzen (z. B. allgemeine regulatorische Maßnahmen).

Wie bereits dargelegt, stellen nicht alle öffentlichen Fördermaßnahmen staatliche Beihilfen dar; bei allgemeinen Steuermaßnahmen ist dies zum Beispiel nicht der Fall, da sie nicht selektiv sind. Die nachstehenden Zahlen beziehen sich nur auf Fördermaßnahmen, die staatliche Beihilfen bilden.

2009 beliefen sich die staatlichen Umweltschutzbeihilfen auf 13,2 Mrd. EUR (davon entfielen 93 % oder 12,2 Mrd. EUR auf den Umweltschutz ohne Energiesparmaßnahmen und nur 7 % oder 0,97 Mrd. EUR auf Energiesparmaßnahmen). Relativ gesehen machten die Umweltschutzbeihilfen 22,6 % der Gesamtbeihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor bzw. 0,11 % des BIP der EU-27 aus.

Nur sechs Mitgliedstaaten lagen mit ihrer Beihilfengewährung über dem EU-Durchschnitt: Schweden (0,66 % des BIP), Deutschland (0,23 %), Dänemark (0,19 %), Finnland (0,19 %), die Niederlande (0,19 %) und Österreich (0,13 %). Nominal gesehen waren die größten Beihilfegewährer Deutschland (5,7 Mrd. EUR, 43 % des EU-Gesamt Betrags), Schweden (1,9 Mrd. EUR, 14 %), das Vereinigte Königreich (1,2 Mrd. EUR, 9 %) und die Niederlande (1,1 Mrd. EUR, 8 %).

Mit Umweltbeihilfen wird eine große Bandbreite an Zielen verfolgt, z. B. Fördermaßnahmen in den Bereichen erneuerbare Energien, Energieeinsparungen, Abfallwirtschaft, Sanierung schadstoffbelasteter Industriestandorte und Verbesserung von Herstellungsverfahren. Bei diesen Arten von Maßnahmen kommen die von den Mitgliedstaaten gewährten staatlichen Beihilfen der Umwelt direkt zugute. Die Aufwendungen für staatliche Beihilfen können daher als Messgröße für den angestrebten Umweltnutzen verwendet werden. 2009 machte dies 35,5 % der Umweltbeihilfen und damit rund 4,7 Mrd. EUR aus. Den größten Beitrag zu diesem Betrag leisteten Spanien (828 Mio. EUR), das Vereinigte Königreich (746 Mio. EUR), Österreich (358 Mio. EUR) und die beiden skandinavischen Mitgliedstaaten Dänemark (362 Mio. EUR) und Schweden (343 Mio. EUR).

Eine zweite Kategorie von Beihilfemaßnahmen, die unter die Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen fallen, sind Ermäßigungen bzw. Befreiungen von Umweltsteuern. Die Aufwendungen für diese Kategorie von Beihilferegulungen geben Aufschluss über die Höhe der Steuereinnahmen, auf die der Staat verzichtet, und können folglich nicht als Messgröße für den durch die Steuern selbst bedingten Umweltnutzen zugrunde gelegt werden. 2009 fielen 56,1 % der Umweltbeihilfen, d. h. rund 7,4 Mrd. EUR, in diese Kategorie. Von diesem Gesamtbetrag entfiel der größte Teil auf Deutschland (rund 5 Mrd. EUR), gefolgt von Schweden (1,6 Mrd. EUR), dem Vereinigten Königreich

(0,4 Mrd. EUR), Finnland (0,2 Mrd. EUR), Dänemark (58 Mio. EUR) und der Slowakei (31 Mio. EUR).

Seit durch die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen neue Elemente in die Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Steuerbefreiungen, die eine Besteuerung unterhalb der EU-Mindeststeuersätze (harmonisierte Steuern) bewirken, eingeführt wurden, hat die Kommission nur eine derartige Steuerbefreiung genehmigt, die sich auf Dänemark bezog (N 327/2008, vgl. vorstehende Beschreibung)⁴⁶. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch geeignete Maßnahmen ergreifen, um die bestehenden Steuerermäßigungen bis spätestens 31. Dezember 2012 mit den Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen in Einklang zu bringen; dies gilt auch in Fällen, in denen die Steuern unter den EU-Mindestsätzen liegen. Deshalb könnten bis Ende 2012 weitere Fälle bei der Kommission angemeldet werden.

Die unter eine Gruppenfreistellung fallenden Umweltschutzbeihilfen mit unmittelbarem Umweltnutzen beliefen sich 2009 auf insgesamt 732 Mio. EUR; dies entspricht rund 6 % der insgesamt für Umweltzielsetzungen gewährten Beihilfen (was im Vergleich zu dem bei den übrigen horizontalen Zielsetzungen festzustellenden Anteil vergleichsweise niedrig ist). Die Mitgliedstaaten nutzten in der Regel drei (der acht) in der AGVO vorgesehenen einschlägigen Ziele: Förderung erneuerbarer Energien (Artikel 23 AGVO, 341 Mio. EUR), Investitionsbeihilfen, die Unternehmen in die Lage versetzen, über die Gemeinschaftsnormen für den Umweltschutz hinauszugehen (Artikel 18 AGVO, 188 Mio. EUR) und Umweltschutzbeihilfen für Energiesparmaßnahmen (Artikel 21 AGVO, 116 Mio. EUR).

Der Anteil der unter eine Gruppenfreistellung fallenden Beihilfen ist im Umweltbereich besonders gering, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass eine geringe Zahl in der Vergangenheit genehmigter Steuerbefreiungsregelungen im Hinblick auf den monetären Wert so stark ins Gewicht fallen, dass sie weiterhin mit dem größten Teil der in diesem Bereich gewährten staatlichen Beihilfen zu Buche schlagen. Knapp die Hälfte (47 %) der im Umweltbereich gewährten unter eine Gruppenfreistellung fallenden Beihilfen entfielen auf Deutschland, gefolgt von Spanien und Belgien, die zusammen weitere 44 % ausmachten.

Beim Vergleich der Aufwendungen für staatliche Umweltschutzbeihilfen in den beiden aufeinanderfolgenden Zeiträumen 2004-2006 und 2007-2009 ist sowohl in relativer Hinsicht (als prozentualer Anteil am BIP – von 0,12 % des BIP auf 0,11 % des BIP) als auch in nominaler Hinsicht (um durchschnittlich 0,6 Mrd. EUR pro Jahr) ein rückläufiger Trend festzustellen. Ferner ging der Anteil dieser Beihilfen an den gesamten staatlichen Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor von 25,5 % auf 23,3 % zurück.

⁴⁶ Darüber hinaus gab es nur eine Negativentscheidung ohne Rückforderung, die einen niederländischen Fall betraf: *Vrijstelling van milieubelasting voor keramiekproducenten* (C/5/2009).

Dieser Rückgang kann durch mehrere Gründe bedingt sein. Der erste ist die Auswirkung der bereits verwirklichten marktwirtschaftlichen Anreize, durch die die Akteure ihre Umweltkosten internalisieren, so dass keine staatlichen Beihilfen erforderlich sind. Ein weiterer Faktor, der zur Verringerung der staatlichen Beihilfen beiträgt, sind die strengeren EU-Umweltnormen: Die Akteure müssen sich an die verbindlichen EU-Normen anpassen und sie einhalten, ohne dafür eine öffentliche Förderung zu erhalten. Schließlich könnten sich – zumindest im zweiten genannten Zeitraum – auch krisenbedingte Haushaltszwänge auf die öffentlichen Aufwendungen für den Umweltschutz ausgewirkt haben.

Im Zeitraum 2004-2009, in dem in der EU Umweltbeihilfen in Höhe von 79 Mrd. EUR gewährt wurden, schlugen Deutschland und Schweden (und ihre Steuerbefreiungen) mit 51 % bzw. 16 % des Gesamtvolumens zu Buche. Seit 2005 bildet eine dem verarbeitenden Gewerbe gewährte Befreiung von der Energiesteuer auf elektrischen Strom die größte Beihilfeausgabe in Schweden und macht über die Hälfte der dort gewährten Umweltbeihilfen aus⁴⁷. In Deutschland stiegen die Aufwendungen infolge der 2002 erfolgten Verlängerung verschiedener Befreiungen von der deutschen Ökosteuer auf Strom und Mineralöl bis 2006 kontinuierlich. Im Anschluss an verschiedene Änderungen dieser Steuerbefreiungen in Deutschland gingen die im Rahmen von Umweltsteuerbefreiungsregelungen gewährten Beihilfen deutlich zurück, wobei der Rückgang zwischen 2006 und 2009 bei 3,2 Mrd. EUR lag. Im Jahr 2009 wurde ein Drittel aller Umweltbeihilfen in Deutschland im Rahmen einer Steuermaßnahme gewährt, die für energieintensive Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe bestimmt war.

Fast alle Umweltschutzbeihilfen werden im Rahmen von Regelungen gewährt. Zwischen 2004 und 2009 machten die Ad-hoc-Einzelbeihilfen in diesem Bereich weniger als 0,5 % des Gesamtvolumens aus. Das am häufigsten gewählte Beihilfeinstrument waren Steuerbefreiungen, die 77 % der gesamten zwischen 2004 und 2009 gewährten Umweltschutzbeihilfen ausmachten, gefolgt von direkten Zuschüssen (23 %).

4.5. Staatliche Beihilfen für Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen – Zusammenfassung

Angesichts der Strategie Europa 2020 können staatliche Beihilfen erforderlich sein, um EU-Umweltziele zu erreichen, die durch marktwirtschaftliche Anreize oder durch Regulierung nicht erreicht werden können. Mit der Beihilfenkontrolle soll sichergestellt werden, dass Umweltbeihilfen den Wettbewerb nicht in ungerechtfertigter Weise verzerren.

Die Beihilfenkontrolle kann auch die weitere Harmonisierung von Förderregelungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus hin zu einem europäischen Binnenmarkt für Energie begleiten. Sie kann insbesondere eine Rolle spielen bei der verstärkten Harmonisierung der Förderung erneuerbarer Energieträger mit dem Ziel, in den kommenden Jahren Wettbewerbsverzerrungen zwischen den in verschiedenen

⁴⁷ „Energy tax for the manufacturing sector“ (Sachen [N 156/2004](#) und [N 596/2005](#)).

Mitgliedstaaten erzeugten erneuerbaren Energien zu beschränken und eine Überkompensierung zu vermeiden.

5. STAATLICHE BEIHILFEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER REGIONALENTWICKLUNG

5.1. Politischer Kontext

Regionalbeihilfen sollen die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft insgesamt fördern, indem sie die Nachteile benachteiligter Gebiete ausgleichen und so zu den Zielen der Strategie Europa 2020 beitragen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Regionalbeihilfen von anderen Beihilfearten, da sie in erster Linie auf die Beseitigung eines Kohäsionsungleichgewichts und nicht nur auf die Beseitigung von Marktversagen abzielen.

Die Kontrolle staatlicher Regionalbeihilfen ist von der EU-Kohäsionspolitik zu unterscheiden. Regionalbeihilfen sind nämlich stärker auf benachteiligte Gebiete als die EU-Regionalpolitik ausgerichtet, die gegenwärtig breiter angelegte politische Ziele verfolgt und ein räumlich größeres Gebiet abdeckt. Hauptziel der Regionalbeihilfen ist die Bekämpfung räumlicher Ungleichgewichte in Bezug auf Wohlstand und Beschäftigung (Konzentrationseffekt) durch Schaffung eines Anreizes für die Ansiedlung wirtschaftlicher Tätigkeiten in Fördergebieten (unter Berücksichtigung anderer Faktoren wie Arbeitskosten, Zugang zu den Märkten, Steuern, Produktivität usw.). Mit Hilfe von Regionalbeihilfen können die Mitgliedstaaten neue Investitionen fördern, die durch indirekte Förderung der Wirtschaftstätigkeit (Hebelwirkung) zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene und zu Spin-off-Effekten führen.

Die EU-Kohäsionspolitik zielt darauf ab, die Unterschiede zwischen dem Entwicklungsniveau der jeweiligen Regionen und dem Rückstand der ärmsten Regionen zu verringern.

Sie finanziert eine große Bandbreite an Maßnahmen, von Infrastrukturmaßnahmen (Verkehr, Telekommunikation, Energie, Soziales) bis hin zu Maßnahmen im Bereich des Humankapitals. Auf die Aufwendungskategorie „Förderung von Unternehmergeist und Innovation“, die am engsten mit direkter Wirtschaftsförderung verbunden ist und daher auch staatliche Beihilfen beinhaltet, entfallen 20 % der Gesamtaufwendungen für die Kohäsionspolitik. Die Beihilfenvorschriften sind nur auf einen geringen Teil der Aufwendungen für die Kohäsionspolitik anwendbar, da der größte Teil der Strukturfondsausgaben in Aktivitäten fließt, die von der Definition der Beihilfe nicht erfasst werden, wie z.B. allgemeine Infrastrukturmaßnahmen. Ferner kann die direkte finanzielle Unterstützung für Unternehmen verschiedene Formen annehmen (z. B. Zuschüsse, Risikokapital, Darlehen) und Zwecke abdecken (z. B. Innovation, Umwelt, Ausbildung usw.). Ein erheblicher Anteil der im Rahmen der Kohäsionspolitik gewährten staatlichen Beihilfen hängt daher nicht direkt mit regionalen Investitionsbeihilfen im Sinne der Leitlinien für Regionalbeihilfen zusammen, sondern fällt unter andere Beihilfenvorschriften (z. B. FuEuI, Umwelt, Risikokapital usw.).

Regionalbeihilfen decken ein weites Spektrum von Anwendungen ab, das von Maßnahmen, die der gesamten regionalen Wirtschaft zugutekommen, wie allgemeine Fördermaßnahmen für Unternehmen in Fördergebieten (z. B. Startbeihilfen, Investitionsbeihilfen), bis hin zu Einzelbeihilfen für große Investitionsvorhaben reichen, die unter Umständen stärker wettbewerbsverzerrend wirken und bei denen die Beihilfeintensitäten automatisch herabgesetzt werden.

Regionalbeihilfen können jedoch nur dann Wirkung entfalten, wenn sie für nachhaltige Tätigkeiten eingesetzt werden und auf die am stärksten benachteiligten Gebiete der Union konzentriert werden. Ferner müssen die Vorteile einer Beihilfe im Hinblick auf die regionale Entwicklung einer weniger begünstigten Region stärker ins Gewicht fallen als die sich aus der Beihilfe ergebenden Wettbewerbsverzerrungen, das heißt der Grad der Gefahr, dass durch die einem einzelnen Begünstigten oder einer beschränkten Gruppe von Begünstigten gewährte Beihilfe Wettbewerber vom Markt verdrängt werden.

Im Rahmen der EU-Beihilfavorschriften ist die Kommission allein befugt, auf der Grundlage ihrer Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt über staatliche Beihilfen für die regionale Entwicklung zu beschließen. Im Gegensatz dazu müssen die Strukturfonds im Einklang mit den operationellen Programmen eingesetzt werden, die von den einzelnen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission vorgeschlagen werden. Ihre Durchführung wird durch die nationalen Verwaltungsbehörden gewährleistet, die im Einklang mit der allgemeinen Strukturfondsverordnung⁴⁸ für die Gewährleistung der Übereinstimmung mit allen Unionspolitiken einschließlich der Beihilfavorschriften zuständig sind. Die Nichteinhaltung der Beihilfavorschriften bildet nach der Verordnung eine Unregelmäßigkeit, die zur Rückforderung der EU-Kofinanzierung führen kann. Große Vorhaben, deren förderfähige Kosten über 50 Mio. EUR betragen, müssen der Kommission förmlich vorgelegt werden⁴⁹. Anschließend beschließt die Kommission unter Berücksichtigung aller Unionspolitiken über die Kofinanzierung.

5.2. Vorschriften über staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Regionalentwicklung

Die Leitlinien für Regionalbeihilfen enthalten die Kriterien, die die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Regionalbeihilfen mit dem Binnenmarkt zugrundelegt. Sie tragen dem relativen Ausmaß der Entwicklungsprobleme der betreffenden Regionen Rechnung, indem sie besondere Obergrenzen für Regionalbeihilfen vorsehen, die im Wesentlichen die Abwägungsprüfung widerspiegeln, die die Kommission in Bezug auf die positiven und negativen Auswirkungen der Beihilfen durchführen muss.

⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 1); vgl. Artikel 9 und 60.

⁴⁹ Art. 41 a. a. O.

Wie in den Leitlinien für Regionalbeihilfen dargelegt, hat die Kommission 2009 eine Mitteilung angenommen, in der sie die Kriterien für die eingehende Prüfung von Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben⁵⁰ darlegt, d. h. Vorhaben mit förderfähigen Investitionskosten von mindestens 50 Mio. EUR in Gegenwartswert. Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben, die bestimmte Obergrenzen überschreiten, müssen einzeln bei der Kommission angemeldet werden, da sie mit einem größeren Risiko der Wettbewerbsverzerrung verbunden sind. Unter bestimmten Umständen eröffnet die Kommission ein förmliches Prüfverfahren und führt eine eingehende Prüfung durch⁵¹.

Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013

Die Leitlinien für Regionalbeihilfen enthalten die Bestimmungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Förderung der Entwicklung der benachteiligten Regionen der EU, z. B. durch Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Um dem relativen Ausmaß der Entwicklungsprobleme der betroffenen Regionen Rechnung zu tragen, wird zwischen zwei Kategorien von Regionen unterschieden:

- Regionen mit weniger als 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU und Regionen in äußerster Randlage (Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV) kommen für die höchsten Beihilfesätze sowie für Betriebsbeihilfen (Regionalbeihilfen, die auf die Senkung der laufenden Ausgaben eines Unternehmens abzielen) in Frage. Die Beihilfesätze reichen von 30 % bis 50 % der förderfähigen Kosten.
- Regionen, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihrer eigenen Politik zur regionalen Entwicklung auf der Grundlage bestimmter Parameter, die in erster Linie mit einer geringen Bevölkerungsdichte und/oder einem besonders niedrigen Pro-Kopf-BIP oder einer hohen Arbeitslosigkeit zusammenhängen (Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV), selbst festlegen. Für diese Regionen können die Mitgliedstaaten geringere Regionalbeihilfesätze gewähren (grundsätzlich zwischen 10 % und 15 % der förderfähigen Kosten).

In allen Fördergebieten kann die Intensität der Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen um 20 bzw. 10 Prozentpunkte heraufgesetzt werden.

Betriebsbeihilfen sind grundsätzlich nicht zulässig, können aber unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden. Um die Entwicklung bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit zu fördern, können kleinen Unternehmen in der Gründungs- und Expansionsphase innerhalb der ersten fünf Jahre Beihilfen gewährt werden. Mit Betriebsbeihilfen soll der Abwanderung aus den Gebieten mit der geringsten Bevölkerungsdichte und den Gebieten in äußerster Randlage entgegengewirkt werden; dies soll durch Ausgleich der Zusatzkosten, die infolge der mit diesen Regionen verbundenen Nachteile (Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief-

⁵⁰ Mitteilung der Kommission betreffend die Kriterien für die eingehende Prüfung staatlicher Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zur Förderung großer Investitionsvorhaben (ABl. C 223 vom 16.9.2009, S. 3).

⁵¹ Die Sache Dell Polen (C 46/2008) war der erste Fall, in dem die Kommission die in den Leitlinien vorgesehene Form der Bewertung durchgeführt hat.

und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen) mit dem Betreiben einer Wirtschaftstätigkeit verbunden sind, erreicht werden.

Schließlich sind in den Leitlinien für Regionalbeihilfen die Bestimmungen für „große Investitionsvorhaben“ festgelegt, unter anderem auch ein „Transparenzmechanismus“ für bestimmte Arten von Beihilfen.

Leitfaden für die eingehende Prüfung staatlicher Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben

Nach den Leitlinien für Regionalbeihilfen müssen große Investitionsvorhaben unter bestimmten Voraussetzungen einzeln bei der Kommission angemeldet werden, da sie mit einem größeren Risiko der Wettbewerbsverzerrung verbunden sein können. Ein förmliches Prüfverfahren wird bei Vorhaben eingeleitet, bei denen der Beihilfeempfänger einen Marktanteil von über 25 % hält oder bei denen die durch das Vorhaben entstehende Produktionskapazität 5 % des Marktes übersteigt (während die Wachstumsrate des betreffenden Produktmarkts unter der Zuwachsrate des BIP im EWR liegt).

Der Leitfaden beinhaltet die genauen Bestimmungen zur eingehenden Prüfung der Vereinbarkeit von Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben mit dem Binnenmarkt. Sie basieren auf der Abwägungsprüfung, bei der die positiven Auswirkungen der Beihilfe mit den negativen Auswirkungen einer möglicherweise durch die Beihilfe verursachten Verzerrung des Wettbewerbs verglichen werden. Die Mitgliedstaaten müssen deshalb Angaben zu den positiven Auswirkungen ihrer Beihilfen sowie zu deren Geeignetheit, Angemessenheit und Anreizeffekt machen.

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Nach der AGVO sind transparente regionale Investitions- und Beschäftigungsbeihilferegelungen, die den Kriterien für förderfähige Ausgaben entsprechen und die in der Fördergebietskarte für den betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Beihilfeshöchstintensitäten einhalten, von der Pflicht zur Anmeldung bei der Kommission freigestellt. Die materiellen Vorschriften für Investitionsbeihilfen in der AGVO sind mit jenen der Leitlinien für Regionalbeihilfen identisch, so dass es keinen Vorteil bringt, eine freigestellte Beihilfemaßnahme anzumelden. Nach der AGVO sind regionale Beihilfen für neu gegründete kleine Unternehmen, die eine durch die Leitlinien für Regionalbeihilfen eingeführte neue Form der Regionalbeihilfen darstellen, ebenfalls freigestellt.

Im Einklang mit den Vorschriften der Leitlinien für Regionalbeihilfen sind in der AGVO höhere Beihilfesätze für kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen.

Ad-hoc-Beihilfen an große Unternehmen fallen nicht unter die AGVO; dies gilt mit Ausnahme transparenter Beihilfen, sofern sie dazu verwendet werden, Beihilfen zu ergänzen, die auf der Grundlage von Regelungen gewährt wurden, und die Ad-hoc-Komponente 50 % des gesamten Beihilfebetrags nicht überschreitet.

Große Investitionsvorhaben müssen unter bestimmten Voraussetzungen einzeln angemeldet werden.

Sind die Voraussetzungen der AGVO nicht erfüllt, müssen diese Beihilfen angemeldet werden und werden dann auf der Grundlage der Leitlinien für Regionalbeihilfen gewürdigt.

5.3. Beihilfebeschlüsse im Bereich Regionalbeihilfen und Fallstudien

Im Zeitraum 2004-2010 nahm die Kommission 570 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu Beihilfemaßnahmen für Regionalentwicklung an. Darunter waren 523 Entscheidungen bzw. Beschlüsse, in denen die Vereinbarkeit der betreffenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt festgestellt wurde, 14 Entscheidungen bzw. Beschlüsse, nach denen die betreffende Maßnahme keine Beihilfe darstellte, und 33 Negativentscheidungen bzw. -beschlüsse. Nur gut die Hälfte der Entscheidungen bzw. Beschlüsse betraf Beihilferegelungen (52 %), der Rest betraf Ad-hoc-Beihilfemaßnahmen (knapp 29 %) und Einzelanwendungen von Regelungen (19 %). Sechs von zehn Entscheidungen bzw. Beschlüssen entfielen auf fünf Mitgliedstaaten: Polen (96 Entscheidungen bzw. Beschlüsse), Deutschland (91), Italien (60), Tschechische Republik (46) und Frankreich (18).

Im selben Zeitraum schloss die Kommission 59 eingehende Prüfungen großer Investitionsvorhaben und eine eingehende Prüfung auf der Grundlage des Leitpapiers ab⁵². Der relativ hohe Anteil von Ad-hoc-Maßnahmen liegt in der Zahl der polnischen Ad-hoc-Fälle begründet.

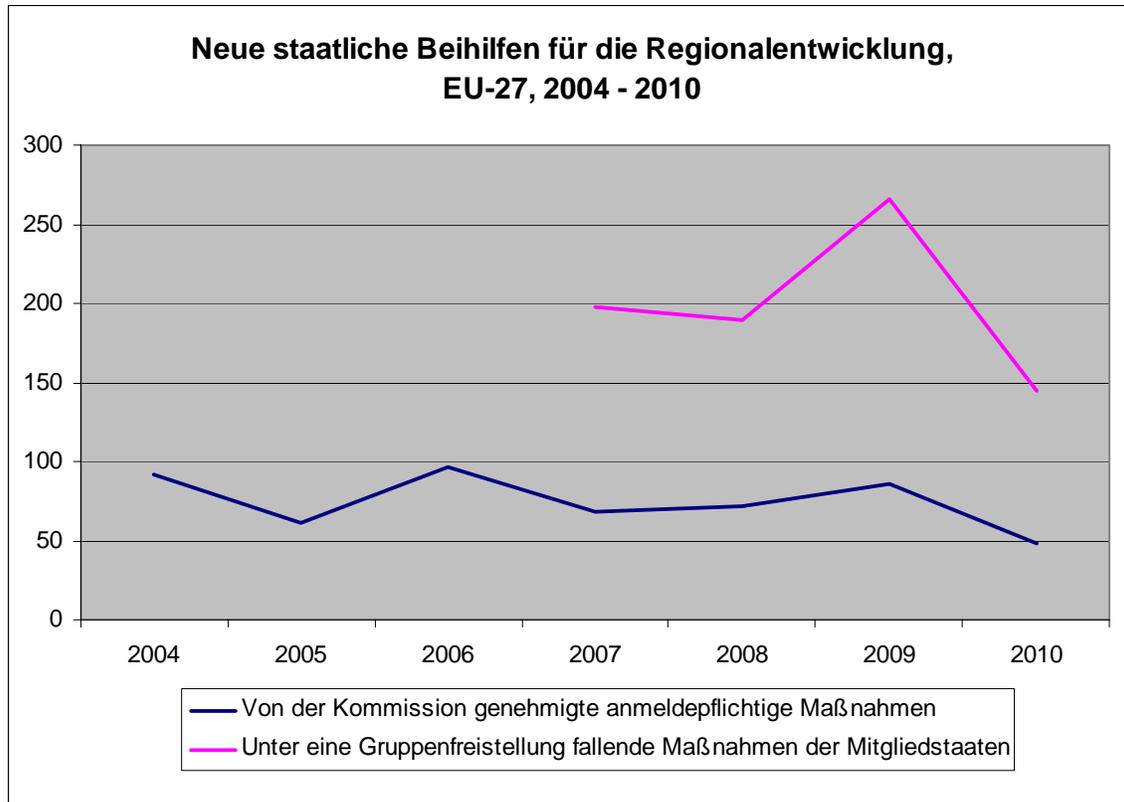
Die Anzahl der pro Jahr genehmigten staatlichen Regionalbeihilfen schwankte im Zeitraum 2004-2009 zwischen 60 und 100 und wies drei Spitzen auf, und zwar in den Jahren 2004 (92 Maßnahmen), 2006 (96) und 2009 (86). 2010 fiel die Zahl der genehmigten Beihilfen deutlich auf ca. 50.

Die Gesamtzahl der von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährten Maßnahmen für die Regionalentwicklung belief sich auf 778, von denen 97 % Beihilferegelungen waren. Die meisten Beihilferegelungen entfielen auf zwei Mitgliedstaaten, in denen die Zuständigkeit für staatliche Beihilfen auf der Ebene der Regionalverwaltung dezentralisiert ist, und zwar Italien (120) und Spanien (112), gefolgt von der Tschechischen Republik (76), Polen (68) und Österreich (57). Nach einem Höchststand im Jahr 2009, als insgesamt 266 Maßnahmen im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährt wurden, fiel die Zahl 2010 auf 145. Dies ist durch die Einführung der neuen AGVO im Jahr 2008 und durch die Tatsache zu erklären, dass ein wesentlicher Teil der Regionalbeihilfen mit den Strukturfondsmaßnahmen zusammenhängt, für die in den vorhergehenden Jahren die operationellen Programme für den Zeitraum 2007-2013 angenommen worden waren.

Etwa 60 % aller im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährten Beihilfen für die Regionalentwicklung fielen unter die (2008 in Kraft getretene) AGVO. Beihilferegelungen schlugen dabei mit 96 % zu Buche. Was die einzelnen Ziele der AGVO betrifft, so waren 87 % der genehmigten Maßnahmen als

⁵² Großes Investitionsvorhaben Polen – Beihilfe für Dell Polen (C 46/2008).

Regionalbeihilferegelungen definiert (Artikel 13 AGVO). Der verbleibende Teil verteilte sich auf Beihilfen für neu gegründete kleine Unternehmen (10 %, Artikel 14 AGVO) und regionale Ad-hoc-Beihilfen (unter 4 %, Artikel 13 Absatz 1 AGVO).



Im nachstehenden Kasten sind Beispiele regionaler Beihilfemaßnahmen erfasst, die in vier Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Das erste ist eine deutsche Beihilfe zur Investitionsförderung in bestimmten Fördergebieten. Das zweite Beispiel zeigt eine maltesische Maßnahme zur Förderung der Gründung neuer Unternehmen, eine Möglichkeit, die mit den Leitlinien für Regionalbeihilfen 2007-2013 eingeführt wurde. Das dritte Beispiel beschreibt Maßnahmen Frankreichs zum Ausgleich der besonderen Nachteile von Regionen in äußerster Randlage. Das letzte Beispiel ist ein großes Investitionsvorhaben in Ungarn.

Investitionszulagengesetz 2007 (Deutschland, N 357a/2006 und XR 6/2007)

Im Juni 2006 meldete Deutschland bei der Kommission eine Nachfolgeregelung für die nach dem Investitionsgesetz, das Steuererleichterungen bei Investitionsprojekten in den neuen deutschen Bundesländern und Berlin beinhaltete, vorgesehenen Beihilfemaßnahmen an. Die ursprüngliche Anmeldung betraf die Anwendung der Beihilferegelung auf Vorhaben, die sowohl vor als auch nach dem 31. Dezember 2006 begonnen worden waren.

Im Einvernehmen mit Deutschland wurde die Maßnahme in zwei Teile aufgeteilt:

(a) Die Beihilfe N 357a/2006 betraf Erstinvestitionsvorhaben, mit denen vor dem 1. Januar 2007 begonnen wurde.

(b) Die unter eine Gruppenfreistellung fallende Beihilferegelung XR 6/2006 betraf Vorhaben, mit denen nach dem 31. Dezember 2006 begonnen wurde. Diese Maßnahme war von der Anmeldung freigestellt und brauchte nicht von der Kommission genehmigt zu werden.

Das Gesamtvolumen beider Maßnahmen beträgt rund 1,74 Mrd. EUR.

2009 wurden 20 % aller Regionalbeihilfen in der EU im Rahmen dieser beiden Beihilfemaßnahmen gewährt, rund 11 % nach der Beihilferegelung N 357a/2006 und der verbleibende Teil nach der Gruppenfreistellungsmaßnahme. Die beiden Maßnahmen machen etwa drei Viertel aller Regionalbeihilfen in Deutschland aus.

Beihilferegelung für neue gegründete kleine Unternehmen (Malta, N 622/2007)

Im Oktober 2007 meldete Malta bei der Kommission seine Absicht an, im Einklang mit dem Ziel „Beihilfen für neu gegründete kleine Unternehmen“ der Leitlinien für Regionalbeihilfen eine Beihilferegelung für die Förderung der Gründung neuer Unternehmen mit hohem Mehrwert anzuwenden, die in der Lage sind, zur regionalen Wirtschaftsentwicklung beizutragen. Dies ist eine neue Beihilfeart, die zum ersten Mal in die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2007-2013 aufgenommen wurde.

Die Regelung gilt für das gesamte Staatsgebiet von Malta, in dem nach der maltesischen Fördergebietskarte 2007-2013 im Rahmen der Ausnahme in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV einzelstaatliche Regionalbeihilfen gewährt werden dürfen.

Die Beihilfen können kleinen Unternehmen gewährt werden, die bis zu drei Jahre vor dem Zeitpunkt der Anwendung der Beihilferegelung gegründet wurden und Beschäftigte im Umfang von mindestens drei Vollzeitäquivalenten haben. Der Mitgliedstaat hat einen Mechanismus eingeführt, mit dem ein möglicher Missbrauch der Beihilfen verhindert werden soll.

Die Maßnahme findet nur auf bestimmte Wirtschaftszweige Anwendung. Die Beihilfe wird als direkter Zuschuss gewährt. Der Gesamtumfang des Zuschusses ist für jeden Empfänger auf 2 Mio. EUR beschränkt, und der jährliche Beihilfebetrug darf 33 % dieser 2 Mio. EUR pro Unternehmen nicht überschreiten.

Nach der Prüfung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilferegelung den Anforderungen der Leitlinien für Regionalbeihilfen entsprach, und erklärte sie für mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Beihilferegelungen für die französischen überseeischen Departements (Frankreich, N 542/2006 und andere)

2007 genehmigte die Kommission zehn Beihilferegelungen für die französischen überseeischen Departements. Diese Regelungen betreffen Freistellungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, mit denen die besonderen Nachteile für Regionen in äußerster Randlage ausgeglichen werden sollen. Diese Regionen in äußerster Randlage sind nach der Ausnahme in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für den Zeitraum 2007-2013 förderfähig. Die zehn Beihilferegelungen waren von der Kommission zuvor nach den Leitlinien für Regionalbeihilfen 2000-2006 genehmigt worden.

