

Berlin, 28. September 2020

Stellungnahme
der Bundesrepublik Deutschland
zum Entwurf der Europäischen Kommission vom 23. Juli 2020
zur Reform der Leitlinien für Regionalbeihilfen für den Zeitraum 2022 – 2027

In Deutschland besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass sich die Lebensverhältnisse zwischen den Ländern und Regionen nicht zu stark voneinander unterscheiden dürfen. Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist auch im Grundgesetz verankert und gehört zu den Grundpfeilern der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In den letzten Jahrzehnten hat Regionalpolitik zugunsten strukturschwacher Regionen wesentlich zur erfolgreichen Transformation der Wirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern beigetragen und den Menschen in strukturschwachen Regionen in allen Teilen des Landes wirtschaftliche Perspektiven eröffnet.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich den von der Europäischen Kommission am 23. Juli 2020 vorgelegten Entwurf für Leitlinien für Regionalbeihilfen für den Zeitraum 2022 bis 2027 und dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Insgesamt ist zwar in Deutschland die Angleichung der Lebensverhältnisse vorangekommen. Die Konvergenz der Regionen hat sich jedoch verlangsamt. Weiterhin bestehen noch erhebliche regionale Disparitäten in den Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten und bei der Ausstattung mit Infrastruktur. Teilweise haben innerhalb Deutschlands regionale Unterschiede auch wieder zugenommen. Hinzu kommt, dass die ohnehin strukturschwächeren Regionen besonders stark vom demografischen Wandel betroffen sind und sein werden, wodurch sich ihr wirtschaftliches Wachstumspotenzial weiter vermindern wird.

Dies geht einher mit einem bereits in der aktuellen Förderperiode deutlich zurückgegangenen regionalpolitischen Handlungsspielraum. Das betrifft die starke

Verkleinerung des Regionalfördergebietes ebenso wie die inhaltliche Einschränkung der zulässigen Investitionsförderung. Zugleich entfielen die A-Fördergebiete und, bis auf wenige Ausnahmefälle, Fördermöglichkeiten von Großunternehmen. Hinzu kommt die in den letzten Jahren erfolgte und für die kommende Förderperiode zu erwartende erhebliche Verringerung der Mittel für Deutschland aus den Europäischen Strukturfonds. Diese Einschränkungen der strukturpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten sind umso problematischer, als dass schon vor der Corona-Pandemie trotz der insgesamt erfreulichen wirtschaftlichen Entwicklung erheblicher regionalpolitischer Handlungsbedarf bestand.

Bund und Länder sind gemeinsam der Auffassung, dass die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten und Regionen auch in der kommenden Förderperiode ab 2022 einen beihilferechtlichen Rahmen zugestehen sollte, der es erlaubt, den jeweiligen regionalpolitischen Herausforderungen und innerstaatlichen regionalen Disparitäten wirksam zu begegnen. Dies ist Grundvoraussetzung, um den Zusammenhalt in den Regionen, den Mitgliedstaaten und der EU insgesamt zu stärken. Dieser grundlegenden Anforderung wird der vorgelegte Entwurf noch nicht gerecht. Deutschland spricht sich daher für folgende Anpassungen der Leitlinien für Regionalbeihilfen aus:

Kernforderungen:

Die Ausgestaltung der Regionalbeihilfeleitlinien ab dem Jahr 2022 muss den Herausforderungen in allen strukturschwachen Regionen der Mitgliedstaaten gerecht werden. Die Regionalförderung benötigt ausreichend Handlungsspielraum, um regionalen Disparitäten auch auf nationaler Ebene entgegenzuwirken und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. **Notwendig ist vor allem, den EU-Bevölkerungsplafond von derzeit 47 Prozent der Bevölkerung substantiell anzuheben.**

Wir schlagen im Einzelnen vor:

