

Stellungnahme
der Bundesregierung
der Bundesrepublik Deutschland
zum „Aktionsplan staatliche Beihilfen“

Die Bundesregierung dankt der Europäischen Kommission für die Übermittlung des „Aktionsplans Staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009“.

Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt die dem Aktionsplan zugrunde liegenden Ziele der Beihilfereform: die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im Rahmen des Lissabon-Prozesses, insbesondere hinsichtlich Unternehmensgründungen und junger, innovativer KMU, die Systematisierung der Beihilfepolitik sowie die Verfahrensvereinfachung. Die Bundesregierung begrüßt im Grundsatz die von der Kommission vorgeschlagene stärkere wirtschaftliche Betrachtungsweise. Sie ist der Ansicht, dass sich die Kommission im Rahmen der Beihilfekontrolle auch in Zukunft auf ihre Kernaufgabe beschränken sollte, die Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten allein daraufhin zu überprüfen, ob sie den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verfälschen und den Handel in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Eine wirkungsvolle Beihilfekontrolle vermeidet Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten wettbewerbsfähiger Unternehmen, sichert einen fairen Standortwettbewerb und sollte staatlichen Verdrängungswettbewerb nicht begünstigen. Die Verlagerung von Verwaltungsaufwand auf die Mitgliedstaaten und die Schaffung zusätzlicher Bürokratie wird von der Bundesregierung abgelehnt.

Die Bundesregierung ist besorgt über eine sich im Aktionsplan andeutende Instrumentalisierung der Beihilfekontrolle insbesondere zu fiskalpolitischen Zwecken. So soll es künftig im Rahmen der Beihilfekontrolle auch darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten die Mittelvergabe transparenter gestalten und Steuermittel effizienter einsetzen. Auch beabsichtigt die Kommission, Mitgliedstaaten zur Einführung von Leistungsnormen anzuhalten, anhand derer geprüft werden soll, ob staatliche Beihilfen im konkreten Fall die beste Form staatlichen Handelns sind. Ohne Zweifel ist eine kontinuierliche Evaluierung von Beihilfen erforderlich. Ebenso wie andere Arten staatlicher Ausgaben muss die Erfolgskontrolle staatlicher Beihilfen gewährleisten, dass die mit der Vergabe von Beihilfen verbundenen Ziele exakt definiert und fortlaufend überprüft werden. Wenn die angestrebte Ziel-

setzung erreicht oder nicht mehr begründet ist, wenn sie mit der Art der Maßnahme nicht erreicht werden kann oder ein anderes, besseres Instrument zur Zielerreichung existiert, müssen die Beihilfen wieder zurückgeführt werden. Auch gilt es zu verhindern, dass sich einzelne Maßnahmen in ihren Auswirkungen konterkarieren, gegenseitig neutralisieren oder nachteilige nationale Wirkungen entfalten.

Die Bundesregierung befürwortet eine Erfolgskontrolle staatlicher Beihilfen, ist jedoch der Ansicht, dass dies nicht Aufgabe der Kommission, sondern der Mitgliedstaaten ist. Sie weist darauf hin, dass die europäische Beihilfekontrolle gemäß Artikel 87 bis 89 EG-Vertrag allein dem Schutz des Gemeinsamen Marktes dient, nicht aber dem Schutz staatlicher Mittel noch deren effizienter Verwendung. Vielmehr sind der sparsame und effiziente Umgang mit Steuermitteln sowie die Ausgestaltung und Evaluierung staatlicher Beihilfen herausragende Angelegenheiten gerade der Mitgliedstaaten selbst. Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Kommission nach der allgemeinen Kompetenzverteilung weder zur Ressourcenallokation noch zur Vereinheitlichung der Rechts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten noch zur Evaluierung der einzelstaatlichen Subventionspolitik berechtigt. Die Bundesregierung ist daher der Ansicht, dass die Kommission mit ihren Vorstellungen die ihr primärrechtlich durch die Artikel 87 bis 89 EG-Vertrag zugewiesenen Kompetenzen überschreitet.

