
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Prolongation of State aid rules and Fitness Check Verlängerung der Beihilferechtsvorschriften und Evaluierung

Roadmaps der EU-Kommission, DG COMP, Unit 03, vom 7.2.2019, Ref.
Ares(2019)727176, Ares(2019)727146, Ares(2019)727163, Ares(2019)727130

We thank you for the opportunity to give feedback. – Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

English Summary

It is useful to allow **sufficient time** to review the existing regulations and guidelines concerning their suitability and potential for improvement. However, it must be ensured that aid schemes are equally extended at national and EU level in order to avoid deviating terms, changes during the term or even periods without funding.

The DIHK supports the comprehensive **evaluation** of state aid law. In many aspects there is room for improvement (cf. to the GBER the short [position paper](#) of 27 of February). State aid rules need to be designed to improve funding opportunities of companies and to foster innovation and growth. State aid control should focus on those cases that hinder intra-European competition. The examination and the documentation requirements must not lead to bureaucracy for the companies. Moreover, the definition of aid itself should not be too broad.

Concerning the **De minimis Regulation** it is important to cut red tape and to increase the threshold. The cost of issuing and requesting de minimis certificates is out of proportion for small grants of up to 10,000 Euro. With regard to the threshold, an increase could be an advantage because of inflation and higher funding necessary for innovative companies. The cumulation of aid to related companies should be reviewed in general.

Also the State aid guidelines require some improvement. Relating to the **Rescue and Restructuring Guidelines**, the rules on undertakings in difficulty should be evaluated. The fact that undertakings in difficulty are excluded from other aid schemes, such as the GBER,

causes considerable problems. Furthermore, more practical and clearer criteria would be helpful. Finally, examining these criteria should not create additional costs for the companies. Special attention should also be paid to the Union Framework for State aid for **Research, Development and Innovation**. It should be designed in such a way that sufficient funding is available, especially with regard to digitisation and artificial intelligence. Adjustments to the **Environmental and Energy Aid Guidelines** are also required. For example, there are gaps in terms of legal certainty concerning self-generation, storage, sector coupling and compensation for power plants that need to be shut down for climate protection reasons. Improvements in energy price components are also needed.

Another important aspect related to aid reform is the adaptation of the **SME definition**. Here, the DIHK recommends, in particular, an expansion to up to 500 employees.

Zusammenfassung

Es ist sinnvoll, sich **ausreichend Zeit** zu nehmen, um die bestehenden Verordnungen und Beihilfeleitlinien auf ihre Eignung und Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Jedoch muss sichergestellt sein, dass auch die Förderprogramme auf nationaler und EU-Ebene entsprechend verlängert werden, um abweichende Laufzeiten, Änderungen der Vorschriften während der Laufzeit oder gar Perioden ohne Förderung zu vermeiden.

Der DIHK unterstützt die umfassende **Evaluierung** des Beihilferechts. An vielen Stellen gibt es Verbesserungsmöglichkeiten (vgl. zur AGVO die [Kurzstellungnahme](#) vom 27.2.). Das Beihilferecht muss so gestaltet werden, dass sich die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen verbessern und Innovation und Wachstum gefördert werden. Die Beihilfenkontrolle sollte sich allein auf jene Fälle konzentrieren, die den innereuropäischen Wettbewerb behindern. Die Prüfung der Voraussetzungen und die Nachweispflichten dürfen nicht zu bürokratischem Aufwand für die Unternehmen führen. Außerdem ist der Beihilfegriff selbst nicht zu weit zu fassen.

Bei der **De minimis-Verordnung** sind eine zeitnahe Entbürokratisierung und eine Erhöhung des Schwellenwerts angebracht. Gerade der Aufwand durch die Ausstellung und Anforderung von De minimis-Bescheinigungen steht bei kleinen Beihilfen bis 10.000 Euro außer Verhältnis. In Bezug auf den Schwellenwert könnte aus Sicht der IHK-Organisation eine Anhebung von Vorteil sein, schon allein unter Betrachtung der allgemeinen Kostensteigerungen und den höheren Förderbedarf v.a. bei Unternehmen in innovativen Branchen. Auch die Zusammenrechnung der Beihilfen an **verbundene Unternehmen** sollte generell überprüft werden.