- Festlegung eines eigenen Plafonds für C-Fördergebiete in Höhe von 25 Prozent der EU-Bevölkerung unabhängig und getrennt von den A-Fördergebieten.
- Kompensation des rein statistischen Effekts des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union durch Erhöhung des europäischen Plafonds.
- Zuweisung des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte C-Fördergebiete allein auf Basis der innerstaatlichen Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit anstelle des Vergleichs mit EU-Durchschnitten.
- Möglichkeit des Ausweises von Just Transition-Regionen als C-Fördergebiet ohne Anrechnung auf den bzw. die Plafonds für aktuell strukturschwache A- und C-Fördergebiete durch Einrichtung eines eigenen Plafonds für die JTF-Gebiete.
- Vermeidung übermäßiger Wettbewerbsverzerrungen zwischen Grenzregionen benachbarter Mitgliedstaaten, indem Regionen, die an A-Fördergebiete oder prädefinierte C-Fördergebiete anderer Mitgliedstaaten angrenzen, als zusätzliche Fördergebiete zugelassen werden, ohne dass eine Anrechnung auf den nationalen Bevölkerungsplafond erfolgt.
- Stärkung der regionalen Investitionsförderung, indem Beihilfen für Investitionen großer Unternehmen in C-Fördergebieten wieder in gleichem Umfang erlaubt werden wie für Investitionen großer Unternehmen in A-Fördergebieten.

Im Einzelnen:

1. Die Bundesregierung und die Länder begrüßen, dass die Europäische Kommission nunmehr am 23. Juli 2020 den Entwurf der Leitlinien für Regionalbeihilfen vorgelegt hat.
2. Positiv werten sie die vorgesehene Erhöhung der Regionalfördersätze um fünf Prozentpunkte in nicht prädefinierten C-Fördergebieten, die die in Rz. 181 genannten Kriterien erfüllen.
3. Bund und Länder begrüßen, dass der Entwurf der Regionalbeihilfeleitlinien an einigen Stellen klarer gefasst worden ist bzw. auch bereits erfolgte Klärungen aufnimmt. Das betrifft z.B. den Begriff der „relocation“, der in Rz. 20 t definiert wird.
4. Bund und Länder begrüßen, dass die bereits zum Entwurf der Regionalbeihilfeleitlinien 2014 vorgetragene Forderung, die Kunstfaserindustrie nicht länger aus dem Anwendungsbereich der Leitlinien auszuschließen, aufgegriffen und in Rz. 10 umgesetzt wurde. Ebenfalls sollte die Stahlindustrie in den Anwendungsbereich der Leitlinien aufgenommen werden. Ihre Einbeziehung würde den Transformationsprozess der Industrie im Sinne des europäischen Grünen Deals erleichtern.
5. **Der EU-Gesamtplafonds für A- und C-Fördergebiete soll von derzeit 47 Prozent deutlich angehoben werden.**

Die Europäische Kommission legt im Entwurf der Regionalbeihilfeleitlinien trotz der besonderen regionalpolitischen Herausforderungen erneut den bisher geltenden Gesamtbevölkerungsanteil in A- und C-Fördergebieten in Höhe von 47 Prozent der Bevölkerung der EU-27 sowie die bisherige Berechnungsmethode zugrunde. Zugleich hat sie die Voraussetzungen für die Ausweisung von A-Fördergebieten gelockert. Dies führt im Ergebnis zu einer kritischen Reduzierung des verbleibenden Fördergebietsplafonds für die Ausweisung von C-Fördergebieten. Für Deutschland würde der Plafond um deutlich über ein Drittel auf nur noch 16,73 Prozent zurückgehen, nachdem bereits in den vorherigen Förderperioden starke Einschnitte vorgenommen wurden (2007-2013: 29,6 Prozent; 2014 –2020: 25,85 Prozent). Gegenüber der laufenden Förderperiode würde Deutschland C-Fördergebiete im Umfang von rund 7,5 Mio. Einwohnern verlieren.

Mit einer derartig starken Absenkung wird die Europäische Kommission ihrem

Anspruch einer Verminderung von Disparitäten mithilfe der Regionalförderung nicht gerecht. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung der am stärksten benachteiligten Gebiete in der EU müssen auch unterschiedlich entwickelte Regionen innerhalb von Mitgliedstaaten in den Blick genommen werden. In Deutschland sind die Folgen der deutschen Teilung noch nicht vollständig überwunden: Viele ostdeutsche Regionen sind weiterhin durch eine flächendeckende wirtschaftliche Strukturschwäche gekennzeichnet. Dies zeigt sich insbesondere in der mancherorts nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und dem weiterhin hohen Produktivitätsrückstand. Zudem unterliegen einige Regionen Westdeutschlands (insbesondere altindustrielle und ländliche Gebiete) einem grundlegenden Transformationsprozess ihrer Wirtschaftsstruktur. Parallel reduziert die deutliche Senkung der künftig zur Verfügung stehender Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) den regionalpolitischen Handlungsspielraum in Deutschland erheblich. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie problematisch, bei deren Bewältigung der Regionalförderung eine zentrale Rolle zukommt. In den länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland weist auch die Europäische Kommission darauf hin, dass die Corona-Pandemie das Risiko zunehmender Disparitäten in Deutschland erhöht und fordert entsprechende Maßnahmen zur Stärkung der Konvergenz.