Außerhalb der Beihilfekontrolle können hingegen durchaus Anregungen für die Verbesserung von Effizienz und Erfolgskontrolle bei der Subventionspolitik der Mitgliedstaaten gegeben werden; eine Implementierung kann über die Beihilfekontrolle jedoch nicht stattfinden. Keine Bedenken bestehen aus Sicht der Bundesregierung deshalb gegen die Etablierung von *Best-Practice*-Regeln zur Effizienzkontrolle außerhalb des ausschließlichen Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaft nach Artikel 87 bis 89 EG-Vertrag. In diesem Zusammenhang sieht die Bundesregierung im Aktionsplan wertvolle Hinweise auf eine stärkere Ausrichtung der Beihilfen im Hinblick auf die Lissabon-Strategie, jedoch wäre eine fokussierte Behandlung der Qualität der öffentlichen Finanzen auch vor dem Hintergrund der Neuformulierung der wirtschaftspolitischen Leitlinien wünschenswert. Allerdings besteht weiter Klärungsbedarf bezüglich der Frage, welchen Beitrag Beihilfen im Hinblick auf die qualitative Ausrichtung (Förderung von nachhaltigem Wachstum) der nationalen Finanzpolitiken leisten können. Allein das Beihilferecht ist nicht der richtige Ort, diese Diskussion zu führen.

Abgesehen von vorstehenden grundsätzlichen Bedenken, sieht die Bundesregierung für die von der Kommission vorgeschlagene verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise der

Beihilfekontrolle Präzisierungsbedarf. Es bleibt zu klären, wie dieser Vorschlag in die Beihilfeinstrumente umgesetzt werden soll. Die Kommission hebt die zentrale Bedeutung des Marktversagens als Rechtfertigungsgrund für die Zulässigkeit von Beihilfen hervor. Das Konzept des Marktversagens ist von der Kommission bislang jedoch nicht hinreichend konkretisiert worden. Die Bundesregierung erkennt an, dass eine stärkere wirtschaftliche Betrachtung im Einzelfall zu ökonomisch sinnvolleren Ergebnissen der Beihilfevergabe beiträgt. Sie gibt aber zu bedenken, dass eine solche Flexibilisierung im Rahmen der Beihilfekontrolle einen Verlust an Rechtsicherheit und Vorhersehbarkeit der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission bedeuten könnte. Auch könnte die Komplexität der Beihilfeprüfung zunehmen. Schließlich darf die Einfügung eines Marktversagenskriteriums nicht zu einer vertikalen Verschiebung von Zuständigkeiten im Verhältnis von Kommission und Mitgliedstaaten führen. Soweit ein Marktversagen daher als Begründung für staatliche Beihilfen dienen kann, muss den Mitgliedstaaten diesbezüglich ein substantieller Beurteilungsspielraum eingeräumt werden. Auch aus Gründen der von der Kommission zu Recht erstrebten Verfahrensvereinfachung sollte sich die Kontrolle der Kommission auf Missbrauchsfälle beschränken. Insoweit sind im Interesse von Rechtssicherheit und Transparenz klare Prüfkriterien zu entwickeln. Auch kann das Vorliegen von Marktversagen (z.B. in Form von externen Kosten) nicht *per se* bestimmte Beihilfen rechtfertigen.

Liegen externe Kosten vor und lassen sich diese anhand von allgemein akzeptierten wissenschaftlichen Methoden zweifelsfrei ermitteln, sollte versucht werden, diese über geeignete Schritte und unter Beachtung auch der ökonomischen Auswirkungen dem Verursacher anzulasten. Beihilfen an Wettbewerber, die keine derartigen externen Kosten verursachen, können in diesen Fällen nicht generell z. B. im Wege einer erweiterten Gruppenfreistellung akzeptiert werden. Weite Spielräume für staatliches Handeln sind besonders dann angemessen, wenn die Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen eine Förderung gewähren, um überhaupt ein Angebot sicherzustellen, um eine plurale Angebotsstruktur zu schaffen bzw. zu erhalten oder wenn es einen Markt für bestimmte Leistungen nicht gibt. Das ist z.B. der Fall bei den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sowie in weiten Bereichen der Kultur. Die Kommission weist im Aktionsplan unter Bezugnahme auf einen Ratsbeschluss darauf hin, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

Die Bundesregierung hat Verständnis dafür, dass die Kommission – insbesondere infolge des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten – eine erhebliche Mehrbelastung zu bewältigen hat.