Auch bei den Beihilfeleitlinien besteht teilweise Verbesserungsbedarf. Im Rahmen der Leitlinien für **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen** sollten u.a. die Vorschriften für Unternehmen in Schwierigkeiten überprüft werden. Dass sie von anderen Beihilferegelungen, also etwa auch der AGVO, grundsätzlich ausgeklammert werden,

verursacht erhebliche Probleme. Auch würden praxisnähere und klarere Kriterien für die Definition des UiS helfen. Schließlich sollte bei der Prüfung dieser Kriterien kein zusätzlicher Kostenaufwand entstehen. Besonderes Augenmerk ist auch auf den Unionsrahmen für **Forschung, Entwicklung und Innovation** zu legen. Dieser ist so zu gestalten, dass ausreichend Mittel in Forschung und Innovation fließen können, gerade im Hinblick auf Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Bezogen auf die **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** (UEBL) sind ebenfalls Anpassungen erforderlich. So bestehen in den aktuellen Beihilfeleitlinien Lücken, die im Sinne der Rechtssicherheit geschlossen werden sollten, etwa was Eigenerzeugung, Speicher, Sektorenkopplung und Entschädigungen für aus Klimaschutzgründen stillzulegende Kraftwerke betrifft. Auch in Bezug auf Entlastungen bei Energiepreisbestandteilen sind Nachbesserungen erforderlich.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der **KMU-Definition**. Hier empfiehlt der DIHK v.a. eine Anhebung auf bis zu 500 Mitarbeiter.

Anmerkungen des DIHK

Durch die geplante **Verlängerung** der De minimis-Verordnung, der AGVO und der Beihilfeleitlinien bliebe mehr Zeit für die geplante Beihilferechtsbewertung. Es ist sinnvoll, sich ausreichend Zeit zu nehmen, um die bestehenden Verordnungen und Leitlinien auf ihre Eignung, mögliche Fehlentwicklungen und Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen und mit den Stakeholdern zu diskutieren. Wichtig ist es auch, Sicherheit für die Neuausrichtung der Förderperiode ab 2020 zu schaffen. Dafür muss sichergestellt sein, dass auch die Förderprogramme auf nationaler und EU-Ebene entsprechend verlängert werden. Sollte es hier aufgrund der Verlängerung abweichende Laufzeiten, Änderungen der Vorschriften während der Laufzeit oder gar Perioden ohne Förderung geben, wäre dies sehr nachteilhaft und ein schnellerer Abschluss der Beihilferechtsbewertung vonnöten.

Der DIHK unterstützt die umfassende **Evaluierung** des Beihilferechts. Auch wenn die letzte große Reform nicht lange zurückliegt, gibt es an vielen Stellen Verbesserungsmöglichkeiten. Für die AGVO hat der DIHK dies bereits in der [Kurzstellungnahme](#) vom 27.2. aufgezeigt. Auch in Bezug auf die angesprochenen Beihilfeleitlinien und die De minimis-Verordnung sehen wir an einigen Stellen Reformbedarf. Das Beihilferecht muss so gestaltet werden, dass sich die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen verbessern und Innovation und Wachstum gefördert werden. Die Beihilfenkontrolle sollte sich allein auf jene Fälle konzentrieren, die den innereuropäischen Wettbewerb behindern. Unschädliche Beihilfen sind in die AGVO aufzunehmen. Die Prüfung der Voraussetzungen, z.B. des Anreizeffekts, und die Nachweispflichten dürfen nicht zu bürokratischem Aufwand für die Unternehmen führen. Außerdem ist der Beihilfebegriff selbst nicht zu weit zu fassen, etwa was lokale und wirtschaftsnahe Infrastruktur oder privat finanzierte Umlagesysteme betrifft.

