

Stellungnahme zum Aktionsplan Staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009

I. Einleitung

Im Juni 2005 hat die Europäische Kommission den *„Aktionsplan Staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009“* veröffentlicht.

Als Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VöB vertreten wir die Interessen der deutschen Förderbanken. Sowohl auf der Bundesebene als auch auf der regionalen Ebene werden die Förderprogramme in Deutschland überwiegend über die Förderbanken abgewickelt. Folglich nehmen die Förderbanken bei der Gewährung von staatlichen Beihilfen eine zentrale Rolle ein. Vor diesem Hintergrund nehmen wir gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

II. Grundlegende Betrachtung zur europäischen Beihilfepolitik

Gerade im Hinblick auf die Erweiterung der EU, insbesondere aber auch zur Verbesserung des bestehenden Beihilferegimes der EU ist die von der Kommission avisierte Reform des europäischen Beihilferechts begrüßenswert. Wir teilen die Auffassung der Kommission, dass die Vielzahl der in den letzten Jahren geschaffenen Richtlinien, Rahmenpläne, Mitteilungen, Empfehlungen, Entscheidungen sowie Verordnungen zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit auf diesem Gebiet geführt haben. Die Anwendung dieser zahlreichen Regelungen, das Verständnis ihrer Inhalte sowie ihrer Systematik untereinander und im Verhältnis zu nationalen Regelungen ist aus Sicht der Praxisanwender immer schwieriger geworden. Wir stimmen ausdrücklich mit der Kommission darin überein, dass ein ausreichendes Maß an Flexibilität und Kohärenz der Beihilferegeln eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, die Ziele zu erreichen, denen die Förderung dient und die nicht zuletzt im Gemeinschaftsinteresse stehen, wie im Aktionsplan angesprochen. Vor diesem Hintergrund sind die Ziele der Kommission, Rechtssicherheit zu erhöhen und Verwaltungsaufwand zu reduzieren, besonders zu begrüßen.

Wir legen einen ganz besonderen Wert darauf zu betonen, dass die Akzeptanz des europäischen Beihilferechts mit der Einfachheit und Transparenz seiner Regeln steht und fällt. Die vorhandene Bereitschaft, sich rechtssicher zu verhalten, befindet sich bei komplexen Regeln stets in der Gefahr, eingeschränkt zu werden bzw. Umgehungstatbestände zu schaffen. In Erwägung dieser Erfahrungen muss konstatiert werden, dass Zielgenauigkeit in der Beihilfegewährung und unbüro-

kratische Handhabe sich widersprechen. Die Vorteile der allgemeinen Transparenz und Rechtssicherheit überwiegen bei unbürokratischer Handhabe bei weitem die in Ausnahmefällen auftretenden Mitnahmeeffekte. Wenn Europa wettbewerbsmäßig auf Dauer ernst genommen werden soll, besteht aus unserer Sicht zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit zu dieser Vorgehensweise keine Alternative.

Diese allgemeinen Zielsetzungen des Aktionsplans müssen in der Ausgestaltung der Einzelvorschriften jeweils ihren Niederschlag finden. Eine Verschärfung des Beihilferegimes darf aus der Überarbeitung der Texte jedoch auf keinen Fall entstehen.

III. Zum Aktionsplan im Einzelnen

- **Wirtschaftsorientierter Ansatz**

Die Kommission schlägt in der Beihilfekontrolle einen stärker wirtschaftsorientierten Ansatz vor. Sofern die Kommission darunter eine stärkere ökonomische Blickrichtung auf den einzelnen Förderfall versteht, begrüßen wir diese Absicht. Bereits auch in der Vergangenheit wäre eine solche Herangehensweise für eine Mehrzahl der Praxisfälle erforderlich gewesen.