Unter bestimmten Voraussetzungen können Unternehmen auch Investitionsbeihilfen von bis zu 60 % für große Unternehmen in Französisch Guyana und von bis zu 50 % für große Unternehmen in Martinique, Guadeloupe und La Réunion erhalten (ggf. zuzügl. KMU-Bonus).

Nach den Leitlinien für Regionalbeihilfen können auch Betriebsbeihilfen gewährt werden, die jedoch durch ihren Beitrag zur Regionalentwicklung gerechtfertigt werden müssen; ihre Höhe muss in einem angemessenen Verhältnis zu den zusätzlichen Kosten stehen, die sich aus den in Artikel 349 AEUV beschriebenen Faktoren ergeben. Nach ihrer Prüfung kam die Kommission zu dem Schluss, dass die gesamte angemeldete Beihilfe etwa 6,5 % des BIP der betroffenen Regionen ausmacht und dass dieser Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu den gesamten Zusatzkosten der Unternehmen in diesen Regionen steht.

2009 wurden 22,7 % aller Regionalbeihilfen in Europa nach diesen zehn Beihilferegelungen gewährt, die in Frankreich etwa 77 % aller Regionalbeihilfen ausmachten.

N 671/2008 – HU – LIP – Regionale Investitionsbeihilfe für Mercedes-Benz Manufacturing Hungary

Im Dezember 2008 meldete Ungarn nach den Leitlinien für Regionalbeihilfen seine Absicht an, Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Regionalbeihilfen für ein großes Investitionsvorhaben zu gewähren. Ungarn wollte die Regionalentwicklung durch die Gewährung von Regionalbeihilfen für den Bau einer neuen Mercedes-Benz-Fabrik fördern, in der 180 000 Pkw pro Jahr hergestellt werden sollen. Als Fördergebiet, in dem die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist und erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, kann die entsprechende Region nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV Regionalbeihilfen erhalten.

Das Investitionsvorhaben umfasste förderfähige Kosten in Höhe von 548,4 Mio. EUR. Ca. 400 Mio. EUR der Gesamtkosten sollten durch ein EIB-Darlehen ohne Staatsgarantie finanziert werden; die staatlichen Beihilfen sollten 111,5 Mio. EUR betragen. Durch die Investition sollen 2500 direkte sowie 10 000 bis 14 000 indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden. Ungarn zufolge würde das Projekt dazu beitragen, die regionale Arbeitslosenquote um 0,5 % zu senken.

Bei der beihilferechtlichen Prüfung von Regionalbeihilfen für große Investitionsvorhaben untersucht die Kommission, ob der Marktanteil des Beihilfeempfängers und die durch die Investition geschaffene Produktionskapazität die in den Leitlinien für Regionalbeihilfen festgelegten Schwellen übersteigen. Ist dies nicht der Fall, wird davon ausgegangen, dass der positive Beitrag der Beihilfe zur Regionalentwicklung gegenüber der nachteiligen Wirkung auf den Wettbewerb überwiegt.

Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die Marktanteile der Daimler-Gruppe, die Eigentümerin der Fabrik ist, auf den relevanten Märkten sowohl vor als auch nach der geplanten Investition erheblich unter der Schwelle von 25 % verblieben und dass die durch das Vorhaben geschaffene zusätzliche Produktionskapazität unter 5 % des sichtbaren Verbrauchs des betreffenden Produkts im EWR blieb. Im November 2009 genehmigte die Kommission die staatliche Beihilfe.

5.4. Staatliche Aufwendungen für Regionalbeihilfen

2009 beliefen sich die staatlichen Ausgaben für Regionalbeihilfen auf 13,9 Mrd. EUR. Dieser Betrag entsprach etwa 24 % aller staatlichen Beihilfen für Industrie und

Dienstleistungssektor oder 0,12 % des BIP der EU-27. Rund 4,9 Mrd. EUR (35 %) wurden als Beihilfen im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährt.

Relativ, d. h. bezogen auf das BIP, betrachtet lagen zwölf Mitgliedstaaten mit ihrer Beihilfengewährung über dem EU-Durchschnitt: Griechenland (0,57 % des BIP), Ungarn (0,28 %), Slowenien (0,27 %), Malta (0,25 %), die Tschechische Republik (0,23 %), Frankreich (0,22 %), Irland (0,18 %), die Slowakei (0,17 %), Polen (0,17 %), Deutschland (0,15 %), Litauen (0,14 %) und Spanien (0,12 %).

Gemessen an der Gesamtheit der Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor fielen die Regionalbeihilfen besonders hoch in den EU-12-Ländern aus, in denen sie etwa 30 % aller Beihilfen ausmachten und höher waren als in den EU-15-Ländern (23 %). Dies lässt sich dadurch erklären, dass diese Mitgliedstaaten mehr förderfähige Regionen haben und daher höhere Beihilfeintensitäten gewähren können.

Der höchste Anteil von Regionalbeihilfen an der Gesamtheit der Industrie- und Dienstleistungsbeihilfen fand sich in Griechenland (76 %), Bulgarien (59 %), Litauen (51 %), der Slowakei (47 %) und der Tschechischen Republik (46 %); demgegenüber lag er in vier Mitgliedstaaten (Dänemark, den Niederlanden, Zypern und Finnland) unter 2 %.

In nominaler Hinsicht waren die größten Beihilfegewährer Frankreich (4,1 Mrd. EUR, 30 % des EU-Gesamt volumens), Deutschland (3,7 Mrd. EUR, 27 %), Griechenland (1,4 Mrd. EUR, 10 %), Spanien (1,2 Mrd. EUR, 9 %) und Italien (1 Mrd. EUR, 7 %).

2009 wurde fast die Hälfte (45 %) aller Beihilfen für die Regionalentwicklung in der EU im Rahmen von nur fünf Beihilfemaßnahmen gewährt. Dabei handelt es sich um drei deutsche Beihilferegulungen (zwei davon im Rahmen von Gruppenfreistellungen), mit denen Investitionen in den ärmsten Gebieten (vor allem Ostdeutschlands) unterstützt werden sollen, und zwei französische Beihilferegulungen, mit denen Betriebsbeihilfen in den französischen überseeischen Departements gewährt werden.

Bei einem Vergleich der beiden aufeinander folgenden Zeiträume 2004-2006 und 2007-2009 wird deutlich, dass die Regionalbeihilfen sowohl nominal (um 2,7 Mrd. EUR) als auch relativ als prozentualer Anteil des BIP von 0,08 % auf 0,1 % des BIP gestiegen sind. Ferner ist ihr Anteil an den gesamten staatlichen Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor von 19 % auf 23 % angewachsen.

Regionalbeihilfen wurden 2007 erstmals in eine Gruppenfreistellungsverordnung einbezogen. Die Verordnung wurde 2006 angenommen und trat im Jahr 2007 in Kraft. Seitdem wurden staatliche Beihilfen in Höhe von insgesamt 11,4 Mrd. EUR ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt. Der Anteil der im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährten Regionalbeihilfen stieg allmählich an, um 2009 35 % aller gewährten Regionalbeihilfen zu betragen. Auf Maßnahmen nach der AGVO entfielen nur 15 % aller im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährten staatlichen Regionalbeihilfen.

Im Zeitraum 2004-2010 wurden in der EU Beihilfen in Höhe von 67 Mrd. EUR gewährt. Fast alle dieser Beihilfen (96 %) wurden im Rahmen von Beihilferegelungen gewährt; nur 4 % entfielen auf Ad-hoc-Einzelbeihilfen. Was die Beihilfeinstrumente betrifft, so wurden zu 55 % (mit stetig zunehmender Tendenz) Steuerbefreiungen gewährt, gefolgt von direkten Zuschüssen (42 %).

5.5. Staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Regionalentwicklung – Zusammenfassung

Staatliche Regionalbeihilfen werden auch weiterhin zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union beitragen. Die Bedeutung dieses Ziels hat in den letzten Jahren zugenommen, insbesondere nach den Beitritten von 2004 und 2007. Derzeit haben staatliche Regionalbeihilfen von allen horizontalen Zielen den höchsten Anteil am Gesamtvolumen der Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor.

Besondere Berücksichtigung finden Regionen in äußerster Randlage wegen der spezifischen zusätzlichen Kosten, die aufgrund der strukturellen Nachteile wie Abgelegenheit und besondere Schwierigkeiten bei der Integration in den Binnenmarkt anfallen.

6. STAATLICHE BEIHILFEN FÜR KMU

6.1. Politischer Kontext

Die Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“⁵³ im Rahmen der Strategie Europa 2020 stellt die wichtige Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als treibende Kraft bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum in der Wirtschaft Europas in den Mittelpunkt. *„Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) vereinigen rund 2/3 der Beschäftigung auf sich, und das Wachstumspotenzial der Industrie der EU liegt zu einem großen Teil in ihren umtriebigen und dynamischen KMU. Kernstück der neuen integrierten Industriepolitik der EU muss deshalb die Förderung der Gründung, Entwicklung und Internationalisierung von KMU sein.“*

In der Leitinitiative wird aber auch darauf hingewiesen, dass die allermeisten Mitgliedstaaten insbesondere bei KMU trotz erheblicher Fortschritte in den letzten Jahren immer noch erkennbar mit großen Herausforderungen in den Bereichen intelligente Regulierung und Unternehmensumfeld konfrontiert sind⁵⁴. Außerdem haben „[d]ie

⁵³ Mitteilung der Kommission „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ (KOM(2010)614).

⁵⁴ Die Kommission hat bereits Maßnahmen ergriffen, um KMU bei der Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen. Siehe Mitteilung der Kommission: „Vorfahrt für KMU in Europa – Der ‚Small Business Act‘ für Europa“ (KOM(2008)394 endg.). Über das Europäische Konjunkturprogramm soll KMU in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank und dem Europäischen

meisten Mitgliedstaaten (...) erkennt, dass beim Zugang zu Finanzierungsmitteln ein erheblicher Engpass, vor allem für die Finanzierung von KMU und Innovationen, besteht“⁵⁵. Für KMU ist es im derzeitigen Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise tatsächlich häufig schwierig, sich Kapital, Risikokapital oder Darlehen zu beschaffen, weil die Risikobereitschaft auf manchen Finanzmärkten gering ist und KMU nur begrenzte Sicherheiten stellen können. Mangels Ressourcen ist es für sie unter Umständen schwieriger, Zugang zu Informationen über neue Technologien, Zukunftsmärkte o. ä. zu erhalten. Um diese Problematik anzugehen, müssen die Mitgliedstaaten noch mehr daransetzen, sich das Motto „Vorfahrt für KMU“ zu eigen zu machen und die Förderregelungen zu vereinfachen.

Die Regierungen haben vielfältige Möglichkeiten, KMU ohne Beihilfen zu unterstützen, so z. B. über allgemeine Fördermaßnahmen, die etwa eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsabgaben, eine Verkürzung der Zahlungsfristen für einen besseren Cashflow bei KMU oder vereinfachte Vorschriften zur Verringerung des Verwaltungsaufwands umfassen können. Dort, wo die Marktkräfte allein nicht ausreichen, dürfen staatliche Beihilfemaßnahmen eine zusätzliche Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Mittel spielen. Dies ist durchaus im Sinne der Leitinitiative „Eine Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, denn *„die Gestaltung von Beihilferegeln [fördert] auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Durch Beihilfevorschriften wird ein Rahmen geschaffen, der die Investitionen der Mitgliedstaaten zur Behebung ermittelter Marktdefizite lenkt“*.

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen ist dabei allerdings unentbehrlich, damit für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, gleiche Ausgangsbedingungen herrschen. Die Kommission muss darüber wachen, dass es sich um zielführende Maßnahmen handelt, und sicherstellen, dass Investoren nicht verdrängt werden, die Beihilfen nicht dazu beitragen, unrentable Unternehmen am Leben zu erhalten, und sie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

6.2. Vorschriften über staatliche Beihilfen für KMU

Im Rahmen der Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit hat die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen modernisiert und die besonders auf KMU zugeschnittenen Maßnahmen ausgebaut. Derzeit kommen KMU für alle nach dem EU-Beihilfenrecht zulässigen Beihilfekategorien in Betracht und bei bestimmten Maßnahmen haben sie zudem Anspruch auf höhere Beihilfeintensitäten⁵⁶.

Investmentfonds der Zugang zu den Kapitalmärkten erleichtert werden. Außerdem werden die Mitgliedstaaten im Konjunkturprogramm dazu aufgerufen, die vor kurzem überarbeiteten Bestimmungen über die Gewährung von staatlichen Beihilfen an KMU wirklich zu nutzen.

⁵⁵

⁵⁶

„Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“, Abschnitt 3.2 der Leitinitiative.
Siehe Abschnitte 3, 4, 5 und 8.

Mit der AGVO wurde das Beihilfenrecht außerdem in erheblicher Weise vereinfacht und gestrafft, so dass die Mitgliedstaaten nun die Möglichkeit haben, bei minimalem Verwaltungsaufwand eine große Bandbreite an Beihilfemaßnahmen für KMU einzuführen. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, diese Möglichkeiten zu nutzen und die bestehenden Budgets für staatliche Beihilfen auf „besser ausgerichtete“ Beihilfen umzustellen.

Dennoch werden umfangreichere Beihilfen aufgrund ihres höheren Risikos, Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen, von der Kommission einzeln auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und ihren Beitrag im Sinne des Gemeininteresses geprüft. Die AGVO enthält deshalb verschiedene Anmeldeschwellen je nach Beihilfenkategorie und den voraussichtlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Im Jahr 2006 nahm die Kommission ein wichtiges Instrument zur Finanzierung von KMU, die Risikokapital-Leitlinien (RKL)⁵⁷, an. Bereits 1998 war ein Risikokapital-Aktionsplan verabschiedet worden, in der Lissabon-Strategie spielte Risikokapital eine wichtige Rolle und auch in der Strategie Europa 2020 ist diese Art von Kapital ein zentrales Element. Die RKL sind bis zum 31. Dezember 2013 in Kraft, wobei eine Halbzeitbilanz vorgesehen war. Die Kommission erklärte dazu in der Mitteilung zur Innovationsunion, sie werde *„die Wirksamkeit der (...) befristeten staatlichen Beihilfemaßnahmen bewerten, unter anderem den Ausbau eines „Schutzhafens“ für Risikokapitalinvestitionen, und davon ausgehend die nötigen Vorschläge unterbreiten“*. Die Halbzeitüberprüfung wurde 2010⁵⁸ abgeschlossen und führte dazu, dass die vorläufige Anhebung des mit dem Vorübergehenden Rahmen eingeführten Safe-Harbour-Schwellenwerts in eine bis zum Ablauf der der RKL (Ende 2013) geltende Bestimmung umgewandelt wurde.

Im nachstehenden Kasten sind die wichtigsten Bestimmungen der AVGO für KMU und der Risikokapital-Leitlinien zusammengefasst.

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Die AGVO bildet einen Rahmen, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ohne jegliche Beteiligung der Kommission Beihilfen für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Verbesserung des Umweltschutzes zu vergeben. Maßnahmen, die in der AGVO genannt sind und mit den darin festgelegten Voraussetzungen und Kriterien in Einklang stehen, sind von der Anmeldepflicht ausgenommen.

Die AGVO ist für KMU besonders deswegen relevant, weil KMU für alle darin geregelten 26 Maßnahmen in Betracht kommen (und in den Genuss großzügigerer Beihilfeintensitäten kommen). Einige sind eigens auf bestimmte Arten des Marktversagens zugeschnitten, mit denen KMU konfrontiert sind. KMU können in allen Entwicklungsstadien Beihilfen erhalten. Die

⁵⁷ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen (ABl. C 194 vom 18.8.2006, S. 2).

⁵⁸ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen (ABl. C 329 vom 12.8.2010, S. 4).

folgenden Beihilfekategorien sind eigens und ausschließlich für KMU ausgestaltet: Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU, KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten, Beihilfen für die Teilnahme von KMU an Messen, Risikokapitalbeihilfen, Beihilfen zu den durch die Nutzung gewerblicher Schutzrechte entstehenden Kosten, Beihilfen für die Einhaltung künftiger EU-Umweltnormen sowie für Umweltstudien, Innovationsbeihilfen, Beihilfen für neu gegründete kleine Unternehmen in Fördergebieten und Beihilfen zur Förderung unternehmerischer Initiativen von Frauen.

Beihilfemaßnahmen, bei denen der Schwellenwert für die Einzelanmeldung überschritten ist, müssen nach wie vor gesondert angemeldet werden, damit die Kommission die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Beitrag zum Gemeininteresse abschätzen kann.