Bei der **De minimis-Verordnung** sind eine zeitnahe **Entbürokratisierung** und eine Erhöhung des Schwellenwerts angebracht. Einige Vorschriften sind so komplex oder strikt ausgestaltet, dass die Fördermöglichkeiten nach der De minimis-Verordnung in der Praxis nicht genutzt werden, etwa was die Vorgaben für die Annahme einer transparenten Beihilfe betrifft. Gerade die Laufzeiten und Maximalbeträge bei Bürgschaften erscheinen nicht praxisnah.

Auch der Aufwand durch die Ausstellung und Anforderung von **De minimis-Bescheinigungen** steht bei kleinen Beihilfen bis 10.000 Euro außer Verhältnis zu den Fördersummen – für die Projektträger ebenso wie für die Unternehmen. Ein Beispiel ist das Vorgründungsprogramm Bayern, das über ESF- und Landesmittel finanziert wird. Obwohl hier keine großen Summen als Zuschuss ausbezahlt werden – im Schnitt 4.500 Euro Zuschuss zur Beratung pro Gründer – entsteht immenser Bürokratie- und Verwaltungsaufwand. Sinnvoll könnte hier die Einführung einer Untergrenze sein, z.B. bei 10.000 Euro Förder- bzw. Zuschussbetrag. Zwar würden die gesammelten De minimis-Bestätigungen dann nicht mehr alle empfangenen Beihilfen abbilden. Jedoch kommt es in Fällen solch kleiner Fördersummen nur sehr selten dazu, dass die Schwellenwerte auch nur ansatzweise erreicht werden. Selbst bei zehn Förderungen in Höhe von 10.000 Euro wäre der Schwellenwert nur um die Hälfte ausgeschöpft. Zudem handelt es sich bei den Förderprojekten oftmals um unterschiedliche Zielsetzungen, sodass eine Zusammenrechnung sachlich nicht zwingend erscheint.

In Bezug auf den **Schwellenwert** könnte aus Sicht der IHK-Organisation eine Anhebung von Vorteil sein, schon allein unter Betrachtung der allgemeinen Kostensteigerungen seit der Festlegung der Schwellenwerte (Personalkosten, Material, etc.). Diese erhöhen im Ergebnis die zuwendungsfähigen Projektkosten und führen zu größeren Fördersummen. Die aktuellen De minimis-Schwellenwerte decken dies nicht ab. Im Ergebnis reduzieren sich so durch die Inflation die Fördermöglichkeiten. Insbesondere bei (jungen) Unternehmen in innovativen Branchen und v.a. bei der Innovationsförderung ist zu beobachten, dass durch die Förderung mit Zuschüssen der Schwellenwert schneller ausgeschöpft wird. Allein zur Inflationsbereinigung wäre eine Erhöhung von 200.000 Euro auf ca. 237.300 Euro notwendig. Mit Blick auf die zu erwartende Preissteigerung in den nächsten Jahren wären 250.000 Euro das Minimum. Von Teilen der Wirtschaft wird eine Anhebung auf einen höheren Betrag gefordert.

Auch die **Zusammenrechnung der Beihilfen an verbundene Unternehmen** sollte generell überprüft werden. Die Addition führt insbesondere zu einer erheblichen Reduzierung der Möglichkeit, De-minimis-Beihilfen zu gewähren, auch weil der Schwellenwert von 200.000 Euro nicht gleichzeitig erhöht wird. Diese Eingrenzung ist sachlich nicht gerechtfertigt, weil Unternehmen nur in wenigen Ausnahmefällen von einer De-minimis-Beihilfe, die einem verbundenen Unternehmen gewährt wird, profitieren. Das Bestehen eines beherrschenden Einflusses oder einer alleinigen Kontrolle bzw. das reine Verbundensein bedeutet nicht automatisch, dass der Vorteil einer Beihilfe auf das Mutterunternehmen durchschlägt. Denn die Förderung erfolgt vorhabenbezogen für ein