6. Angesichts des mit dem Entwurf der Regionalbeihilfeleitlinien einhergehenden unzureichenden regionalpolitischen Spielraums sprechen sich Bund und Länder nachdrücklich dafür aus, unabhängig und getrennt von den Bevölkerungsanteilen für A-Fördergebiete einen eigenen Plafond für die Festlegung von C-Fördergebieten zugrunde zu legen. Der Bevölkerungsanteil für den neuen Plafond sollte 25 Prozent betragen.

Um die bisher erzielten Fortschritte nicht zu gefährden und den nationalen regionalpolitischen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, sollte unabhängig und getrennt von den Bevölkerungsanteilen für A-Fördergebiete ein eigener Plafond für die Festlegung von C-Fördergebieten mit einem Anteil von 25 Prozent der EU-Bevölkerung eingerichtet werden. Dies käme allen Mitgliedstaaten mit vergleichbaren regionalpolitischen Handlungsbedarfen zugute.

7. Zusätzlich halten Bund und Länder eine Erhöhung des europäischen Plafonds für erforderlich, um den rein statistischen Effekt des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union auszugleichen.

Denn zum einen erscheinen statistisch die verbleibenden Mitgliedstaaten relativ wohlhabender, obwohl sich durch den Austritt Einkommen und Beschäftigung in den Regionen absolut und ebenso wenig die innerstaatlichen Disparitäten verändert haben. Zum anderen verringert sich durch den Brexit der Bevölkerungsanteil, der EU-weit für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zur Verfügung steht. Um diesen ungerechtfertigten Folgen zu begegnen schlagen wir vor, den europäischen Plafond um zwei Prozentpunkte zu erhöhen. Dies käme allen Mitgliedstaaten mit nicht prädefinierten C-Fördergebieten zugute und würde den genannten statistischen Effekt weitestgehend ausgleichen.

8. Bund und Länder plädieren außerdem dafür, mit der Methode für die Zuweisung des Bevölkerungsanteils in nicht prädefinierten C-Fördergebieten auf die Mitgliedstaaten allein auf das Ausmaß des regionalen Gefälles innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaates abzustellen.

Aus Sicht eines einzelnen Mitgliedstaates sind die innerstaatlichen Disparitäten entscheidend für den nationalen regionalpolitischen Handlungsbedarf und nicht die Lage der betreffenden Region im Verhältnis zum EU-Durchschnitt. Zudem stellt der Abbau innerstaatlicher Disparitäten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in Europa dar. Innerstaatliche Disparitäten sind ceteris paribus in größeren Mitgliedstaaten ausgeprägter als in kleineren. Dies darf zu keiner Benachteiligung größerer Mitgliedstaaten führen. Es wird daher vorgeschlagen, die Zuweisung des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte C-Fördergebiete nicht im Vergleich zum EU-27-Durchschnitt, sondern allein entsprechend des nationalen regionalen Gefälles vorzunehmen. Herangezogen werden sollten damit nur nationale Werte beim Pro-Kopf-Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit (Ziffer 7.3.2.1 und Anhang II Nr. 2 der Leitlinien).

9. Bund und Länder begrüßen grundsätzlich die im Entwurf der Regionalbeihilfeleitlinien neu eröffnete Möglichkeit von Unterstützungsmaßnahmen für Regionen, die den Übergang zur klimaneutralen Wirtschaft am stärksten spüren werden, ohne dass eine nähere Begründung für einen Ausweis als C-Fördergebiet erforderlich ist.