Risikokapital-Leitlinien

Die RKL dienen einem doppelten Ziel: Einerseits werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen die Mitgliedstaaten zur Behebung einer Finanzierungslücke zusätzliches Risikokapital für KMU in frühen Entwicklungsstadien bereitstellen können, und andererseits wird die Entwicklung eines Wagniskapitalsektors auf eine Weise gefördert, die dem Erhalt des fairen Wettbewerbs dient.

Beihilfen für Risikokapitalmaßnahmen werden auf verschiedenen Ebenen gewährt: auf Ebene privater Koinvestoren, sofern für sie günstigere Voraussetzungen als für den Staat gelten, auf Ebene von Investmentfonds und/oder deren Verwalter, wenn z. B. Verwaltungsgebühren über dem Marktniveau liegen, auf Ebene der Unternehmen, in die investiert wird, wenn Beihilfen auf den anderen Ebenen vorliegen oder wenn die begünstigten KMU Kapitalzuführungen erhalten, die anderweitig am Markt nicht erhältlich wären.

Die RKL gelten für verschiedene Maßnahmenarten (Errichtung von Investmentfonds und/oder alternativen Aktienmärkten, Garantien und sonstige Finanzinstrumente zugunsten von Risikokapitalanlegern oder Wagniskapitalfonds, Scouting-Kosten) sowie für steuerliche Anreize für Fonds und/oder deren Verwalter oder für Investoren, die Risikokapitalinvestitionen vorzunehmen beabsichtigen. Individuelle Kapitalzuführungen des Staates fallen dagegen nicht unter die RKL, da sie nur auf Regelungen anwendbar sind.

Im Gegensatz zu anderen Vorschriften über staatliche Beihilfen enthalten die Risikokapital-Leitlinien keine Auflistung beihilfefähiger Kosten oder Berechnungen der Beihilfeintensitäten, sondern gehen davon aus, dass der Gesamtbetrag einer Kapitalbeteiligung, einschließlich Beteiligungen privater Investoren, bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt heranzuziehen ist.

Die RKL enthalten die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beihilfen in Bezug auf Investitionstranchen, die Beschränkung auf Seed-, Start-up- und Expansionsfinanzierung, den Vorrang von Beteiligungen und beteiligungsähnlichen Finanzierungsinstrumenten, die Beteiligung privater Investoren, die Gewinnerorientierung von Investitionsentscheidungen und das Management anhand kaufmännischer Grundsätze. Wenn die Beihilfemaßnahme als Beteiligung an einem privaten Kapitalbeteiligungsfonds erfolgt und alle obengenannten Voraussetzungen erfüllt sind, können die Mitgliedstaaten zur Gewährung von Beihilfen die AGVO anwenden.

Die RKL sehen eine zweistufige Analyse vor, bei der die am stärksten wettbewerbsbeeinträchtigenden Regelungen im Mittelpunkt der Prüfung stehen. Wenn die

Risikokapitalregelungen die grundlegenden Vereinbarkeitskriterien erfüllen („Safe Harbour“), fällt die Prüfung weniger streng aus und es kann sogar eine Gruppenfreistellung in Frage kommen.

6.3. Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Bereich KMU und Fallstudien

Zwischen 2004 und 2010 nahm die Kommission 139 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu ausschließlich an KMU gerichteten Maßnahmen an, von denen 108 Risikokapital betrafen. In diesen Entscheidungen bzw. Beschlüssen wurden 99 Risikokapitalmaßnahmen (jeweils Regelungen) und 30 andere KMU-Beihilfemaßnahmen (23 Regelungen, 4 Ad-hoc-Beihilfen und 3 individuelle Anwendungen einer Regelung) als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt. Die Kommission erließ ferner 7 Entscheidungen bzw. Beschlüsse, in denen festgestellt wurde, dass es sich bei den betreffenden Risikokapitalmaßnahmen nicht um Beihilfen handelte, sowie 3 Negativentscheidungen bzw. -beschlüsse (2 betreffend Risikokapitalmaßnahmen und 1 betreffend eine KMU-Beihilfe).

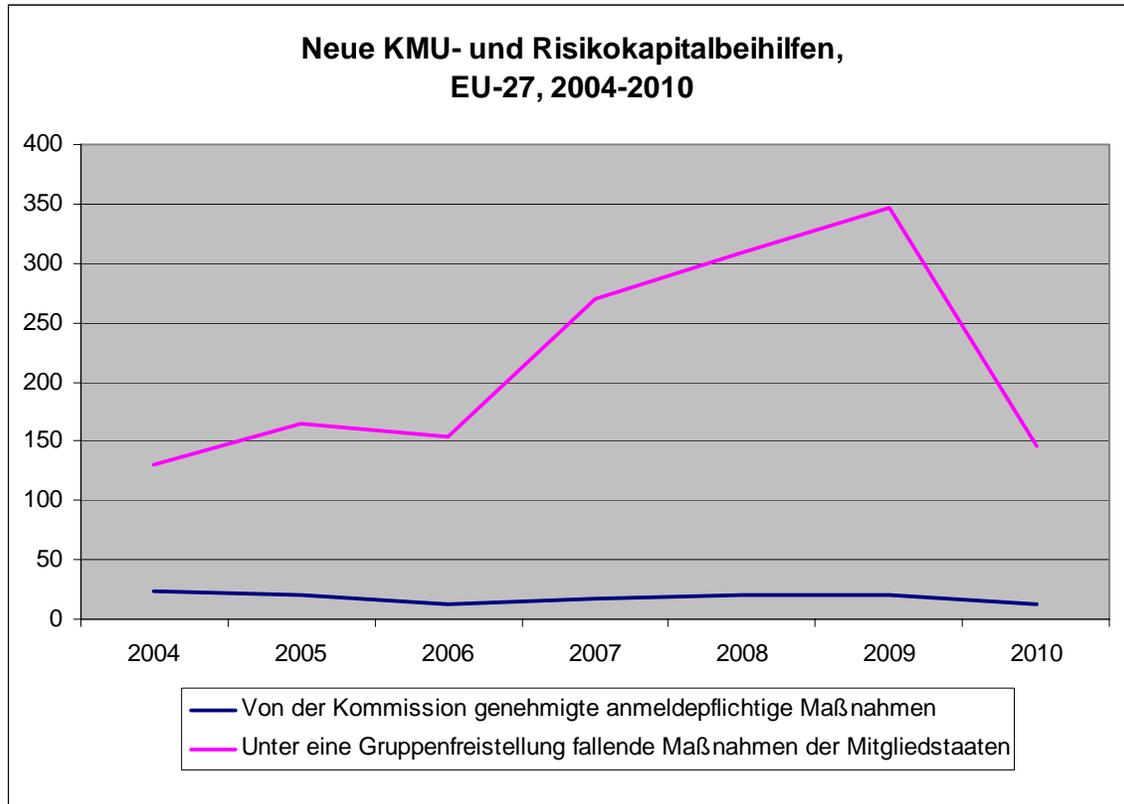
Über die Hälfte der genehmigten Risikokapitalmaßnahmen betrafen drei Mitgliedstaaten: Deutschland (28), das Vereinigte Königreich (16) und Italien (12), während die KMU-Beihilfemaßnahmen hauptsächlich von Deutschland (7), Österreich (5) und der Slowakei (6, davon alle 2004) ausgingen.

Die Zahl der genehmigten Risikokapitalmaßnahmen schwankte im Zeitraum 2004-2009 zwischen 10 und 19 pro Jahr, fiel 2010 allerdings auf 7. 2004 wurden noch 10 KMU-Beihilfemaßnahmen genehmigt. Anschließend fiel diese Zahl auf 2 bis 5 Genehmigungen pro Jahr.

Im Zeitraum 2004-2010 wurden rund 1500 Risikokapital- und KMU-Maßnahmen nach der AGVO freigestellt. Davon handelte es sich nur bei 28 Maßnahmen um Risikokapitalbeihilfen (diese dürfen seit Inkrafttreten der AGVO im Rahmen freigestellter Maßnahmen gewährt werden).

Über drei Viertel der nach der AGVO freigestellten Maßnahmen kamen aus den folgenden sechs Mitgliedstaaten: Italien (322), Spanien (220), Deutschland (186), Vereinigtes Königreich (184), Polen (121) und Österreich (113).

Zwischen 2004 und 2006 liefen 130 bis 160 nach der AGVO freigestellte Maßnahmen an. Mit Inkrafttreten der AGVO stieg diese Zahl 2007 auf 269, 2008 auf 303 und 2009 auf 346. Im Jahr 2010 zeigte sich ein Rückgang auf nur 144 Maßnahmen, was darauf zurückgeführt werden kann, dass die in den vorangegangenen Jahren eingeführten Maßnahmen von den Mitgliedstaaten noch angewendet werden. Unter den neuen Maßnahmen (360) waren die wichtigsten Beihilfekategorien Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU (Artikel 15 AGVO), gefolgt von KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (Artikel 26; 308 Maßnahmen), KMU-Beihilfen für die Teilnahme an Messen (Artikel 27; 99 Maßnahmen), Risikokapitalbeihilfen (Artikel 28-29; 28 Maßnahmen) und Beihilfen für kleine, von Unternehmerinnen neu gegründete Unternehmen (Artikel 18; 18 Maßnahmen).



Der nachstehende Kasten enthält zwei Beispiele für Maßnahmen, die Mitgliedstaaten zur Förderung von KMU gewährt haben. Bei der ersten handelt es sich um eine auf der Grundlage der Risikokapital-Leitlinien gewährte Maßnahme des Vereinigten Königreichs, die bestimmten Marktlücken bei Investitionen entgegenwirken sollte. Die zweite Maßnahme ist eine nach der AGVO freigestellte Maßnahme auf der Grundlage spezifischer AGVO-Vorschriften für KMU.

Enterprise-Investment-Regelung und Corporate-Venturing-Regelung (Vereinigtes Königreich, NN42a/2007)

2007 meldete das Vereinigte Königreich bei der Kommission eine Maßnahme an, mit der Privatanleger und Unternehmen ermutigt werden sollten, in kleinere, nicht börsennotierte Unternehmen mit hohem Wachstumspotential im Vereinigten Königreich zu investieren, um diesen die Entwicklung zu nachhaltigen, rentablen Unternehmen zu ermöglichen. Die Maßnahme umfasste die drei Regelungen Enterprise Investment Scheme (EIS), Venture Capital Trusts (VCTs) und Corporate Venturing Scheme (CVS).

Die Investitionsregelung für Unternehmen (EIS) bietet steuerliche Anreize für Privatpersonen, die Direktinvestitionen in KMU tätigen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Über die Risikokapitalfondsregelung (VCT) erhalten Privatpersonen steuerliche Anreize für gemeinsame Anlagen in Risikokapitalfonds, die von professionellen Fondsmanagementgesellschaften verwaltet werden. Die Corporate-Venturing-Regelung (CVS) bietet steuerliche Anreize für Unternehmen, die Direktinvestitionen in KMU tätigen, die die erforderlichen Kriterien erfüllen.

Die Höchstgrenze für jährliche Investitionen in beihilfefähige Unternehmen, die im Rahmen dieser drei Regelungen Mittel erhalten, ist auf 2 Mio. GBP festgelegt.

Da bei der Maßnahme die in den RKL festgelegten Schwellenwerte für Investitionstranchen überschritten wurden, wurde die Regelung einer eingehenden Prüfung unterzogen, bei der die Kommission für alle Ebenen, auf denen Beihilfen vorliegen können, zusätzliche Belege für das Marktversagen anforderte, auf das die Regelung abzielt. Das Prüfverfahren ergab, dass die Maßnahme alle Voraussetzungen der RKL erfüllte und ihre Gesamtbilanz positiv ausfiel.

Über 50 % der in den letzten drei Jahren im Vereinigten Königreich gewährten Risikokapitalbeihilfen entfielen auf diese Regelungen. Das sind rund 30 % aller in der EU gewährten Risikokapitalbeihilfen.

Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU (Frankreich, X 65/2008)

2008 führte Frankreich eine nach der AGVO freigestellte Maßnahme ein, mit der die Schwierigkeiten von KMU bei der Kapitalbeschaffung behoben werden sollten. Nach Artikel 15 AGVO besteht die Möglichkeit, Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU zu gewähren. Die Maßnahme stand allen Wirtschaftszweigen offen und die Beihilfen konnten als Darlehen, Zinsvergünstigung, Garantie, Zuschuss oder rückzahlbarer Vorschuss gewährt werden. Die Gesamtmittelausstattung betrug rund 160 Mio. EUR.

6.4. Staatliche Aufwendungen für KMU-Beihilfen

Die Strategie Europa 2020 lenkt, wie bereits erwähnt, mit der Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ den Blick insbesondere auf das Potenzial des KMU als Motor für Beschäftigung und Wachstum. Staatliche Beihilfen werden in diesem Zusammenhang als wichtiges Mittel zur Finanzierung von KMU betrachtet, wenn die Kapitalbeschaffung über den Markt allein nicht ausreichend gewährleistet ist. In welchem Maße diese Möglichkeit genutzt wird, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich und hängt davon ab, wie die von den Regierungen verfolgten Politikansätze kombiniert werden.

Die insgesamt für KMU vorgesehenen staatlichen Beihilfen (zu unterscheiden von den tatsächlich an KMU insgesamt ausgezahlten staatlichen Beihilfen) beliefen sich 2009 auf annähernd 4,6 Mrd. EUR⁵⁹ (0,04 % des BIP der EU-27), wobei der Anteil des

⁵⁹ Die derzeitigen Berichterstattungspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags geben den Kommissionsdienststellen nicht die Möglichkeit, für alle Zielbereiche Informationen darüber zu erhalten, welcher Kategorie die Beihilfeempfänger (KMU oder Großunternehmen) angehörten. Die Kommission kann lediglich Informationen darüber geben, in welchem Umfang Beihilfen im Rahmen besonderer KMU-Regelungen ausschließlich für KMU vorgesehen sind. Staatliche Beihilfemaßnahmen werden nicht nach den Endempfängern der Beihilfen, sondern nach ihrem Hauptziel zum Zeitpunkt der Beihilfegenehmigung unterteilt. Das bedeutet, dass eine Maßnahme, die z. B. auf innovative Projekte für Unternehmen jeder Größe ausgelegt ist, als Maßnahme für Forschung, Entwicklung und Innovation eingestuft wird, und die Mittel werden in Bezug auf dieses Ziel erfasst, selbst wenn ein Großteil der Beihilfen an KMU gingen. Die hier beschriebenen

Risikokapitals 0,6 Mrd. EUR betrug. Anteilsmäßig wurden rund 7 % der Beihilfen für die Industrie und den Dienstleistungssektor ausschließlich für KMU vorgesehen. Risikokapital machte zusätzlich 1 % aller Beihilfen aus und wiederum 70 % der Risikobeihilfen (rund 0,4 Mrd. EUR) wurden vom Vereinigten Königreich gewährt.

Die höchsten Anteile an den KMU-Beihilfen (einschließlich Risikokapital) im Verhältnis zur Gesamtheit aller Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor verzeichneten: Estland (30 %), Italien (24 %) und das Vereinigte Königreich (20 %). In fünf Mitgliedstaaten (Schweden, Polen, Malta, Dänemark und Bulgarien) entfielen weniger als 1 % aller Beihilfen auf KMU-Beihilfen.

Drei Viertel aller KMU-Beihilfen entfielen auf nur vier Mitgliedstaaten: Italien (24 %), Deutschland (20 %), Frankreich (18 %) und das Vereinigte Königreich (14 %).

2009 wurden zum ersten Mal mehr als die Hälfte aller KMU-Beihilfen (53 %, 2,4 Mrd. EUR) im Rahmen von Maßnahmen gewährt, für die eine Gruppenfreistellung galt. Davon waren rund 1,5 Mrd. EUR AGVO-Maßnahmen, einschließlich KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (714 Mio. EUR; Artikel 26 AGVO), Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU (710 Mio. EUR; Artikel 15 AGVO), Risikokapitalbeihilfen (39 Mio. EUR, Artikel 23-24 AGVO) und KMU-Beihilfen für die Teilnahme an Messen (25 Mio. EUR; Artikel 27 AGVO).

Die Hälfte aller staatlichen Beihilfen für KMU im Jahr 2009 wurden im Rahmen von nur 11 Regelungen (Frankreich: 4, Vereinigtes Königreich: 3, Deutschland: 2, Italien und Belgien: jeweils 1) gewährt. Drei dieser Maßnahmen (1 in Italien und 2 in Frankreich) dienten der Förderung von Investitionen in KMU in Fördergebieten, zwei britische Regelungen sahen steuerliche Anreize für Risikokapitalinvestitionen vor, mit einer deutschen Regelung wurden KMU in der Nahrungsmittelindustrie gefördert, mit einer weiteren KMU in Bayern unterstützt; zwei französische und eine belgische Regelung boten allgemeine Unterstützung für KMU, während die dritte britische Maßnahme steuervergünstigte Aktienbezugsrechte für die Einstellung und Weiterbeschäftigung von qualifizierten Mitarbeitern in kleineren Wachstumsunternehmen mit höherem Risiko vorsah.