konkretes Projekt, das regelmäßig nur von einem Unternehmen einer Gruppe durchgeführt wird. Durch die Prüfung der Verwendungsnachweise ist sichergestellt, dass die Förderung auch nur dafür verwendet und nicht an verbundene Unternehmen weitergereicht wurde. Zudem ist es nicht sachgerecht, wenn Unternehmen als verbunden betrachtet werden, auch wenn die satzungsmäßigen Mehrheitsanforderungen für Unternehmensentscheidungen eine Beeinflussung der Unternehmenspolitik ausschließen. Darüber hinaus ist die Zusammenrechnung aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands nicht sinnvoll. Bei jeder einzelnen De-minimis-Förderung muss nicht nur für das Antrag stellende Unternehmen selbst, sondern für alle verbundenen Unternehmen in der Unternehmensgruppe abgefragt und nachgeprüft werden, in welchem Umfang bereits De-minimis-Beihilfen gewährt wurden. Gerade für institutionelle Anleger und Risikokapitalgesellschaften, die an mehreren Unternehmen Mehrheitsbeteiligungen halten, ist dies nicht handhabbar. Es sollte evaluiert werden, wie diese Prüfung vereinfacht und vor allem die Nachweispflichten reduziert werden könnten. Als eine Möglichkeit wird diskutiert, bei Kreditbeträgen bis 100.000 Euro gar keine Überprüfung vorzunehmen bzw. diese auf das Zielunternehmen zu beschränken.

Auch bei den **Beihilfeleitlinien** besteht teilweise Verbesserungsbedarf. Im Rahmen der Leitlinien für **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen** (R&R-LL) sollten u.a. die Vorschriften für Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) überprüft werden. Schon das Zusammenspiel mit der AGVO ist nicht zufriedenstellend. Dass UiS von anderen Beihilferegulungen als solchen gemäß der R&R-LL, also etwa auch der AGVO, grundsätzlich ausgeklammert werden, verursacht erhebliche Probleme. Der Ausschluss von Förderprogrammen oder Steuererleichterungen, die nach der AGVO freigestellt sind, führt in einigen Fällen erst dazu, dass die Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, weil die Fördersummen sehr hoch sind. Denn soweit für die Beihilferegulierung eine Freistellung nach der AGVO besteht, scheidet eine Einzelfallnotifizierung in der Regel aus. Die Förderung nach den R&R-LL passt in diesen Fällen oft auch nicht. Evtl. könnte eine Ausweitung der Fälle, in denen auch UiS ausnahmsweise AGVO-Beihilfen gewährt werden können, oder eine Reform der Kriterien für UiS helfen.

Die **Definition von UiS** sollte sowohl bezogen auf die AGVO als auch bezogen auf die Leitlinien überprüft werden. Praxisnähere und klarere Kriterien für die Definition des UiS würden helfen. Dabei sollten die AGVO, die De minimis-Verordnung und die R&R-LL zusammen in den Blick genommen werden. Wichtig ist, dass Unternehmen passgenau gefördert werden können und Unternehmen mit einer Strategiekrise oder einer Produkt- und Absatzkrise zeitnah geholfen werden kann, bevor es in eine Liquiditätskrise kommt.

Ein alleiniger Fokus auf das verbleibende Stammkapital bzw. die verbleibenden Eigenmittel ist dabei nicht geeignet, die finanzielle Situation eines Unternehmens umfassend zu beschreiben. Auch kann die Unterschreitung einer einzelnen Kennziffer ggf. nur kurzzeitig sein, obwohl das Unternehmen grundsätzlich gut aufgestellt ist und eine positive Prognose sowie ein erfolversprechendes Geschäftsmodell besitzt. Es sollte geprüft werden, ob ausgleichende Parameter Berücksichtigung finden könnten. Wichtig ist, dass die Kriterien die reale wirtschaftliche Lage des Unternehmens und die absehbare zukünftige

Unternehmensentwicklung abbilden können. Die Auswertung einer einzelnen stichtagsbezogenen Unternehmenskennziffer kann keine geeignete Aussage darüber treffen, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet. Auch sollte geprüft werden, ab wann Unternehmen nach einem erfolgreichen Turn-Around nicht mehr als UiS gewertet werden. Unternehmen, die gute Erfolgsaussichten haben, sollten nicht als UiS eingeordnet werden.