Jedoch muss für Just Transition-Regionen ein eigener Plafond geschaffen werden, eine Anrechnung auf den Plafond für aktuell strukturschwache A- und C-Fördergebiete ist nicht akzeptabel.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission hat den schwerwiegenden Nachteil, dass ein Ausweis von Just Transition-Regionen (also von Regionen, die aufgrund des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft erhebliche sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen) als nicht prädefinierte C-Gebiete zwangsläufig zu Lasten aktuell wirtschaftlich strukturschwacher Gebiete im jeweiligen Mitgliedstaat geht. Die Bundesregierung hatte der Europäischen Kommission deshalb für die Kohleregionen wiederholt ein eigenes beihilferechtliches Instrument in Form eines Zuschlagsmodells vorgeschlagen, das für die Just Transition-Regionen von dem Regionalbeihilfenrecht unabhängige Beihilfen vorsieht. Diese Ansätze hat die Europäische Kommission bedauerlicherweise nicht aufgegriffen.

Nichtsdestoweniger geht es für Just Transition-Gebiete um einen übergreifenden, spezifischen und präventiv zu gestaltenden Transformationsprozess, der politisch initiiert ist und von einer bereits vorhandenen wirtschaftlichen Strukturschwäche und einem Ausgleich von regionalen Standortnachteilen abzugrenzen ist. Ein eigener Plafond für Just Transition-Regionen würde sicherstellen, dass die Berücksichtigung der Just Transition-Regionen als nicht prädefinierte C-Gebiete nicht zur Benachteiligung anderer, standortbedingt strukturschwacher Gebiete führt, die anderenfalls Fördergebiet geworden oder geblieben wären.

10. Die Berücksichtigung der Ziele des Grünen Deals im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit von Regionalbeihilfen mit dem Binnenmarkt, wie es die Europäische Kommission vorschlägt, wird grundsätzlich begrüßt.

Die Regionalbeihilfeleitlinien können neben der Förderung der regionalen Entwicklung einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Grünen Deals leisten. Bereits in der jetzigen Förderperiode wird berücksichtigt, ob mit den Regionalbeihilfen die Förderung umweltschädlicher Tätigkeiten verbunden ist. Um zu verhindern, dass staatliche Beihilfen Umweltschäden zur Folge haben, muss der Mitgliedstaat die Beachtung der Umweltgesetzgebung der Union und insbesondere die Durchführung rechtlich vorgeschriebener Umweltverträglichkeitsprüfungen und das Vorliegen aller betreffenden Genehmigungen sicherstellen (Rz. 39 der aktuellen Regionalbeihilfeleitlinien).

Zu beachten ist jedoch, dass die Anwendbarkeit der Regionalbeihilfeleitlinien nicht verkompliziert wird, wenn zusätzliche Maßnahmen der Beihilfenkontrolle mit klaren und objektiven Kriterien, die zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals beitragen, aufgenommen werden. So verfolgen die Regionalbeihilfeleitlinien neben der Förderung der regionalen Entwicklung keine besonderen sektoralen oder horizontalen Ziele (siehe auch Rz. 4 des Entwurfs). Energie- und Umweltschutzbeihilfen werden in den Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen geregelt, die ebenfalls überarbeitet werden (müssen). Dort könnten alternativ solche zusätzlichen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals beitragen, aufgenommen werden.

11. Um der Gefahr übermäßiger Wettbewerbsverzerrungen in Grenzregionen zu benachbarten Mitgliedstaaten zu begegnen, müssen Regionen, die an A-Fördergebiete oder prädefinierte C-Fördergebiete anderer Mitgliedstaaten angrenzen, als zusätzliche Fördergebiete zugelassen werden, ohne dass eine Anrechnung auf den nationalen Bevölkerungsplafond erfolgt.

Ohne entsprechende Anpassung von Rz. 183 besteht die Gefahr, dass diese strukturschwachen Grenzregionen ihre Erfolge im wirtschaftlichen Aufholprozess aufgrund zu enger beihilferechtlicher Regelungen verspielen. Dies gilt umso mehr angesichts der für A-Fördergebiete vorgeschlagenen Erhöhung der Beihilfeintensitäten bei einem zugleich heraufgesetzten Grenzwert für das zulässige Pro-Kopf-BIP von A-Fördergebieten (Rz. 179). Hier droht andernfalls eine Förderdisparität von bis zu 40 Prozentpunkten.