Vergleicht man die Zeiträume 2004-2006 und 2007-2009, so lässt sich ein Rückgang bei den KMU-Beihilfen beobachten, und zwar sowohl relativ (als Anteil vom BIP; Rückgang von 0,05 % auf 0,04 %) als auch nominal (Rückgang von 0,6 Mrd. EUR jährlich). Ferner ist ihr Anteil an den gesamten staatlichen Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor von 11,4 % auf 7,8 % zurückgegangen.

KMU-Beihilfen sind folglich zu niedrig angesetzt und umfassen lediglich diejenigen Beihilfen, die im Rahmen von Maßnahmen gewährt wurden, die ausschließlich an KMU gerichtet sind (Hauptziel: KMU-Beihilfen). Die Zahlen enthalten auch Risikokapitalbeihilfen, die nach den Beihilfevorschriften nur zugunsten von KMU gewährt werden können.

Praktisch alle in der EU gewährten Beihilfen für KMU werden über Regelungen bereitgestellt. Im Zeitraum 2004-2009 (als insgesamt 33,1 Mrd. EUR in Form von Risikokapital- und KMU-Beihilfen bereitgestellt wurden) belief sich der Anteil der Ad-hoc-Beihilfen auf weniger als 0,5 % des Gesamtvolumens. Die von den Mitgliedstaaten am meisten genutzten Beihilfeinstrumente sind Direktzuschüsse (64 % der Beihilfen insgesamt), Steuerbefreiungen (24 %) und zinsvergünstigte Darlehen (8 %). Abgesehen von den Risikokapitalbeihilfen waren Steuerbefreiungen und Kapitalbeteiligungen die meistgenutzten Beihilfeinstrumente.

6.5. Staatliche Beihilfen für KMU – Zusammenfassung

Die Förderung von KMU als Teil der Strategie Europa 2020 ist eine große Herausforderung. Insbesondere die Mitgliedstaaten sehen sich vor der Aufgabe, neben anderen Schwachpunkten des Unternehmensumfelds die spezifischen Finanzierungsschwierigkeiten dieser Firmen zu beheben.

Derzeit bieten die Beihilfenvorschriften den Mitgliedstaaten ein breites Spektrum an Möglichkeiten, KMU in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Dabei ist die AGVO der geeignete Rahmen, wenn es um die Gewährung von Beihilfen zu geringstmöglichen Verwaltungskosten und ohne Anmeldung bei der Kommission geht und gleichzeitig gewährleistet sein soll, dass die Maßnahmen zielgerichtet sind und keine nennenswerten Beeinträchtigungen des Wettbewerbs zur Folge haben. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der Behebung von Marktversagen, von dem KMU betroffen sind, möglichst umfassend von diesem Instrument Gebrauch zu machen.

Wie bereits dargelegt, spiegeln die Zahlen zu staatlichen Beihilfen für KMU jedoch nicht die Gesamtheit der an diese Unternehmen tatsächlich gezahlten Beträge wider, da nur solche Maßnahmen eingeflossen sind, für die das Hauptziel „KMU“ oder „Risikokapital“ lautet. Bei Rückschlüssen aus dem beobachteten Abwärtstrend beim Gesamtvolumen der KMU-Beihilfen ist dieser Umstand zu berücksichtigen. In jedem Fall wird die Bedeutung von Freistellungsmaßnahmen für KMU daran deutlich, dass über die Hälfte aller 2009 zugunsten von KMU gewährten Beihilfen im Rahmen von Maßnahmen dieser Art erfolgten.

Die Beihilfen im Bereich Risikokapital scheinen sich vor allem im Vereinigten Königreich zu konzentrieren; die übrigen Mitgliedstaaten haben diese Möglichkeit kaum genutzt. Die jüngste Fassung der RKL, die zur Anpassung an die aktuellen Marktbedingungen angenommen wurde, ermöglicht eine geringere Beteiligung privater Investoren und höhere Investitionstranchen. Diese Änderungen dürften Risikokapitalinvestitionen in KMU zusätzlich begünstigen.

7. STAATLICHE BEIHILFEN FÜR DEN BREITBANDSEKTOR

7.1. Politischer Kontext

Die Europäische Kommission hat sich für die Breitbanderschließung sehr ehrgeizige Ziele gesetzt, denn intelligente Investitionen in schnelles und superschnelles Internet sind von entscheidender Bedeutung für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung der Wirtschaftsleistung und die langfristige Erschließung des Wettbewerbspotenzials der EU.

Die Strategie Europa 2020 misst der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen große Bedeutung für die Förderung der sozialen Inklusion und Wettbewerbsfähigkeit in der EU bei und setzt ebenfalls ehrgeizige Ziele für die Breitbandentwicklung. 2010 startete die Europäische Kommission eine der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, die „Digitale Agenda“⁶⁰, in der sie das Ziel bekräftigt, bis 2013 die Breitbandgrundversorgung für alle Europäer zu sichern, und zu gewährleisten, dass bis 2020 a) alle Europäer Zugang zu Internet-Geschwindigkeiten von über 30 Mbit/s haben und b) mindestens 50 % aller europäischen Haushalte über Internetzugänge mit über 100 Mbit/s verfügen.

Die zur Erreichung des ersten Ziels erforderlichen Investitionen werden auf bis zu 60 Mrd. EUR geschätzt, für das zweite Ziel sind voraussichtlich weitere 270 Mrd. EUR erforderlich⁶¹. Diese Investitionen kommen vorwiegend von kommerziellen Betreibern. Dennoch können diese ehrgeizigen Ziele nicht ohne eine intelligente Nutzung öffentlicher Mittel verwirklicht werden. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgerufen, „öffentliche Mittel im Einklang mit den EU-Vorschriften für Wettbewerb und staatliche Beihilfen einzusetzen“⁶², um die im Rahmen der Strategie Europa 2020 angestrebten Fortschritte in der Breitbandversorgung (Abdeckung, Geschwindigkeit, Nutzungsgrad) zu erzielen.

Die Europäische Kommission will mehrere ihrer Finanzinstrumente, u. a. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, die Transeuropäischen Netze und das Programm „Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“ stärker auf die Umsetzung der Ziele der Digitalen Agenda ausrichten, eventuell einschließlich Credit Enhancement (mit Unterstützung durch EIB- und EU-Mittel).

Öffentliche Finanzierung und staatliche Beihilfen werden eine wichtige Ergänzung zu den privaten Investitionen sein und einen wichtigen Beitrag leisten, um eine bessere Breitbandversorgung und den Ausbau hochleistungsfähiger Zugangsnetze der nächsten Generation (Next Generation Access – NGA) in Gebieten voranzutreiben, in denen die Marktteilnehmer in naher Zukunft kaum zu kommerziellen Bedingungen investieren

⁶⁰ Eine Digitale Agenda für Europa (KOM(2010)245).

⁶¹ Siehe Breitbandmitteilung, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0472:DE:HTML>.

⁶² Siehe Schlüsselaktion 8.

dürften. Auf den liberalisierten Telekommunikationsmärkten ist bei öffentlicher Finanzierung allerdings Sorgfalt geboten, damit private Investitionen nicht verdrängt werden.

7.2. Vorschriften über staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor

In den Breitbandleitlinien von 2009⁶³ ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Mittel im Einklang mit den EU-Beihilfavorschriften für die Breitbanderschließung bereitgestellt werden können: Darin ist die gängige (seit 2003 entwickelte) Entscheidungspraxis der Kommission im Bereich Breitbandgrundversorgung festgeschrieben, und die einschlägigen Grundsätze werden extrapoliert und auf den neuen Bereich der hochleistungsfähigen NGA-Glasfasernetze übertragen.

Die Leitlinien geben den Behörden Hilfestellung bei der Ausgestaltung von Beihilfemaßnahmen, mit denen öffentliche Investitionen auf Gebiete konzentriert werden sollen, in denen Investitionen unter Marktbedingungen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht stattfinden werden. Darüber hinaus schaffen sie in Bezug auf den Umfang des staatlichen Handelns in diesem Wirtschaftszweig zusätzliche Gewissheit und Klarheit bei den privaten Betreibern, die so ihre eigenen Investitionen in neue und modernere Netze besser planen können.

In dem nachstehenden Kasten sind die wichtigsten Aspekte der Breitbandleitlinien zusammengefasst.

Die Leitlinien zum schnellen Breitbandausbau

Die Leitlinien sind ein umfassendes, transparentes Mittel, das eine öffentliche Finanzierung von Breitbandnetzen im Einklang mit den Beihilfavorschriften sicherstellt, so dass ein weitreichender Ausbau leistungsfähiger und hochleistungsfähiger Breitbandnetze vorangetrieben werden kann und damit die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden und eine wissensbasierte Gesellschaft entstehen kann.

In den Leitlinien wird u. a. erläutert, wie öffentliche Mittel für den Ausbau der Breitbandgrundversorgung und für Zugangsnetze der nächsten Generation in Gebieten bereitgestellt werden können, in denen private Betreiber nicht investieren würden.

Um feststellen zu können, welche Gebiete für eine öffentliche Förderung in Frage kommen, wird in den Leitlinien je nachdem, inwieweit bereits eine angemessene Breitbandinfrastruktur vorhanden ist, zwischen „weißen“, „grauen“ und „schwarzen Flecken“ unterschieden. Die öffentliche Finanzierung des Ausbaus von Breitbandnetzen in den (meist ländlichen) „weißen Flecken“, d. h. Gebieten, in denen es keine ausreichende Breitbandinfrastruktur gibt, gilt im Allgemeinen als unproblematisch. Dagegen sind staatliche Beihilfen in (dicht besiedelten) Gebieten, in denen bereits Infrastrukturwettbewerb im Breitbandsektor herrscht („schwarze Flecken“), untersagt; staatliche Beihilfemaßnahmen für „graue Flecken“ müssen eingehend

⁶³ Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7).

geprüft werden. Ähnliches gilt für Beihilfen für den Ausbau von NGA-Netzen, wo ebenfalls zwischen „weißen“, „grauen“ und „schwarzen“ NGA-Flecken unterschieden wird.

In den Leitlinien ist eine Reihe wichtiger Absicherungsmaßnahmen (u. a. Erstellung einer detaillierten Breitbandkarte, offene Ausschreibungsverfahren, Verpflichtung zum Zugang auf Vorleistungsebene, Technologieneutralität und Rückforderungsmechanismen) vorgesehen, damit der Wettbewerb gefördert und die Verdrängung von Privatinvestitionen vermieden werden kann.

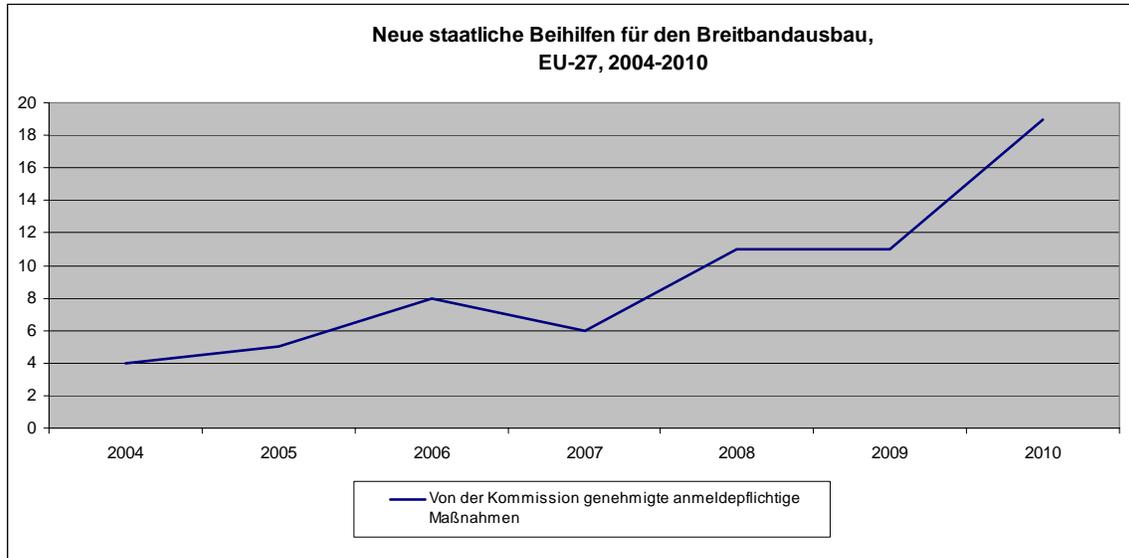
Da im Falle von Beihilfen für NGA-Netze eher die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen gegeben ist (z. B. weil es in den Zielgebieten bereits eine Infrastruktur für die Breitbandgrundversorgung gibt), müssen zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.

In bestimmten Fällen können Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Breitbandnetzen als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) ansehen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs fallen staatliche Förderungen für die Bereitstellung von Breitbanddiensten als DAWI unter Umständen nicht in den Anwendungsbereich der Beihilfenvorschriften, sofern die Altmark-Kriterien erfüllt sind. Die Leitlinien enthalten auch eine ausführliche Beschreibung aller Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn staatliche Einrichtungen (nach dem „Market Economy Investor Principle“, MEIP) unter denselben Bedingungen wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber in Breitbandnetze investieren wollen.

7.3. Beihilfeentscheidungen bzw. -beschlüsse im Breitbandsektor und Fallstudien

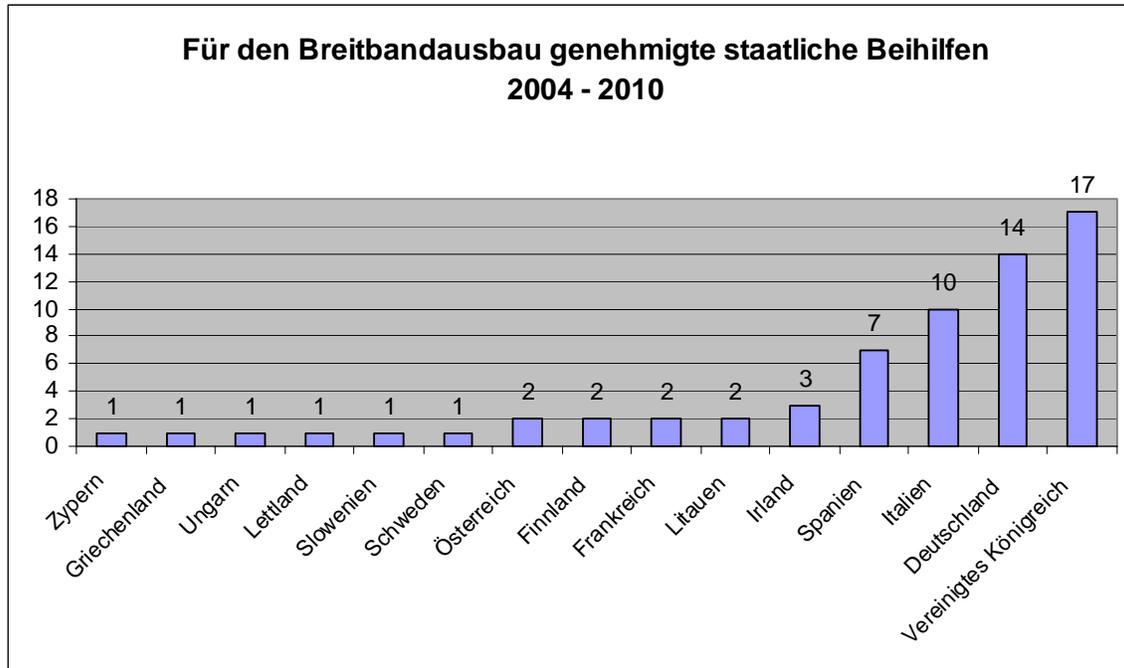
Zwischen 2004 und 2010 erließ die Kommission 72 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu Maßnahmen im Bereich Breitbandnetze, darunter 65 Positiventscheidungen bzw. -beschlüsse, sechs Entscheidungen bzw. Beschlüsse, in denen festgestellt wurde, dass die betreffenden Maßnahmen keine Beihilfen darstellten, sowie eine Negativentscheidung. Wie aus dem nachstehenden Diagramm hervorgeht, ist die Zahl der Positiventscheidungen bzw. -beschlüsse, mit denen Maßnahmen genehmigt werden, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, seit dem Inkrafttreten der Breitbandleitlinien im September 2009 stark angestiegen⁶⁴. Die Annahme der Breitbandleitlinien hat zu besser ausgestalteten Beihilfemaßnahmen und zu kürzeren Prüfverfahren geführt.

⁶⁴ Siehe Pressemitteilungen der Kommission [MEMO/10/31](#) und [IP/11/54](#).



