

Effizientere und wirksamere Beihilfen in Europa – ein Reformversuch aus Brüssel

Am 8. Mai 2012 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Modernisierung des EU-Beihilferechts verabschiedet, in der sie Inhalt und Zeitplan einer Reform der Beihilfenkontrolle skizziert: Die Beihilfenpolitik soll einen stärkeren Beitrag zu Strategie „Europa 2020“ leisten, einen effizienteren und effektiveren Einsatz öffentlicher Gelder sicherstellen und auf Fälle mit erheblicher Bedeutung für den Binnenmarkt konzentriert werden. Die Initiative ist dem Grundsatz nach zu begrüßen. Allerdings will die Kommission deutlich stärker in wirtschaftspolitisch relevante nationale Gestaltungsspielräume eingreifen als bisher. Offen bleibt, ob mit der Reform auch tatsächliche administrative Erleichterungen verbunden sein werden.

Beihilfenkontrolle im aktuellen wirtschaftlichen und politischen Umfeld

Die Wachstumsstrategie der Europäischen Union (EU) für dieses Jahrzehnt – „Europa 2020“ – soll zu einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wirtschaft für Europa beitragen. Im Zentrum steht dabei der Binnenmarkt. Er erfordert vor allem zweierlei: Vorschriften, die einen gemeinsamen Markt ohne nationale Grenzen schaffen, und eine wirksame Wettbewerbspolitik.

Die Kontrolle von Beihilfen ist ein wichtiges Instrument der Wettbewerbspolitik. Entscheidend ist dabei, wie die knappen öffentlichen Mittel eingesetzt werden (vgl. Kasten 1). Daher muss eine wirksame Beihilfenkontrolle sicherstellen, dass die unterstützten Maßnahmen das Wachstum im Rahmen von „Europa 2020“ stärken und zugleich Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich vermieden werden.

Die Kommission hat das Beihilferecht in den letzten Jahren mehrfach überarbeitet und ihre Auslegung des im AEUV enthaltenen Beihilfeverbots und der dort ebenfalls vorgesehenen Ausnahmen präzisiert. Darüber hinaus hat sie auf Grundlage einer Ratsverordnung bestimmte Beihilfen von der im AEUV für sämtliche Beihilfen vorgesehenen Anmelde- oder Notifizierungspflicht befreit. Die geltenden Vorschriften sind jedoch teilweise noch immer komplex und führen zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Mehrere wichtige Beihilferegelungen treten zudem Ende 2013 außer Kraft.

Diesen Umstand hat die Kommission nun zum Anlass genommen, neue Vorschläge zur Modernisierung der Beihilfenkontrolle zu machen. Der neue Beihilferahmen soll ein nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum in einem wettbewerbsfähigen Binnenmarkt fördern, die Prüfung durch die Kommission auf Fälle mit besonders großen Auswirkungen auf den Binnenmarkt beschränken sowie die Verfahrensregeln straffen. Diese Ziele sind zu begrüßen. Zugleich ist jedoch



Kasten 1: Grundzüge des europäischen Beihilferechts

Die europäischen Vorschriften für staatliche Beihilfen sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Danach sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten und nur in engen Ausnahmefällen erlaubt.

Der Kommission obliegt es, die Einhaltung des Beihilfeverbots zu kontrollieren. Das **Verfahren** läuft im Grunde über drei Hauptachsen:

1. Die Mitgliedstaaten müssen geplante Beihilfemaßnahmen bei der Kommission anmelden. Die Kommission prüft deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt anhand bestimmter Kriterien. Beihilfemaßnahmen dürfen erst durchgeführt werden, nachdem die Kommission die Beihilfen genehmigt hat.
Bestimmte Gruppen staatlicher Beihilfen sind jedoch von der Anmeldepflicht grundsätzlich freigestellt.
2. Die Kommission muss alle Beschwerden von Beteiligten sorgfältig und unvoreingenommen prüfen und über deren Stichhaltigkeit entscheiden.
3. Schließlich überprüft die Kommission fortlaufend alle in den Mitgliedstaaten bestehenden Beihilferegelungen.