- **Marktversagen**

Den von der Kommission als von zentraler Bedeutung herausgestellten Begriff des Marktversagens als Rechtfertigungsgrund für die Zulässigkeit einer Beihilfe, halten wir in seiner Umsetzbarkeit in mehrfacher Hinsicht für problematisch. Eine Ausrichtung am Marktversagen würde bedeuten, dass bei der Vergabe von staatlichen Beihilfen das Vorliegen des Marktversagens nachgewiesen werden müsste. Dies würde zu einem erheblichen Mehraufwand führen und die von der Kommission angestrebte Verfahrensvereinfachung eindeutig konterkarieren. Zudem würde sich die Frage stellen, welche Märkte zu untersuchen sind – die regionalen bzw. die europaweiten, von weiteren komplexen Konflikten einmal ganz abgesehen.

Da eine obligatorische Einführung des Merkmals Marktversagen bei der Beihilfevergabe lediglich zum Mehraufwand und zum eindeutigen Verlust an Rechtssicherheit führen würde, wird dies von uns abgelehnt.

- **Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Innovation**

Aus der Ankündigung der Kommission, noch im laufenden Jahr eine gesonderte Mitteilung zu staatlichen Beihilfen und Innovation zu erarbeiten, geht nicht hervor, in welchem Verhältnis dieser neue Text zu dem bereits vorhandenen Gemeinschaftsrahmen für FuE stehen soll. In dem gesamten Bereich Forschung und Entwicklung sowie Innovation sollte die Kommission einen gemeinsamen Rechts-

text für beide Themenbereiche erarbeiten, da zwei ähnliche, nebeneinander stehende Rechtstexte lediglich zur Unübersichtlichkeit führen. Dies würde die Kommissionsbemühungen um eine Vereinfachung und Konsolidierung des europäischen Beihilferechts konterkarieren und dem allgemeinen Interesse der Eindämmung der bisherigen Regelungsflut widersprechen.

Andererseits wird die Absicht der Kommission, bestimmte Beihilfen aus dem FuE-Bereich von der Anmeldepflicht herauszunehmen, ausdrücklich begrüßt.

- **Risikokapital**

Hinsichtlich der Überarbeitung der Beihilfevorschriften zum Risikokapital begrüßen wir die beabsichtigte Anhebung der Höchstgrenzen. Zudem möchten wir grundsätzlich anmerken, dass sich die Vergabe von Risikokapital nicht nur auf neu gegründete Unternehmen beschränken sollte. Vielmehr sollte sich die Beihilfevergabe in diesem Bereich auf alle kleinen und mittleren Unternehmen erstrecken, so z. B. im Rahmen der Unternehmensnachfolge. Das Problem der Eigenkapitalschwäche trifft nicht nur für Neugründungen sondern für alle KMU allgemein zu.

- **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung und De-minimis**

Die Konzipierung einer allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung wird von unserer Seite grundsätzlich befürwortet. Dies gilt auch für die Einbeziehung weiterer Anwendungsbereiche – Regionalbeihilfen und Rettungsbeihilfen für KMU. Die neue Gruppenfreistellungsverordnung muss jedoch eindeutig, klar und praxisnah konzipiert werden. Die Konsolidierung darf keineswegs zu einer Verschärfung der Vorschriften bzw. zu einer Einengung der bestehenden Fördermöglichkeiten führen. Neben der Freistellung muss weiterhin die Möglichkeit einer Notifizierung bestehen bleiben.

Eine Erhöhung der freigestellten Beihilfebeträge sowie der De-minimis-Schwellenwerte wird ausdrücklich begrüßt. Da der De-minimis-Schwellenwert seit 1996 unverändert besteht, sollte er entsprechend der Wirtschaftsentwicklung auf mindestens 200 TEUR angehoben werden.

- **PPP-Projekte**

Zu PPP-Projekten regen wir an, mit der Generaldirektion Regionalpolitik in einen intensiven Dialog zu treten. Im Rahmen der Strukturfondspolitik ist eine Förderung von PPP-Projekten vorgesehen, die eine zu strikte beihilferechtliche Auslegung konterkarieren könnte. Das Zustandekommen öffentlich-privater Partnerschaften ist gerade der Weg in die private, marktwirtschaftliche Sphäre, der grundsätzlich der Weg bereitet werden soll. Stringente Verbote würden dagegen dazu führen, öffentliche Aufgaben wieder stärker in die Hände des Staates zu

verlagern oder dringend benötigte Projekte zu verhindern. Der Ausweg sollte darin liegen, die Beihilferelevanz zu verneinen, sobald das Projekt eine Ausschreibung durchlaufen hat.