Entscheidungen bzw. Beschlüsse auf der Grundlage der Breitbandleitlinien betrafen hauptsächlich „weiße Flecken“ oder „weiße NGA-Flecken“, in denen es noch keine angemessene Breitband- bzw. NGA-Infrastruktur gab (56 der genehmigten Maßnahmen und 6 Entscheidungen bzw. Beschlüsse über Maßnahmen die nicht als Beihilfen eingestuft wurden), aber auch „graue Flecken“, in denen für die vorhandenen Betreiber nicht genügend Anreize für eine Modernisierung ihres Netzes am Markt bestanden und kein wirksamer Wettbewerb herrschte (8 der genehmigten Maßnahmen). Maßnahmen, die „schwarze Flecken“, in denen mindestens zwei Breitbandbetreiber vorhanden sind, betrafen, sind von der Kommission bisher noch nie genehmigt worden.

Die zwischen 2004 und 2010 genehmigten Maßnahmen kamen hauptsächlich aus dem Vereinigten Königreich, aber auch Deutschland und Italien bekamen grünes Licht für mehrere (regionale) Initiativen. Das waren die größten Mitgliedstaaten, die sich mit der Gefahr einer „digitalen Kluft“ in ihrem Land auseinandersetzen mussten.



In rund 80 % der Entscheidungen bzw. Beschlüsse erhob die Kommission keine Einwände. Allerdings konnte dieses Ergebnis in einigen Fällen erst erreicht werden, nachdem ein Austausch mit der Kommission stattgefunden hatte und die Mitgliedstaaten ihre Anmeldungen geändert hatten, um ihre Regelungen mit den Beihilfavorschriften in Einklang zu bringen.

Im nachstehenden Kasten wird das Beispiel einer Maßnahme Finnlands zur Breitbanderschließung in dünnbesiedelten Gebieten dargestellt.

Beihilfen für schnelle Breitbandanschlüsse in dünnbesiedelten Gebieten Finnlands (Finnland, N 62/2010)

Finnland meldete 2010 eine Maßnahme bei der Kommission an, mit der der Ausbau einer hochleistungsfähigen Telekommunikations-Breitbandinfrastruktur (NGA) in dünnbesiedelten Gebieten Finnlands ohne ausreichende Breitbandversorgung, in denen in näherer Zukunft kein Netzausbau geplant war, gefördert werden sollte.

Nach dem nationalen Aktionsplan Finnlands zur Modernisierung der Infrastruktur für die Informationsgesellschaft bis 2015 sollen fast alle finnischen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen Zugang zu NGA-Netzen mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 100 Mbit/s erhalten. Aufgrund der Ökonomie der Breitbandnetze sind kommerzielle Betreiber nicht bereit, in dünnbesiedelten Gebieten zu investieren, obwohl die Breitbandversorgung für die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise mehr Vorteile bringen würde als in Stadtgebieten.

Finnland hat deshalb eine staatliche Beihilferegelung eingeführt, mit der NGA-Netze auch in dünnbesiedelten Gebieten ausgebaut werden sollen. Das Vorhaben wird mit privaten und öffentlichen Mitteln, u. a. mit EU-Mitteln, finanziert. Die Beihilfe wird in Form von

Direktzuschüssen gewährt, die Beihilfeintensitäten (höchstens 66 %) hängen vom Ergebnis der Ausschreibung ab.

Aufgrund dieses Projekts wird Finnland einer der ersten Mitgliedstaaten Europas sein, der bis 2015 eine fast 100%-prozentige NGA-Versorgung (95 % privatwirtschaftlich getragen, 5 % über staatliche Beihilfen finanziert) und damit das Ziel der EU im Bereich Breitbanderschließung erreicht.

Nach Prüfung der Maßnahme nach den Breitbandleitlinien kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar war.

7.4. Staatliche Aufwendungen im Breitbandsektor

In der Vergangenheit handelte es sich bei den staatlichen Beihilfemaßnahmen für den Breitbandsektor typischerweise um kleine, lokal begrenzte Projekte einiger weniger Mitgliedstaaten (z. B. Vereinigtes Königreich, Italien).

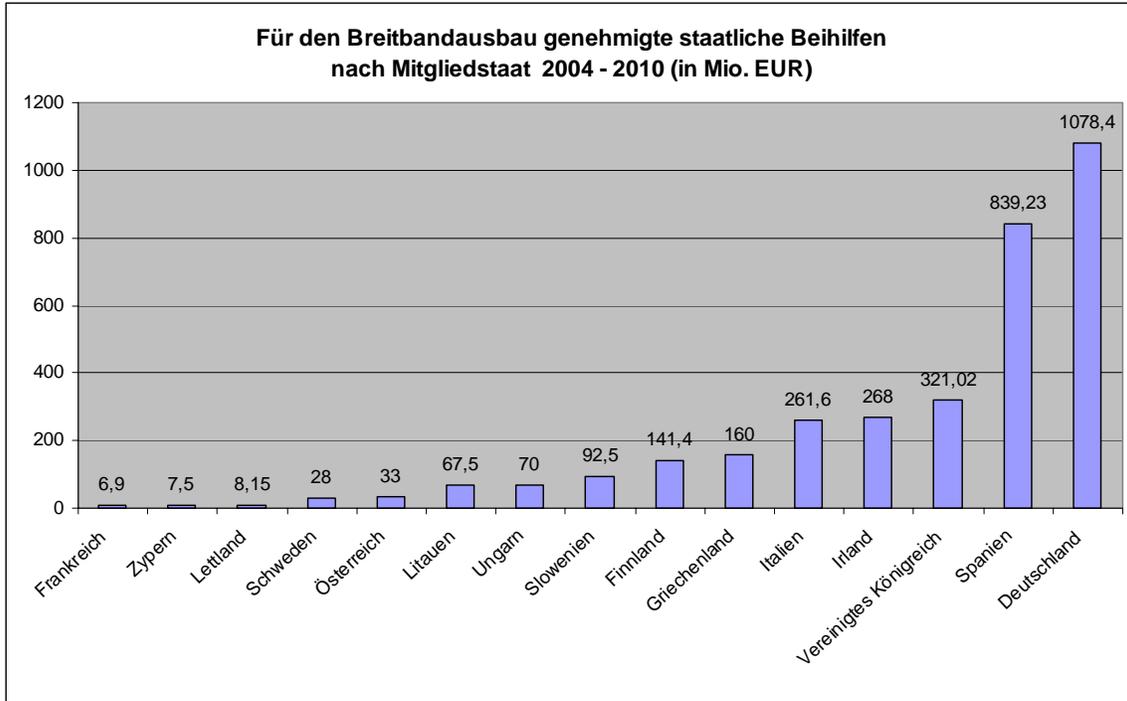
Seit 2008 hat die öffentliche Finanzierung stetig an Bedeutung gewonnen und nationale Beihilfemaßnahmen zur Breitbanderschließung sind nun wesentlicher Bestandteil umfassender nationaler Breitbandstrategien. Dementsprechend ist das Volumen an staatlichen Beihilfen für den Breitbandausbau im Vergleich zum Durchschnitt des Zeitraums 2004-2008 stark angestiegen. Es wird von einem weiteren Anstieg der für den Breitbandausbau bestimmten staatlichen Mittel ausgegangen⁶⁵.

Die wachsende Bedeutung staatlicher Beihilfen und öffentlicher Finanzierung im Breitbandsektor lässt sich auf zwei Aspekte zurückführen. *Erstens* erkennen immer mehr Mitgliedstaaten die Bedeutung einer umfassenden Breitbandversorgung für die sozio-ökonomische Entwicklung an. *Zweitens* vollzieht sich durch den Ausbau von NGA-Netzen derzeit eine technologische Wende. Diese Netze erfordern umfangreichere Investitionen seitens der Betreiber, so dass in noch mehr Gebieten ein Investitionsdefizit entsteht, als dies bei der Breitbandgrundversorgung der Fall war. Folglich wird in mehr Gebieten staatliches Handeln erforderlich und der für den NGA-Ausbau in einem bestimmten Gebiet erforderliche Finanzierungsumfang wird voraussichtlich sehr viel höher sein als zuvor bei der Breitbandgrundversorgung.

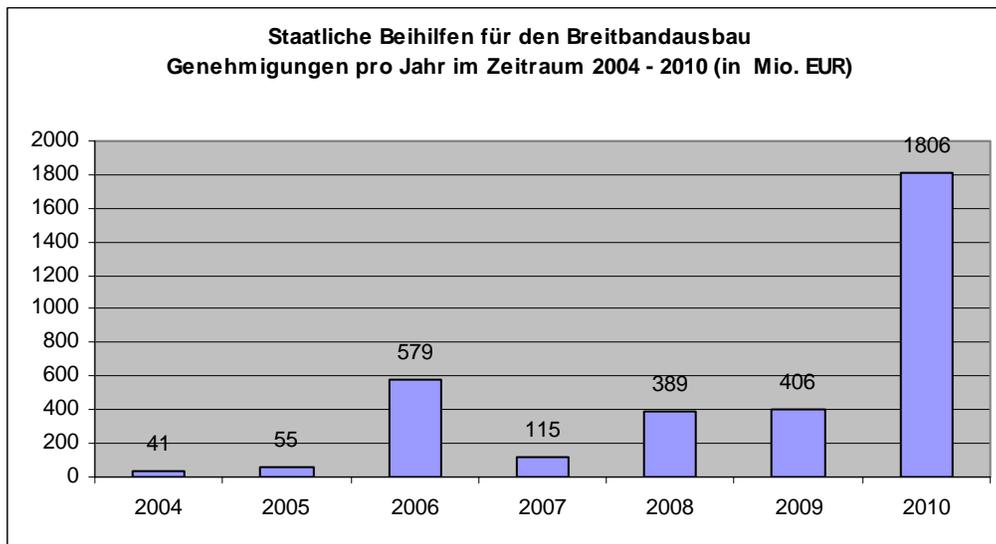
Im Zeitraum 2004-2010 verzeichneten Deutschland und Spanien das höchste Volumen an staatlichen Beihilfen für den Breitbandausbau⁶⁶.

⁶⁵ So wollen u. a. Frankreich bis Ende 2010 2 Mrd. EUR, Deutschland mindestens 1 Mrd. EUR, Italien 1,5 Mrd. EUR und das Vereinigte Königreich rund 1 Mrd. EUR öffentliche Gelder für die nationale Breitbandförderung bereitstellen.

⁶⁶ Frankreich fördert den Breitbandausbau über DAWI-Maßnahmen, die nicht als staatliche Beihilfen eingestuft werden und deshalb in den obengenannten Statistiken nicht erfasst sind. In den Mitgliedstaaten, die der EU in den letzten Jahren beigetreten sind (EU-12), werden staatliche Beihilfen meist nach den Leitlinien für Regionalbeihilfen gewährt, so dass diese Beträge ebenfalls nicht in dem obigen Diagramm erscheinen.



Die Kommission hat nach den Beihilfavorschriften über 4 Mrd. EUR Beihilfen genehmigt, um die Breitbandversorgung in „weißen Flecken“ und „weißen NGA-Flecken“ (rund 69 %), wo es für keinen Betreiber genügend wirtschaftliche Anreize für Investitionen gab, zu verbessern. Da die Beihilfeintensitäten sich meist um 50 % bewegen, kann durchaus davon ausgegangen werden, dass die genehmigten Beihilfen Investitionen in Breitbandnetze von insgesamt rund 8 Mrd. EUR generiert haben.



Bei mehr als der Hälfte der genehmigten Regelungen beliefen sich die Beihilfen auf weniger als 20 Mio. EUR. Mit der Anwendung nationaler Rahmenregelungen und der

Umstellung auf den NGA-Ausbau liegt die Mittelausstattung von immer mehr Beihilferegelungen inzwischen bei über 100 Mio. EUR⁶⁷. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, nationale Rahmenregelungen zu verfassen und anzumelden, um die Umsetzung von Breitbandvorhaben zu beschleunigen.

Laut den Jahresberichten für den Zeitraum 2004-2009 haben die Mitgliedstaaten bereits 368 Mio. EUR der genehmigten staatlichen Beihilfen für Breitbandnetze realisiert. Rund 60 % dieser Mittel (226 Mio. EUR) wurden 2008 und 2009 gewährt. Insgesamt drei Viertel der Beihilfen wurden vom Vereinigten Königreich (159 Mio. EUR) und Irland (125 Mio. EUR) bereitgestellt. Die große Differenz zwischen den genehmigten Beihilfen (4 Mrd. EUR) und den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Beihilfen ergibt sich daraus, dass der größte Teil der staatlichen Beihilfen für 2010 und folgende Jahre bestimmt waren.

Die Breitbanderschließung wird nicht nur über staatliche Beihilfen und Privatinvestitionen, sondern auch über andere Instrumente finanziert. So wurden im Finanzierungszeitraum 2007-2013 beispielsweise insgesamt 2,3 Mrd. EUR für Investitionen in Breitbandinfrastruktur und 12,9 Mrd. EUR für Dienste der Informationsgesellschaft aus den EU-Strukturfonds bereitgestellt. Weitere 360 Mio. EUR wurden über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für die Breitbandförderung verwendet, und die EIB investierte 2009 2,4 Mrd. EUR und seit dem Jahr 2000 insgesamt 12 Mrd. EUR in den Breitbandinfrastrukturausbau.

7.5. Staatliche Beihilfen für den Breitbandsektor – Zusammenfassung

Die Strategie Europa 2020 räumt der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen einen hohen Stellenwert bei der Förderung der sozialen Inklusion und der Wettbewerbsfähigkeit in der EU ein. Die Mitgliedstaaten legen derzeit ihre Strategien zur Umsetzung der Ziele der Digitalen Agenda fest. Der sinnvolle Einsatz öffentlicher Mittel ist offenbar notwendig, um leistungsfähige und hochleistungsfähige Breitbandanschlüsse für möglichst viele EU-Bürger bereitstellen zu können, damit diese sich die Vorteile einer wissensgestützten Gesellschaft zunutze machen können. Um zu vermeiden, dass private

⁶⁷ Siehe z. B. [N 284/2005](#) – Regional Broadband Programme – Phases II and III of the Metropolitan Area Network (MAN) Programme, Irland: 170 Mio. EUR; [N 201/2006](#) – Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξπηρετούμενες περιοχές, Griechenland: 160 Mio. EUR; [N 157/2006](#) – South Yorkshire Digital Region Broadband Project, Vereinigtes Königreich: 120 Mio. EUR; [N 73/2008](#) – Subprograma Avanza Infraestructuras (medidas a, b y c) de la Acción Estratégica de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Spanien: 180 Mio. EUR; [N 115/2008](#) – Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland, Deutschland: 141 Mio. EUR; [N 646/2009](#) – Banda larga nelle aree rurali. Progetto di intervento pubblico nell'ambito dei Programmi di Sviluppo rurale 2007-2013, Italien: 155 Mio. EUR; [N 62/2010](#) – Tuki nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiselle Suomen hajaasutusalueilla, Finnland: 131 Mio. EUR; [N 53/2010](#) – Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren, Deutschland: 600 Mio. EUR; [N 407/2009](#) – Fibra óptica en Cataluña (Xarxa Oberta), Spanien: 354 Mio. EUR und [N 304/2010](#) – Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, Spanien: 150 Mio. EUR.

Investitionen nicht verdrängt werden, ist bei öffentlichen Finanzierungen auf den liberalisierten Telekommunikationsmärkten allerdings Sorgfalt geboten.

Die Breitbandleitlinien sind ein klarer Rahmen, der bei der Anwendung von staatlichen Beihilfemaßnahmen in diesem Wirtschaftszweig Sicherheit bietet. Seit der Annahme dieser Leitlinien hat die Kommission eine beträchtliche Anzahl an Initiativen genehmigt, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Investitionen in Gebieten zu fördern, in denen Betreiber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu Marktbedingungen zu investieren bereit sind (z. B. ländliche und abgelegene Gebiete).

Neben der Schaffung eines Rechtsrahmens für die Gewährung staatlicher Beihilfen zielen die Leitlinien auch darauf ab, Investitionen in die Breitbandinfrastruktur zu fördern und sicherzustellen, dass echter Wettbewerb mit niedrigeren Preisen und einem umfangreicheren und hochwertigeren Dienstleistungsangebot zum Wohle der Verbraucher entsteht.