Wichtige **Vorschriften** im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen sind u. a.:

- Artikel 107 AEUV definiert den Begriff „staatliche Beihilfe“, enthält den Grundsatz des Verbots staatlicher Beihilfen und regelt die Kriterien der Vereinbarkeitsprüfung von Beihilfen mit dem Binnenmarkt.
- Artikel 108 AEUV enthält die wichtigsten Grundsätze des Beihilfeverfahrens, u. a. die Anmeldepflicht von Beihilfen.
- Die Ermächtigungsverordnung erlaubt der Kommission, bestimmte Beihilfegruppen von der Anmeldepflicht freizustellen.
- Die Verfahrensverordnung konkretisiert die in Artikel 108 AEUV enthaltenen Grundsätze des Beihilfeverfahrens.

darauf zu achten, dass das EU-Beihilferecht den wirtschaftspolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten nicht unangemessen einschränkt.

Wachstumsförderung auf einem gestärkten, dynamischen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt

In Artikel 107 AEUV ist der Begriff „staatliche Beihilfe“ definiert und dargelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden kann. In zahlreichen Entscheidungen hat die Kommission Kriterien entwickelt, anhand derer sie dies prüft. Diese Kriterien unterscheiden sich allerdings von Bereich zu Bereich nicht unerheblich.

In ihrer Mitteilung schlägt die Kommission nun vor, die Kriterien für die Vereinbarkeitsprüfung zu vereinheitlichen und allgemeine Grundsätze für die Prüfung

aller Beihilfemaßnahmen festzulegen. Diese Grundsätze möchte die Kommission so konkret und praxisnah wie möglich formulieren. Die Beihilfenkontrolle soll dabei die Gewährung „guter Beihilfen“ erleichtern. Darunter versteht sie Beihilfen, die auf ausgewiesenes Marktversagen und auf Ziele von gemeinsamem Interesse ausgerichtet sind und den Wettbewerb möglichst wenig verzerren. Die Kommission möchte dadurch gewährleisten, dass die Beihilfen Innovationen, umweltfreundliche Technologien und die Entwicklung des Humankapitals fördern, Umweltschäden vermeiden und damit letztlich Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der EU unterstützen.

Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gehen einige der Grundsätze, die die Kommission vorschlägt, weit über die bisherige – bewährte – Praxis hinaus: Kritisch zu sehen ist insbesondere die von der Kommission beabsichtigte enge Verbindung zwischen den Zielen der Strategie „Europa 2020“ einerseits und

den Beihilfevorschriften andererseits. Knappe öffentliche Mittel sollen vor allem für gemeinsame Prioritäten eingesetzt werden. Mit diesem Vorschlag schießt die Kommission über das Ziel hinaus, Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Den Mitgliedstaaten muss ein ausreichender Spielraum bleiben, eigene wirtschaftspolitische Prioritäten setzen zu können.

Ob die Kommission, wie angekündigt, die verschiedenen Leitlinien, u. a. die Leitlinien für Regionalbeihilfen, Forschung, Entwicklung und Innovation, Umweltbeihilfen und Risikokapital, bis Ende 2013 auf die gemeinsamen Grundsätze abstimmen kann, bleibt abzuwarten.

Fokussierung der Prüfung auf Fälle mit besonders starken Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Artikel 108 AEUV schreibt den Mitgliedstaaten vor, jede geplante Beihilfe vorab bei der Kommission anzumelden. In seiner Ermächtigungsverordnung hat der Rat der Kommission gleichwohl erlaubt, bestimmte Gruppen staatlicher Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären und von der Anmeldepflicht grundsätzlich freizustellen. Hierzu zählen bislang etwa Beihilfen zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Umweltschutzbeihilfen, Beschäftigungs- und Ausbildungsbe-

hilfen sowie Beihilfen, die im Einklang mit den von der Kommission für jeden Mitgliedstaat zur Gewährung von Regionalbeihilfen genehmigten Fördergebietskarten stehen.

Die Mitteilung zur Modernisierung des Beihilferechts enthält nun den Vorschlag, den Umfang und den Geltungsbereich der von der Anmeldepflicht befreiten Beihilfemaßnahmen auszuweiten. Ziel sei, die Ex-ante-Prüfung staatlicher Beihilfen auf Fälle mit besonders starken Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu beschränken. Nach dem im Dezember 2012 veröffentlichten Verordnungsentwurf sollen unter anderem nun zusätzlich Beihilfen für den Kulturbereich, zur Beseitigung von durch Naturkatastrophen verursachte Schäden oder für von der EU (teil-)finanzierte Projekte von der Anmeldung freigestellt werden.