Zudem sollten die Vorschriften für Gesellschaften und Einzelunternehmern passen und die verschiedenen Rechtsformen gleichbehandeln. Während in der GmbH das Geschäftsführergehalt bei der Berechnung der Eigenmittel berücksichtigt wird, geschieht dies bei Einzelunternehmen derzeit allerdings nicht. Dabei ist zu beachten, dass ein Großteil der Unternehmen – z.B. 68 Prozent der deutschen Unternehmen – als Einzelunternehmen oder in einer anderen Rechtsform geführt werden.

Schließlich sollte bei der Prüfung dieser Kriterien **kein zusätzlicher Kostenaufwand** entstehen. Nimmt man auf die Bilanz Bezug, so ist zu bedenken, dass evtl. keine aktuelle Bilanz bzw. Einnahmen-/Überschussrechnung vorliegt. Das Unternehmen sollte jedoch gerade bei kleineren Fördersummen nicht verpflichtet sein, extra einen Steuerberater zu beauftragen, um die Nachweise erbringen zu können.

Besonderes Augenmerk ist auch auf den **Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation** zu legen. Die EU investiert noch immer weniger in Forschung und Innovation als ihre innovativsten Wettbewerber USA, Korea oder Japan. Die Leitlinien sind deshalb so zu gestalten, dass ausreichend Mittel in Forschung und Innovation fließen können, gerade im Hinblick auf Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Förderfähig sollten Unternehmen aller Größenklassen sein. Gerade die Möglichkeiten steuerlicher Förderung von privaten FuEul-Ausgaben sind dabei in den Blick zu nehmen. Hier ist es wichtig zu evaluieren, ob die bestehenden Regelungen in der Praxis gut funktionieren und die Schwellenwerte ausreichen.

Bezogen auf die **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** (UEBL) sind ebenfalls Anpassungen erforderlich. So bestehen in den aktuellen Beihilfeleitlinien Lücken, die im Sinne der Rechtssicherheit geschlossen werden sollten. Dies betrifft insbesondere die Themen Eigenerzeugung, Speicher, die Sektorenkopplung und Entschädigungen für aus Klimaschutzgründen stillzulegende Kraftwerke. Von besonderer Bedeutung für die EU als Industriestandort ist die langfristige Absicherung gewährter Entlastungen bei Energiepreisbestandteilen. Die bisherige Höchstgrenze von 10 Jahren bietet keine hinreichende Planungssicherheit für die Industrie.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der **KMU-Definition**. Hier empfiehlt der DIHK (vgl. DIHK-Stellungnahme vom 3.5.2018) eine Anhebung der Schwellenwerte und insbesondere eine Ausweitung auf bis zu 500 Mitarbeitern. Sollte das nicht möglich sein, könnte eine neue Kategorie etwa für Small Mid Caps eingeführt werden. Auch sollte die Phase, innerhalb derer ein Unternehmen

seinen KMU-Status auch bei Überschreiten der Schwellenwerte beibehält, ausgedehnt werden. Verbundene Unternehmen sollten nur dann in die Berechnung des KMU-Status einbezogen werden, wenn sie tatsächlich auch profitieren (s.o.).

Kontakt:

Patricia Sarah Stöbener de Mora, LL.M. (King's College London)
Bereich Recht, Referat Recht der Europäischen Union und Internationales Wirtschaftsrecht
Telefon 0049 (0) 30 20308-2715, Fax 0049 (0) 30 20308-2777
E-Mail: Stobener.Patricia@dihk.de

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK – vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).