8. BESCHÄFTIGUNGS- UND AUSBILDUNGSBEIHLIFEN

8.1. Politischer Kontext

Ein hohes Beschäftigungsniveau wird als ausschlaggebend für die Nachhaltigkeit des Sozialmodells und der Sozialsysteme Europas und für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums angesehen. Deshalb hat die Europäische Union in ihrer Strategie Europa 2020 die *Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung* als eine der Prioritäten ausgewiesen und sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75 % in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen zu erreichen. In der Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“⁶⁸ sind vier Schlüsselprioritäten genannt, mit deren Hilfe diese Herausforderung gemeistert werden kann: besser funktionierende Arbeitsmärkte, kompetentere Arbeitskräfte, die mit neuen Arbeitsorganisationsschemata zum technologischen Wandel beitragen und sich daran anpassen können, höherwertige Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen und stärkere Strategien zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Förderung der Nachfrage nach Arbeitskräften. Hauptakteure sind zwar die Mitgliedstaaten, für die Verwirklichung dieses Ziels ist jedoch die Bündelung aller Anstrengungen und Instrumente unerlässlich. In der Initiative werden 13 konkrete Aktionen sowie begleitende und vorbereitende Maßnahmen für eine Koordinierung der auf diese vier Prioritäten ausgerichteten Politik vorgeschlagen.

*Kompetente Arbeitskräfte sind eine Schlüsselvoraussetzung für eine wettbewerbsfähige, nachhaltige und innovative Wirtschaft gemäß den Europa-2020-Zielen.*⁶⁹ Die Strategie Europa 2020 widmet daher der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit⁷⁰. Die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ zielt darauf ab, die Bildung, die Mobilität und die Beschäftigungsaussichten junger Menschen zu verbessern. Die Initiative umfasst Aktionen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Modernisierung ihrer Bildungs- und Ausbildungssysteme, damit jungen Menschen die Kompetenzen vermittelt werden, die sie benötigen, um auf den heutigen Arbeitsmärkten bestehen zu können, und sie enthält ein politisches Gesamtkonzept für die Jugendbeschäftigung.

Für die Gestaltung und Umsetzung der Politik zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 auf der Grundlage der vom Rat erlassenen beschäftigungspolitischen

⁶⁸ Mitteilung der Kommission „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ ([KOM\(2010\) 682 endg.](#)).

⁶⁹ Siehe Seite 2 der Initiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“.

⁷⁰ Im Bildungsbereich soll nach der Strategie Europa 2020 das Problem der Schulabbrecher angegangen und die Schulabbrecherquote von derzeit 15 % auf 10 % reduziert und gleichzeitig der Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 34, der ein Hochschulstudium abgeschlossen hat, von derzeit 31 % bis 2020 auf mindestens 40 % gesteigert werden.

Leitlinien⁷¹ sind die Mitgliedstaaten zuständig. Eine Komponente ihrer Strategien ist öffentliche Unterstützung in unterschiedlicher Form. Die öffentlichen Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beliefen sich 2008 auf insgesamt rund 57 Mrd. EUR⁷², von denen rund 22 Mrd. EUR der Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen dienten. Weitere 24 Mrd. EUR wurden für Arbeitsmarktdienste⁷³ ausgegeben, um Systeme und Strukturen zu finanzieren, die Dienstleistungen für Arbeitslose anbieten.

Die meisten dieser staatlichen Maßnahmen richten sich an Einzelne oder gelten für alle Arbeitnehmer, z. B. die generelle Senkung von Steuern auf den Faktor Arbeit und der Sozialabgaben⁷⁴, die berufliche Orientierung und Beratung sowie allgemeine Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen für Erwerbslose oder Ausbildungsprogramme, die unterschiedslos für alle Arbeitgeber in einem bestimmten Mitgliedstaat gelten. Maßnahmen dieser Art verschaffen einzelnen Unternehmen keinen Vorteil und stellen daher keine staatlichen Beihilfen dar.

Wegen des unzulänglichen Funktionierens der Arbeitsmärkte können staatliche Beihilfen jedoch in bestimmten Fällen ein geeignetes Instrument sein, um beispielsweise die Einstellung behinderter oder anderer Arbeitnehmer zu fördern, die angesichts der üblichen Löhne Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Denn die Arbeitgeber neigen dazu, bestimmte Merkmale wie Behinderung, lange Arbeitslosigkeit oder mangelnde allgemeine Grundbildung als *Signale* für eine geringere Leistungsfähigkeit *aufzufassen*. Staatliche Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen können diesen Arbeitnehmern helfen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten bzw. ihren Arbeitsplatz zu behalten, indem sie die durch ihre vermeintlich oder tatsächlich geringere Leistungsfähigkeit entstehenden Mehrkosten decken.

Trotz ihrer positiven Auswirkungen besteht bei Beschäftigungsbeihilfen die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Ohne strikte Kontrollen und angemessene Beihilfegrenzen können Beschäftigungsbeihilfen eine schädliche Wirkung haben, die ihre unmittelbaren Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zunichte macht. Wenn die Beihilfen zum Schutz von Unternehmen eingesetzt werden, die grenzübergreifendem Wettbewerb

⁷¹ Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten ([ABl. L 308 vom 24.11.2010](#), S. 46).

⁷² Quelle: Eurostat. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umfassen Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitslose und andere Zielgruppen, einschließlich der Kategorien Ausbildung, Arbeitsplatztausch und Jobsharing, Beschäftigungsanreize, geförderte Beschäftigung und Rehabilitation, direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und Gründungsinitiativen. Der Betrag blieb in den letzten Jahren stabil.

⁷³ Zu den Arbeitsmarktdiensten zählen alle Dienstleistungen und Tätigkeiten der staatlichen Arbeitsverwaltung sowie sonstige staatlich finanzierte Dienstleistungen für Arbeitsuchende.

⁷⁴ Beispiele sind die französische Regelung „Dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise“ ([N 454/2002](#)), nach der Zuschüsse gewährt werden, um einen Teil der Arbeitskosten zu decken, und die spanische Maßnahme „Incentivos para la contratación de trabajadores excedentes del sector del juguete“ ([N 53/2009](#)) zur Verringerung der Sozialabgaben.

ausgesetzt sind, können dadurch Anpassungen verzögert werden, die für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie notwendig sind.

Im Bildungs- und Ausbildungsbereich gäbe es ohne öffentliche Maßnahmen ein weitaus geringeres Angebot, als aus sozialer Sicht wünschenswert ist. Für unzureichende Investitionen in Ausbildungsmaßnahmen kann es verschiedene Gründe geben: geringe Risikobereitschaft der Unternehmen, finanzielle Engpässe, Befürchtung, dass die Mitarbeiter das Unternehmen verlassen, bevor sich die Investition amortisiert hat. Größeres Wissen und bessere Kompetenzen bringen Vorteile für die Gesellschaft über die höheren Einnahmen hinaus, die von besser ausgebildeten Einzelnen (oder von Arbeitgebern) erzielt werden; der Nutzen für die Gesellschaft insgesamt übersteigt die privaten Erlöse. Ausbildung trägt auch zum sozialen Zusammenhalt bei, indem sie die zunächst bestehende Ungleichheit und das soziale Gefälle zwischen Einzelnen verringert, was sich günstig auf die Wirtschaftskraft auswirkt. Um Marktversagen im Ausbildungsbereich anzugehen, sind neben anderen staatlichen Anstrengungen nach wie vor finanzielle Hilfen für die Unternehmen notwendig.

Indem der Staat bestimmten Unternehmen Ausbildungsbeihilfen gewährt, übernimmt er einen Teil der Ausbildungskosten dieser Unternehmen und verschafft ihnen somit einen finanziellen Vorteil, der ihre Wettbewerbsposition verbessert. Staatlich geförderte Ausbildungsmaßnahmen müssen daher gut konzipiert sein, damit Marktversagen, das sich aus unzureichenden Investitionen in Ausbildungsmaßnahmen ergibt, ausgeglichen wird und gewährleistet ist, dass die Verzerrung des Wettbewerbs innerhalb dieser Grenzen so gering wie möglich gehalten wird.

8.2. Vorschriften für Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen

Die Vorschriften für Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen sind zum größten Teil in der AGVO enthalten. Einzelne Beihilfemaßnahmen mit hohen Beihilfebeträgen müssen jedoch weiterhin vorher angemeldet werden. 2009 hat die Kommission zwei Leitfäden⁷⁵ veröffentlicht, in denen sie die Kriterien darlegt, nach denen sie sich bei der Prüfung der Vereinbarkeit von angemeldeten Beihilfemaßnahmen zugunsten von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern und von Ausbildungsbeihilfen mit dem Binnenmarkt richten wird.

Im nachstehenden Kasten sind die wichtigsten Möglichkeiten für die Gewährung von Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen nach den derzeitigen Beihilfenvorschriften zusammengefasst.

⁷⁵ Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem gemeinsamen Markt ([ABl. C 188 vom 11.8.2009, S. 6](#)) und Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender Ausbildungsbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt ([ABl. C 188 vom 11.8.2009, S. 1](#)).

EU-Vorschriften für Beschäftigungsbeihilfen

In den EU-Vorschriften für Beschäftigungsbeihilfen ist ein Paket von Maßnahmen vorgesehen, mit denen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Einstellung benachteiligter oder behinderter Arbeitnehmer gefördert werden können.

Unter die AGVO fallen Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer, Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer und Beihilfen zum Ausgleich der Mehrkosten durch die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer. Einzelne Beihilfemaßnahmen, die die Anmeldeschwelle übersteigen, sind jedoch einzeln anzumelden. Für Beschäftigungsbeihilfen liegt die Einzelanmeldeschwelle bei 5 Mio. EUR (benachteiligte Arbeitnehmer) bzw. bei 10 Mio. EUR (behinderte Arbeitnehmer) pro Unternehmen und Jahr.

Andere Arten von Beschäftigungsbeihilfen sind nicht verboten, müssen jedoch vorher bei der Kommission angemeldet werden.

EU-Vorschriften für Ausbildungsbeihilfen

Die EU-Vorschriften gelten für jede öffentliche Förderung von Ausbildungsmaßnahmen zugunsten eines oder mehrerer Unternehmen oder Wirtschaftszweige, die zu einer Verringerung der Kosten führt, die normalerweise von ihnen getragen werden müssten, wenn ihre Mitarbeiter neue Kompetenzen erwerben sollen. Ob die Ausbildungsmaßnahme von den Unternehmen selbst oder von öffentlichen oder privaten Ausbildungszentren durchgeführt wird, ist dafür unerheblich.

Unter die AGVO fallen spezifische Ausbildungsmaßnahmen, die in erster Linie den gegenwärtigen oder zukünftigen Arbeitsplatz des Beschäftigten betreffen, und allgemeine Ausbildungsmaßnahmen zur Vermittlung von Qualifikationen, die in hohem Maße auf andere Unternehmen und Arbeitsfelder übertragbar sind. Die Gefahr wettbewerbsverfälschender Auswirkungen ist im ersten Fall höher als im zweiten.

Angesichts der besonderen Nachteile, mit denen KMU konfrontiert sind, sowie der Tatsache, dass sie bei Ausbildungsinvestitionen relativ gesehen höhere Kosten zu tragen haben, sind die mit der AGVO freigestellten Beihilfeintensitäten für KMU höher als für andere Unternehmen.

Einzelne Beihilfemaßnahmen, die hohe Zuwendungen vorsehen, können jedoch den Wettbewerb stärker gefährden. Solche Maßnahmen müssen vorher angemeldet werden, damit geprüft werden kann, ob die positiven Auswirkungen der Beihilfe die negativen Folgen überwiegen. Nach der AGVO müssen Ausbildungsbeihilfen ab 2 Mio. EUR einzeln angemeldet werden.

8.3. Beihilfebeschlüsse im Bereich Beschäftigung und Ausbildung und Fallstudien

Im Zeitraum 2004-2010 erließ die Kommission 32 endgültige Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu Beschäftigungsmaßnahmen, nach denen 25 Maßnahmen mit den Beihilfevorschriften vereinbar waren und fünf Maßnahmen keine staatliche Beihilfe enthielten⁷⁶. Die große Mehrheit der Entscheidungen bzw. Beschlüsse (94 %) betraf

⁷⁶ Daneben gab es zwei Negativentscheidungen bzw. -beschlüsse.

Beihilferegelungen. Fast zwei Drittel aller Beihilfemaßnahmen wurden von Frankreich (5), Deutschland (4), Dänemark (3), Italien (3), Spanien (3) und Schweden (2) durchgeführt.

Im selben Zeitraum belief sich die Zahl der Entscheidungen bzw. Beschlüsse zu Ausbildungsmaßnahmen auf 34 (26 Maßnahmen wurden genehmigt, vier enthielten keine staatliche Beihilfe und vier waren unzulässig). Von den genehmigten Beihilfemaßnahmen waren sechs Regelungen, 12 Ad-hoc-Beihilfen und acht Anwendungen einer Regelung im Einzelfall.

Die Zahl der von der Kommission genehmigten Maßnahmen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung war sehr niedrig, da der Großteil der Maßnahmen von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Gruppenfreistellungsverordnungen⁷⁷ eingeführt wurde.

Im Zeitraum 2004-2010 führten die Mitgliedstaaten 1005 unter eine Gruppenfreistellung fallende Maßnahmen ein⁷⁸, von denen 147 auf der Grundlage der Gruppenfreistellungsverordnung für Beschäftigung⁷⁹, 420 auf der Grundlage der Gruppenfreistellungsverordnung für Ausbildung⁸⁰ und 438 auf der Grundlage der AGVO getroffen wurden.

Fast 70 % aller auf der Grundlage der Gruppenfreistellungsverordnung für Beschäftigung gewährten Maßnahmen entfielen auf fünf Mitgliedstaaten: Polen (31), Italien und Spanien (je 20), Ungarn (19) und Deutschland (13). Rund 74 % der auf der Grundlage der Gruppenfreistellungsverordnung für Ausbildung getroffenen Maßnahmen wurden von Italien (96), Belgien (69), dem Vereinigten Königreich (62), Deutschland (56) und Spanien (29) durchgeführt. Und beinahe die Hälfte der unter die AGVO fallenden Maßnahmen wurde von Italien (120) und Deutschland (105) eingeführt.

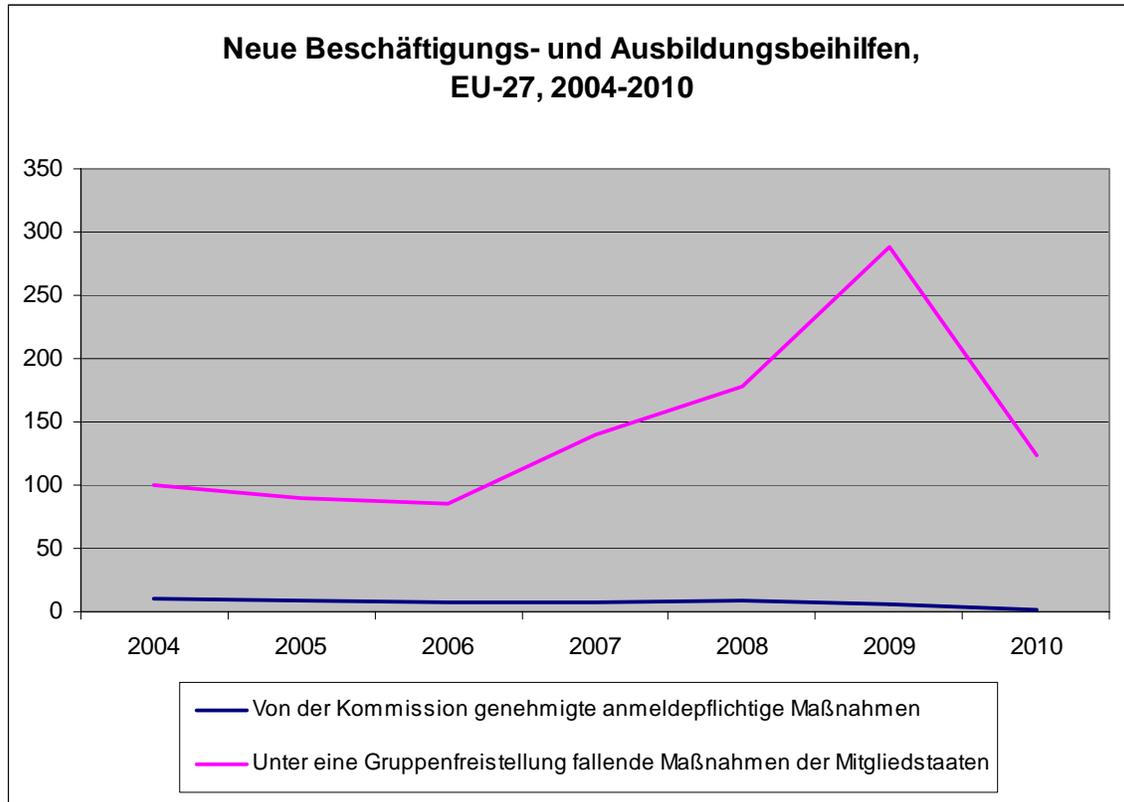
Was die einzelnen Ziele der AGVO betrifft, so konzentrierten sich die meisten Beihilfemaßnahmen auf spezifische Ausbildungsmaßnahmen (Artikel 38 Nummer 1 AGVO, 342 Maßnahmen) und/oder allgemeine Ausbildungsmaßnahmen (Artikel 38 Nummer 2 AGVO, 229 Maßnahmen). Beschäftigungsbeihilfen wurden als Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer (Artikel 40 AGVO, 75 Maßnahmen), Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer (Artikel 41 AGVO, 66 Maßnahmen) und Beihilfen zum Ausgleich der Mehrkosten durch die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer (Artikel 42 AGVO, 50 Maßnahmen) gewährt.