Eine solche Verringerung des Verwaltungsaufwands ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei der konkreten Definition dieser einzelnen Kategorien sind allerdings noch zahlreiche Detailfragen zu klären. Viele Maßnahmen in diesen Bereichen dürften zudem keine Beihilfe im Sinne der europäischen Verträge darstellen. Deswegen sollte in jedem Fall klargestellt werden, dass die Aufnahme neuer Regelungsgegenstände in Freistellungsverordnungen kein Präjudiz für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe darstellt. Die Vorschläge der Kommission könnten außerdem noch um weitere Freistellungen von Beihilfen erweitert werden.



Die Kommission hat in ihrer Mitteilung auch angekündigt, den Schwellenwert für „De-minimis-Beihilfen“, also ohne Notifizierung oder Anzeige bewilligbare staatliche Maßnahmen bis maximal 200.000 Euro pro Unternehmen alle drei Jahre, überprüfen zu wollen. In der Tat dürfte der aktuelle Schwellenwert nicht mehr den aktuellen Marktbedingungen entsprechen. Eine deutliche Erhöhung wäre daher sachgerecht und zu begrüßen.

Sollte die Kommission beschließen, Umfang und Geltungsbereich der von der Anmeldepflicht befreiten Beihilfemaßnahmen auszuweiten, würde die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gewährleistung der korrekten Durchsetzung der Beihilfavorschriften wachsen. Gibt es mehr Maßnahmen, die von der Anmeldepflicht freigestellt sind, müssen die Mitgliedstaaten die unter eine Gruppenfreistellung fallenden Regelungen und Einzelbeihilfen vorab auf deren Übereinstimmung mit den Beihilfavorschriften prüfen. Die Kommission wird auch weiterhin für die Ex-post-Kontrolle dieser Maßnahmen zuständig sein. Hier gilt es, einen angemessenen Ausgleich zwischen einer effektiven Kontrolle und dem Ziel der Verringerung des Verwaltungsaufwands zu finden.

Straffere Regeln und schnellerer Abschluss

1999 erließ der Rat die „Verfahrensverordnung“, in der die Verfahrensvorschriften für die Durchsetzung der Artikel 107 und 108 AEUV präzisiert wurden. Diese Vorschriften werden bis heute ohne nennenswerte Änderungen angewandt.

Zahl und Dauer der Verfahren haben – auch mit der Erweiterung der EU – erheblich zugenommen. Es besteht also durchaus Bedarf, das Beihilfeverfahren zu präzisieren und zu vereinfachen, für mehr Kohärenz zu sorgen und den gesamten Vorgang der beihilferechtlichen Prüfung zu straffen. Daher hat die Kommission in der Mitteilung über die Modernisierung des EU-Beihilferechts und mit dem im Dezember 2012 veröffentlichten Entwurf einer neuen Verfahrensverordnung in mehreren Bereichen Änderungen vorgeschlagen.

Zum einen möchte die Kommission künftig bei der Behandlung von Beschwerden Prioritäten setzen können, um Beschwerden über mögliche Beihilfen mit erhebli-



chen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel im Binnenmarkt Vorrang einräumen zu können. So sollen Beschwerdeführer künftig etwa ein berechtigtes Interesse an einer Beschwerde nachweisen und das Beschwerdeanliegen in einem Formblatt beschreiben. Diese Vorschläge sind zwar zu begrüßen, bewegen sich aber am Minimum dessen, was nötig ist. Ob hierdurch tatsächlich ein Rückgang des Beschwerdeaufkommens stattfinden wird, bleibt abzuwarten.

Zum anderen will die Kommission „effizientere Werkzeuge“ an die Hand bekommen, um von den Marktteilnehmern rechtzeitig alle erforderlichen Informationen einzuholen. Damit möchte sie ihre Beschlüsse in einem für Unternehmen annehmbaren Zeitrahmen erlassen können. Sie schlägt vor, Markterkundungsinstrumente sowie eine Rechtsgrundlage einzuführen, um Untersuchungen einzelner Wirtschaftszweige und Beihilfeinstrumente durchführen zu können.

Es erscheint fraglich, ob die Kommission damit straffere Regelungen und schnellere Abschlüsse von Beihilfeverfahren erreichen kann. Im Gegenteil: Auf den ersten Blick weiten die Vorschläge die bestehenden Regeln unter anderem durch neue Befugnisse für die Kommission aus, statt sie zu begrenzen. Bessere Regeln für schnellere Abschlüsse laufender Verfahren dagegen fehlen.