- **Beihilfeverfahren**

Die Verfahrensdauer sollte deutlich verkürzt werden, denn in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Verfahrensfristen bei potenziellen Investoren oftmals auf Unverständnis gestoßen sind. Grundsätzlich müsste möglich sein, ein Notifizierungsverfahren in drei bis sechs Monaten abzuschließen. Die Verfahrensverkürzung darf jedoch nicht durch eine Rechtsverkürzung zu Lasten der Mitgliedstaaten führen. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, den Begriff der „vollständigen Anmeldung“ näher zu präzisieren.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Länge der Verfahrensdauer auch auf die Anzahl der vorzulegenden Sprachfassungen zurückzuführen ist. Eine Reduzierung auf englische und französische Sprache hätte lediglich eine Verlagerung der Übersetzungsarbeit von der Kommission auf die Mitgliedstaaten zur Folge und würde zu einer zusätzlichen erheblichen Rechtsunsicherheit auch schon auf nationaler Ebene beitragen. Vor diesem Hintergrund lehnen wir diese Absicht der Kommission ab.

Das Vorhaben der Kommission, den Bürokratieabbau im Beihilferecht voranzutreiben wird im Grundsatz begrüßt. Eines Instrumentes wie *„Leitlinien bewährter Praktiken“* bedarf es jedoch nicht, da die Erfahrung gezeigt hat, dass die Gestaltung von Leitlinien immer zu mehr Bürokratie geführt hat. Derartige Leitlinien geraten stets zu einer Messlatte, deren Maßstab allein die Kommission festlegt, an der dann allerdings jeder Mitgliedstaat, im Zweifel sogar jedes angemeldete oder von der Kommission aufgegriffene Beihilfeverfahren gemessen wird und zwar unabhängig davon, ob diese Messlatte dem konkreten Fall gerecht wird. Daher lehnen wir derartige Leitlinien ab.

- **Rückforderung von Beihilfen**

Die in Aussicht genommene systematische Rückforderung von nur aufgrund fehlender Anmeldung formell rechtswidrigen Beihilfen ist aus unserer Sicht kritisch zu sehen. Hier droht eine eindeutige Verschärfung der bisherigen Kommissionspraxis. Dies hätte besonders für KMU gravierende negative Folgen, da eine Verpflichtung zur Rückzahlung einer materiell rechtmäßigen, jedoch nicht ordnungsgemäß angemeldeten Beihilfe zu Zahlungsschwierigkeiten bis hin zu einer vermeidbaren Insolvenz führen könnte.

IV. Zusätzliche Vorschläge

- **Standardisierte Konsultationsfristen**

Im Sinne einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Marktteilnehmern wäre es hilfreich, ausreichende und gleich bleibende Konsultationsfristen verlässlich festzulegen. Damit würden die betroffenen Parteien in den Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, ihre jeweiligen Abstimmungsprozesse zu routinieren und dadurch auch zu beschleunigen und zu intensivieren.

- **Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen**

Über die jetzt in Angriff genommene Reform der Beihilferegeln hinaus muss in Zukunft gewährleistet werden, dass die Ziele der Kohärenz und Transparenz maßgeblich bleiben. Auf diese Art und Weise wird künftiger Konsolidierungsbedarf vermieden. Unserer Ansicht nach kann dazu eine intensive Zusammenarbeit der Generaldirektion Wettbewerb mit anderen betroffenen Generaldirektionen beitragen.

- **Rechtzeitige Übergangsregelungen**

Es ist notwendig, bei allen Beihilfevorschriften rechtzeitig Übergangsregeln festzulegen. Denn nur auf diese Weise kann eine effiziente Förderung im Sinne der gemeinschaftlichen Ziele von Lissabon und der Wettbewerbsfähigkeit Europas gewährleistet werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitung der neuen Strukturfondsperiode ab 2007.