12. Ferner sollte Rz. 183 wie folgt ergänzt werden, um zu vermeiden, dass für landkreisübergreifende Industrie- und Gewerbegebiete unterschiedliche Höchstfördersätze gelten: „Sofern ein zusammenhängendes Gewerbegebiet, dessen Fläche insgesamt in C-Fördergebieten liegt, nur teilweise die Voraussetzungen des vorstehenden Satzes erfüllt, darf die zulässige Beihilfehöchstintensität für das gesamte Gewerbegebiet angehoben werden, sofern mindestens 20 Prozent der Fläche des Gewerbegebietes die Voraussetzungen des vorstehenden Satzes erfüllen.“

Der Entwurf sieht gemäß Rz. 183 vor, dass für an ein A-Fördergebiet angrenzende NUTS-3-Regionen oder Teile von NUTS-3-Regionen innerhalb des betreffenden C-Fördergebiets, die Beihilfehöchstintensität bei Bedarf angehoben werden darf, solange die Differenz zwischen den Beihilfeintensitäten der beiden

Gebiete nicht mehr als 15 Prozent beträgt. Diese zur Begrenzung übermäßiger Wettbewerbsverzerrungen gerechtfertigte Regelung führt in der Praxis zu dem Problem, dass bei NUTS-3-übergreifenden Industrie- und Gewerbegebieten innerhalb des zusammenhängenden Industrie- und Gewerbegebietes unterschiedliche Förderregime gelten können. Dies sollte vermieden werden.

13. Aus Sicht des Bundes und der Länder sollten Beihilfen für Investitionen großer Unternehmen in C-Fördergebieten in gleichem Umfang zulässig sein wie für Investitionen großer Unternehmen in A-Fördergebieten.

Die bereits zur aktuellen Förderperiode erfolgten und mit der Streichung der Varianten „Investitionen in neue Produkte“ und „Investitionen in neue Prozessinnovationen“ verschärften Einschränkungen der Förderfähigkeit von Großunternehmen erweisen sich für die wirtschaftliche Entwicklung vieler strukturschwacher Regionen als besonders ungünstig. Gerade in wirtschaftlich schwächeren Regionen nehmen große Unternehmen eine wichtige struktur-, innovations- und arbeitsmarktpolitische Rolle ein. Sachgerechter wäre es, zumindest für Unternehmen mit weniger als 1.000 Beschäftigten auch in C-Fördergebieten wieder zuzulassen, Investitionen zur Erweiterung von Betriebsstätten zu fördern.

Zudem sollte die Möglichkeit, großen Unternehmen in C-Fördergebieten Beihilfen für die Diversifizierung bestehender Betriebsstätten durch Hinzunahme neuer Produkte oder neuer Prozessinnovationen zu gewähren, beibehalten werden. In der Bekanntmachung zur Erläuterung des Vorschlags für die Überarbeitung der Leitlinien für Regionalbeihilfen begründet die Europäische Kommission ihre Entscheidung damit, dass diese Vorschrift großen Verwaltungsaufwand verursacht hat, der dazu führt, dass andere Beihilfearten bevorzugt werden. Um die Unterstützung von Investitionen großer Unternehmen in „neue Produkte“ und in „neue Prozessinnovationen“ zu ermöglichen, sollte die beihilferechtliche Durchführung vereinfacht werden.

14. Es wird angeregt, künftig auch die Kosten selbst erstellter immaterieller Vermögenswerte als Investitionskosten anzuerkennen.

Gegenwärtig regelt Rz. 35 des Entwurfs, dass immaterielle Vermögenswerte bei der Berechnung der Investitionskosten berücksichtigt werden, wenn sie – neben anderen Voraussetzungen – von Dritten, die in keiner Beziehung zum Käufer stehen, zu Marktbedingungen erworben werden. Die Voraussetzung des Erwerbs

sollte aufgehoben werden. Angesichts der Digitalisierung der Wirtschaft und der zunehmenden Bedeutung computergestützter Produktionen erscheint geboten, insbesondere selbst erstellte Software wie materielle Investitionen zu behandeln.

15. **Die Europäische Kommission wird gebeten, den Mitgliedstaaten die für die Berechnung des Bevölkerungsanteils in nicht prädefinierten C-Fördergebieten verwendeten Datensätze (Anhang II der Leitlinien) zur Verfügung zu stellen.** Dies würde die Transparenz hinsichtlich der Berechnungen verbessern und sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten die gleichen Daten zugrunde legen wie die Europäische Kommission.