Die Vorschläge bezüglich der Marktinformationsgewinnung sind zudem für das europäische Beihilferecht systemfremd und gehen am eigentlichen Ziel vorbei: Die Praxis zeigt, dass die bestehenden Instrumente der Kommission zur Informationsbeschaffung ausreichen. Informationen werden im Rahmen der normalen Fallprüfung über die Bundesregierung in der Regel zeitnah und vollumfänglich vorgelegt. Nachfragen der Kommission zum Verständnis der vorgelegten Unterlagen bzw. die Bitte, sich hieraus ergebende weitere Informationsbedarfe zu erfüllen, sind aufgrund der häufig sehr komplexen Fälle normal und werden auch künftig nicht zu vermeiden sein.

Auskunftsersuchen dagegen künftig direkt an Dritte und unter Umgehung des Mitgliedstaates zu richten, dürfte – entgegen dem von der Kommission erklärten Ziel – die Transparenz der Beihilfverfahren nicht verbessern. Die bei solchen Abfragen erhobenen Daten werden in der Regel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der befragten Unternehmen enthalten, die nur anonymisiert und aggregiert weitergegeben werden dürfen. Damit dürfte für die Mitgliedstaaten nie ein vollständiger Einblick in die Informationen Dritter gewährleistet sein. Die Mitgliedstaaten wären durch die direkte Befragung der Kommission lediglich von der Erhebung der Daten entlastet, aber umso stärker in der Pflicht, die Abfrageergebnisse der Kommission hinsichtlich ihrer Relevanz, Zuverlässigkeit und Eignung zur Bewertung des Sachverhalts zu prüfen.

Die Systematik des direkten Zugriffs auf Unternehmen wird zudem der im Vertrag vorgesehenen bilateralen Beziehung zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten nicht gerecht, insbesondere nicht, wenn, wie vorgesehen, die Anfragen an die Unternehmen auch noch mit Geldbußen und Zwangsgeldern belegt werden können. Nach Vorstellungen der Kommission soll der Rechtsschutz von Marktbeteiligten, sowohl im Fall angedrohter oder verhängter Geldbußen als auch bei Streitigkeiten über die Reichweite von Geschäftsgeheimnissen, offenbar analog zum Kartellbereich, über den Europäischen Gerichtshof sichergestellt werden. Dies könnte dazu führen, dass Rechtsstreitigkeiten das Verfahren entgegen dem von der Kommission beabsichtigten Ziel der Verfahrensbeschleunigung ganz erheblich in die Länge ziehen.

Ein Vergleich mit Kartell- und Missbrauchsverfahren, in denen die Kommission unbestritten „scharfe Waffen“ haben muss, verbietet sich: Als Verfahren zwischen Kommission und Mitgliedstaat unterscheidet sich das Beihilfverfahren grundlegend von den Verfahren zum Kartellverbot, bei der Missbrauchs- und der Fusionskontrolle. Adressaten sind die Mitgliedstaaten und nicht die Unternehmen. Die Sanktionsmöglichkeiten des Kartellrechts sollten deshalb auch nicht auf das Beihilfverfahren übertragen werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Initiative der Kommission zur Modernisierung des EU-Beihilferechts ist grundsätzlich zu begrüßen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgen die richtigen Ziele: ein nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum in einem wettbewerbsfähigen Binnenmarkt, die Beschränkung der Prüfung durch die Kommission auf Fälle mit besonders großen Auswirkungen auf den Binnenmarkt sowie die Straffung der Verfahrensregeln.

Die konkreten Vorschläge der Kommission sind allerdings differenziert zu bewerten. Den Mitgliedstaaten muss insbesondere ausreichend Raum für eine nationale Wirtschaftspolitik bleiben. Die Zielrichtung, weitere Freistellungstatbestände zu schaffen, ist zu begrüßen, wenngleich einzelne vorgeschlagene Tatbestände noch geprüft werden müssen und weitere Freistellungsmöglichkeiten sinnvoll sein könnten. Auch die Vorschläge bezüglich des künftigen Beschwerdeumgangs werden grundsätzlich begrüßt. Demgegenüber ist der Vorschlag zur Marktinformationsgewinnung systemfremd und nach Erfahrungen der Praxis auch nicht notwendig.

Es ist erklärtes Ziel der Kommission, die Änderungen schrittweise bis Ende 2013 abzuschließen. Dieser Zeitplan ist ambitioniert, insbesondere wenn, wie angekündigt, die Mitgliedstaaten konsultiert werden sollen und ein offener Dialog mit dem Europäischen Parlament und anderen Beteiligten gesucht wird.

Kontakt: Ralf Kanitz (Referat Beihilfenkontrollpolitik)