⁷⁷ AGVO und frühere Gruppenfreistellungsverordnungen für Beschäftigung und Ausbildung.

⁷⁸ Davon 288 im Jahr 2009 und 124 im Jahr 2010.

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission vom 12. Dezember 2002 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen ([ABl. L 337 vom 13.12.2002](#), S. 3), die vor Erlass der AGVO in Kraft war.

⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen ([ABl. L 10 vom 13.01.2001](#), S. 20), die vor Erlass der AGVO in Kraft war.



Der nachstehende Kasten enthält zwei Beispiele für Beihilfemaßnahmen, die in Belgien und Frankreich durchgeführt wurden, um Beschäftigung und Ausbildung zu fördern. Die Maßnahmen wurden in beiden Fällen im Einklang mit der AGVO konzipiert und mussten daher vor ihrer Durchführung nicht angemeldet werden.

Unter die Gruppenfreistellung fallende Beihilfe für die berufliche Integration Behinderter (Belgien, X 29/2008)

Die Regierung der Flämischen Region führt seit 2008 eine Maßnahme zur Förderung der Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer im Einklang mit den Artikeln 41 und 42 AGVO durch. Arbeitgeber, die Behinderte einstellen, und behinderte Selbständige erhalten nach der Regelung Beihilfen.

Es werden direkte Zuschüsse zum Ausgleich der Lohnmehrkosten (einschließlich Sozialabgaben) für behinderte Arbeitnehmer gewährt. Die Beihilfen beginnen bei 40 % der Gesamtlohnkosten und verringern sich im Laufe der Zeit bis auf 20 % ab dem fünften Jahr nach der Einstellung des Arbeitnehmers. Darüber hinaus kann der Mitgliedstaat nach der Regelung die durch die Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern verursachten Mehrkosten ausgleichen, z. B. für zusätzlichen Transportaufwand, die Anpassung des Arbeitsplatzes, den Kauf von Werkzeug und Arbeitskleidung oder besonderen Ausbildungsbedarf. Spezifische Bestimmungen gelten für die Beschäftigung von Personen mit Seh- und/oder Hörbehinderungen.

Nach Angaben der flämischen Regierung ist für die Regelung ein Jahresbudget von 59,3 Mio. EUR vorgesehen.

Beihilferegelung für Ausbildungsbeihilfen (Frankreich, X 64/2008)

In Frankreich gilt seit 2008 eine nach den Bestimmungen der AGVO konzipierte Ausbildungsregelung. Vorgesehen sind allgemeine und spezifische Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer aller Wirtschaftszweige. Im Einklang mit den Vorschriften der AGVO beträgt die Beihilfehöchstintensität für allgemeine Ausbildungsmaßnahmen 60 % und für spezifische Ausbildungsmaßnahmen 25 % der beihilfefähigen Kosten. Als Ausgleich für die größeren Finanzierungsschwierigkeiten von KMU sind in der AGVO höhere Beihilfeintensitäten für diese Unternehmen vorgesehen (ein Aufschlag von je 20 % für beide Ausbildungsarten).

Die Beihilfe kann als Zuschuss, Darlehen, Garantie, Zinszuschuss oder rückzahlbarer Vorschuss gewährt werden. Das Jahresbudget beträgt rund 60 Mio. EUR, und es sind Garantien in Höhe von 3 Mio. EUR vorgesehen. Zusätzlich werden aus den Strukturfonds rund 25 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 bereitgestellt.

2009 wurden mehr als 40 % aller Ausbildungsbeihilfen in Frankreich nach dieser Regelung gewährt.

8.4. Staatliche Aufwendungen für Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen

Wie bereits erwähnt soll mit der Strategie Europa 2020 eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung gefördert und eine Beschäftigungsquote von 75 % erreicht werden. Staatliche Beihilfen sind eines der Instrumente zur Verwirklichung dieses Ziels. Es kommt im Allgemeinen zum Einsatz, wenn das unzulängliche Funktionieren des Arbeitsmarkts mit anderen Maßnahmen nicht vollständig behoben werden kann. In der Praxis spielt es eine besonders wichtige Rolle, wenn es darum geht, vermeintlich weniger produktive Arbeitnehmer (junge Menschen, ungelernte Arbeitskräfte, Behinderte usw.) in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen beliefen sich 2009 auf insgesamt rund 3,4 Mrd. EUR (0,03 % des BIP der EU-27). Davon entfielen 2,4 Mrd. EUR (0,02 % des BIP der EU-27) auf Beschäftigungsbeihilfen. Anteilsmäßig wurden rund 6 % der Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor für Beschäftigung und Ausbildung gewährt.

Die höchsten Anteile an den Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen im Verhältnis zur Gesamtheit aller Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor verzeichneten Dänemark und Polen. Sechs Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, die Niederlande, Rumänien und Schweden) gewährten weniger als 1 % für diese Ziele, während Luxemburg überhaupt keinen Gebrauch von Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen machte.

84 % der 2009 gewährten Beschäftigungsbeihilfen entfielen auf drei Mitgliedstaaten: Dänemark (1,2 Mrd. EUR, 51 %), Polen (0,6 Mrd. EUR, 26 %) und Italien (0,2 Mrd. EUR, 8,7 %). Italien war einer der drei Mitgliedstaaten, die zusammen die Hälfte aller Ausbildungsbeihilfen gewährten (Italien 21 %, Deutschland 16 % und Spanien 13 %).

Mehr als die Hälfte aller Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen (55 %, 1,8 Mrd. EUR) fielen unter eine Gruppenfreistellung. Der Anteil der unter eine Gruppenfreistellung fallenden Maßnahmen war bei den Ausbildungsbeihilfen (88 %) erheblich höher als bei den Beschäftigungsbeihilfen (41 %). Die AGVO-Maßnahmen beliefen sich auf rund 1,2 Mrd. EUR, von denen 625 Mio. EUR auf Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer (Artikel 41 AGVO), 28 Mio. EUR auf Beihilfen zum Ausgleich der Mehrkosten durch die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer (Artikel 42 AGVO) und 52 Mio. EUR auf Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer (Artikel 40 AGVO) entfielen. Bei den Ausbildungsbeihilfen wurden 438 Mio. EUR als Beihilfen für allgemeine Ausbildungsmaßnahmen (Artikel 38 Nummer 2 AGVO) und 99 Mio. EUR als Beihilfen für spezifische Ausbildungsmaßnahmen (Artikel 38 Nummer 1 AGVO) gewährt.

Bei der Analyse der Zahlen für die Beschäftigungsbeihilfen ist zu berücksichtigen, dass rund 80 % des Gesamtbetrags nach nur drei Regelungen gewährt wurden: einer dänischen Regelung zur Förderung der Integration von Personen mit schweren physischen und psychischen Problemen in den Arbeitsmarkt⁸¹ sowie einer polnischen und einer italienischen Beschäftigungsbeihilferegelung für Behinderte⁸². Die Ausbildungsbeihilfen waren weniger konzentriert. Auf die drei größten Regelungen (eine polnische, eine italienische und eine französische)⁸³ entfielen rund 20 % aller Ausbildungsbeihilfen. Vergleicht man die Zeiträume 2004-2006 und 2007-2009, so kann man feststellen, dass die Ausbildungsbeihilfen im Großen und Ganzen sowohl nominal (rund 0,8 Mio. EUR pro Jahr) als auch relativ (1,5 % aller Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor) auf demselben Niveau geblieben sind. Dagegen gingen die Beschäftigungsbeihilfen von 3,1 Mrd. EUR pro Jahr im ersten Zeitraum auf 2,7 Mrd. EUR pro Jahr im zweiten Zeitraum zurück. Auch der Anteil der Beschäftigungsbeihilfen im Verhältnis zur Gesamtheit aller Beihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungssektor war rückläufig, und zwar um 0,9 % (von 5,9 % auf 5,0 %).

So gut wie alle Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen werden in Europa auf der Grundlage von Beihilferegelungen gewährt. Im Zeitraum 2004-2009 (in dem 17,5 Mrd. EUR an Ausbildungsbeihilfen und 4,8 Mrd. EUR als Beschäftigungsbeihilfen gewährt wurden) entfiel rund 1 % des Gesamtvolumens auf Ad-hoc-Einzelbeihilfen. Als Beihilfeinstrumente nutzten die Mitgliedstaaten direkte Zuschüsse (83 % aller Beihilfen) und Steuerbefreiungen (17 %).

⁸¹ „Sociale foranstaltninger på arbejdsmarkedet“ ([NN 10/2002](#)).

⁸² „Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych“ ([X 306/2009](#)) und „Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate“ ([XE 12/2008](#)).

⁸³ „Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników“ ([X 134/2010](#)), „Aid to businesses for implementing a training programme“ ([XT 1/2002](#)) und „Engagements de développement de la Formation (EDDF)“ ([N 753/1999](#)).

8.5. Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen – Zusammenfassung

Staatliche Beihilfen spielen bei der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Qualifizierung der Arbeitnehmer nur eine begrenzte Rolle. Die meisten öffentlichen Fördermaßnahmen fallen nicht unter die Beihilfavorschriften, sondern sind allgemeine Maßnahmen, die von allen Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen in Anspruch genommen werden können und deren Anwendung nicht im Ermessen der Behörden liegt. Die Kommission erkennt jedoch an, dass staatliche Beihilfen gerechtfertigt sind, um Marktversagen zu beheben.

Die Vorschriften für Beschäftigungs- und Ausbildungsbeihilfen sind zum größten Teil in der AGVO enthalten, was eine zügige Durchführung der Maßnahmen ohne hohe Verwaltungskosten erleichtert. Denn mehr als die Hälfte aller für diese Zwecke gewährten Beihilfen fiel unter eine Gruppenfreistellung. Gleichwohl bestehen erhebliche Unterschiede. Zwar fiel die große Mehrheit der Ausbildungsbeihilfen (88 %), jedoch weniger als die Hälfte aller Beschäftigungsbeihilfen (41 %) unter eine Gruppenfreistellung.

Die Beschäftigungsbeihilfen konzentrieren sich im Wesentlichen auf drei Mitgliedstaaten und richten sich hauptsächlich an behinderte Arbeitnehmer. Die Ausbildungsbeihilfen sind breiter gestreut und betreffen vor allem allgemeine Ausbildungsmaßnahmen.

Trotz ihres begrenzten Anwendungsbereichs im Rahmen der derzeitigen Beihilfavorschriften steht die Kommission Beschäftigungsbeihilfen traditionell eher positiv gegenüber, insbesondere wenn sie benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern helfen sollen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten bzw. ihren Arbeitsplatz zu behalten, indem sie die durch ihre vermeintliche oder tatsächliche geringere Leistungsfähigkeit entstehenden Mehrkosten decken. Auch Ausbildungsbeihilfen werden von der Kommission im Allgemeinen wohlwollend geprüft. Wenn Marktversagen ein suboptimales Ausbildungsniveau zur Folge hat, werden die Mitgliedstaaten daher aufgefordert, ihre nationalen Pläne für Beschäftigung und Ausbildung um gezielte Beihilfemaßnahmen zu ergänzen. Die Kontrolle staatlicher Beihilfen wird auch weiterhin gewährleisten, dass die wettbewerbsverfälschenden Auswirkungen dieser Eingriffe so gering wie möglich gehalten werden.

9. FAZIT

Die Beihilfenkontrolle leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 durch intelligente, nachhaltige und integrative Initiativen, die dem Gemeininteresse dienen. Staatliche Beihilfemaßnahmen können Unzulänglichkeiten des Marktes korrigieren und damit das Funktionieren der Märkte und die europäische Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Die Beihilfenkontrolle hat sich zu einer tragenden Säule des Binnenmarktes entwickelt und gewährleistet damit, dass Unternehmen unter gleichen Ausgangsbedingungen miteinander in Wettbewerb treten können und unter Mitgliedstaaten kein Subventionswettlauf entsteht.

Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, auf die gesamte Bandbreite an Maßnahmen zurückzugreifen, um die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen, z. B. durch Rahmengesetze und allgemeine Maßnahmen, u. a. im Steuerbereich. Staatliche Beihilfen sind lediglich ein ergänzendes Instrument und müssen unbedingt bedarfsgerecht und den Prioritäten entsprechend ausgestaltet werden. Deshalb ist die Kommission bestrebt sicherzustellen, dass die staatlichen Beihilfen der Erfüllung klar definierter Ziele des gemeinsamen Interesses dienen, keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen würde.

Im Übrigen lässt sich vom Beihilfebetrug nicht einfach auf die Effizienz der Maßnahme schließen. Vor dem Hintergrund der Krise und angesichts der Haushaltszwänge in den Mitgliedstaaten ist es von zentraler Bedeutung, weiterhin an dem Ziel „weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen“ festzuhalten. Zudem soll die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Behebung von Marktversagen und nicht dadurch erreicht werden, dass öffentliche Mittel an die Stelle der Marktkräfte treten.

Insbesondere die staatlichen Beihilfen für FuEuI eignen sich, um Anreize für zusätzliche private FuEuI-Investitionen zu schaffen, und bringen die EU ihrem Ziel näher, bis 2020 3 % des BIP der EU für FuEuI auszugeben.

Auch die Vorschriften über staatliche Beihilfen im Bereich des Umweltschutzes eröffnen den Mitgliedstaaten vielfältige Möglichkeiten, Impulse für eine saubere Industrie und eine umweltfreundliche Wirtschaft zur Verwirklichung eines „*ressourceneffizienten Europas*“ zu geben.

Besser ausgerichtete staatliche Beihilfen können auch dazu beitragen, den für KMU typischen Finanzierungsschwierigkeiten entgegenzuwirken, indem sie die KMU in ihren Gründungs-, Wachstums- und Entwicklungsphasen unterstützen. Die Mitgliedstaaten können dabei die Möglichkeiten, die sich ihnen im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung für die Förderung von KMU bieten, optimal nutzen und dabei die Durchführung von staatlichen Beihilfemaßnahmen beschleunigen und Verwaltungskosten senken.

Darüber hinaus bieten sich verschiedene Möglichkeiten, die Beschäftigungsfähigkeit bestimmter Arbeitnehmergruppen durch die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen, durch Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen und/oder durch die Förderung des Zugangs benachteiligter und behinderter Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt zu erhöhen. Obwohl es in diesem Bereich vergleichsweise weniger staatliche Beihilfen gibt, können Beihilfen, wenn ein Marktversagen vorliegt, zur Umsetzung der Ziele der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ beitragen.

Staatliche Beihilfen spielen auch eine Schlüsselrolle beim Ausbau des Breitbandsektors. Der effiziente Einsatz öffentlicher Mittel kann dazu beitragen, dass für möglichst viele Europäer Hochgeschwindigkeitsinternet verfügbar wird und sie so die Vorteile einer wissensgestützten Gesellschaft nutzen können. Auf den liberalisierten

Telekommunikationsmärkten ist bei Beihilfen allerdings Sorgfalt geboten, denn private Investitionen könnten verdrängt werden.

Und schließlich tragen auch regionale staatliche Beihilfen durch Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion in der Union zu den Zielen der Strategie Europa 2020 bei. In dieser Hinsicht unterscheiden regionale staatliche Beihilfen sich von anderen Arten von Beihilfen, da sie in erster Linie auf die Beseitigung eines Ungleichgewichts bei der Kohäsion und nicht nur auf die Beseitigung von Marktversagen abzielen. Wie wichtig dieses Ziel ist, wird anhand des Volumens für Beihilfen zur Förderung der regionalen Entwicklung deutlich, das prozentual den höchsten Anteil an den Beihilfen für Industrie und Dienstleistungssektor ausmacht.

Da die meisten Vorschriften des Beihilfenrechts im Hinblick auf die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung überarbeitet wurden, sind sie generell auf die neuen Herausforderungen der Strategie Europa 2020 zugeschnitten. Bei künftigen Überarbeitungen bestimmter Leitlinien und Rahmen könnten weitere Anpassungen erforderlich werden. So wurden die Risikokapitalleitlinien bereits in einigen Punkten geändert.

Aus den großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten ergeben sich zwar unterschiedliche politische Ansätze, aber das Ziel „weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen“ gilt nach wie vor für alle Staaten der EU. Angesichts der derzeitigen Krise und der damit einhergehenden Haushaltsengpässe ist die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben das Gebot der Stunde, wobei es gleichzeitig gilt, die Wirksamkeit der Maßnahmen sowie gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen zu gewährleisten.