Sie begrüßt und unterstützt daher grundsätzlich alle Anstrengungen, um die Kommission von weniger wichtigen Fällen zu entlasten. Dies darf im Ergebnis allerdings nicht dazu führen, dass die Vorschläge der Europäischen Kommission einen Verwaltungsabbau behindern. Eine bloße Verlagerung von Verwaltungsaufwand von der Kommission auf die Mitgliedstaaten lehnt die Bundesregierung ebenso ab, wie alle Eingriffe in die innerstaatliche Verwaltungsorganisation, insbesondere im Bereich der Rechnungshöfe, einzelstaatlicher Gerichte sowie der Schaffung unabhängiger Einrichtungen. Die Bundesregierung lehnt mit allem Nachdruck den Vorschlag der Kommission ab, unabhängige Beihilfeüberwachungsbehörden in den Mitgliedstaaten zu etablieren. Eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung derartiger Behörden wäre weder politisch sinnvoll noch rechtlich zulässig. Zugleich gilt es, die politische Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Beihilfen zu wahren (wie z. B. bei der Festlegung von Fördergebieten im Bereich der Regionalbeihilfen). Die Ausgestaltung staatlicher Beihilfen ist genuine Aufgabe der Mitgliedstaaten und allein nach den innerstaatlichen Mechanismen demokratischer Legitimation zu rechtfertigen. Auch ist vor einer Fortführung des Neuausrichtungsansatzes innerhalb des Bereichs horizontaler Instrumente zu warnen: Ist es auf der einen Seite richtig, entsprechend der Schlussfolgerungen Europäischer Räte staatliche Beihilfen auf horizontale Ziele auszurichten, darf dies nicht dazu führen, dass innerhalb horizontaler Regelungen die Zulässigkeit von Beihilfen sich allein nach dem europäischen Mehrwert bemisst. So sollte insbesondere im Bereich des F&E-Gemeinschaftsrahmens an den bisherigen hohen Beihilfeintensitäten festgehalten werden, statt diese – wie es derzeit innerhalb der Kommission diskutiert wird – im Grundsatz abzusenken und nur über Zuschläge, die an einen von der EU definierten Mehrwert anknüpfen, auf das bisherige Niveau aufzustocken.

Die Vorschläge der Kommission haben aus Sicht der Bundesregierung aus den oben genannten Gründen verfassungsrechtliche Relevanz und werfen grundsätzliche Fragen nach der Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auf.

Zum Aktionsplan ist im Einzelnen anzumerken:

Hinsichtlich der Überarbeitung des Gemeinschaftsrahmens für Forschung und Entwicklung wird auf die der Kommission bereits vorliegende Stellungnahme der Bundesregierung vom 17. März 2005 verwiesen. Die Bundesregierung bittet die Kommission diesbezüglich, die Erarbeitung dieses Rahmens in enger Konsultation mit den Mitgliedstaaten vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine befristete Verlängerung des derzeit geltenden Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zweckmäßig. Die Bundesregierung begrüßt den Vorstoß der Kommission, eine Mitteilung zur Innovation herauszugeben, der aber aus Gründen der Übersichtlichkeit des Beihilferechts möglichst nicht zur Schaffung neuer Beihilfeinstrumente führen sollte.

Hinsichtlich der Überarbeitung der Mitteilung zum Risikokapital verweist die Bundesregierung auf ihre Stellungnahme vom 4. März 2004. Wie dort bereits ausgeführt, setzt sich die Bundesregierung insbesondere für die Anhebung der Tranchenhöhe, eine flexiblere Handhabung des Anteils der Privatbeteiligung und eine Aufhebung des Kumulierungsverbots ein.

Der Aktionsplan wiederholt die Ankündigung im Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Legislativvorschläge auszuarbeiten, durch die die Bedingungen der Anwendung des Beihilferechts auf die Finanzierung der Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Mitgliedstaaten erläutert werden sollen. Dies ist zwischenzeitlich mit Datum vom 15. Juli 2005 geschehen. Anders als noch im Weißbuch angekündigt, hat die Kommission in diesem Zusammenhang aber keine Mitteilung zur Abgrenzung der wirtschaftlichen von den nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgelegt. Eine Klarstellung in dieser Frage wäre aber zur Erreichung von Rechtssicherheit wünschenswert.

Im Hinblick auf die angestrebte Verfahrensvereinfachung wird die Absicht der Europäischen Kommission grundsätzlich befürwortet, eine allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung zu erlassen. Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass die beabsichtigte parallele Erarbeitung von Freistellungsregeln und Leitlinien Rechtsunsicherheit schaffen könnte. In der Vergangenheit hat die Kommission die Überführung von Leitlinien in Freistellungsverordnungen wiederholt dazu genutzt, die bestehenden Spielräume einzuengen. Einer

derartigen Verschärfung widerspricht die Bundesregierung nachdrücklich. Darüber hinaus weist Bundesregierung darauf hin, dass die Existenz von Freistellungsverordnungen mit notwendigerweise strengeren Beihilfebeschränkungen die Möglichkeit nicht ausschließen darf, eine von den Regeln der Freistellungsverordnung abweichende Beihilfe oder Beihilferegulung zu notifizieren und genehmigt zu erhalten. Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich die Anhebung der *De-minimis*-Schwellenwerte im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 69/2001.

Im Rahmen der für 2005 angekündigten Überlegungen der Kommission hält die Bundesregierung im Hinblick auf die offensichtlichen Schwierigkeiten der Anwendung des „Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen“ eine vorfristige Überarbeitung dieses Textes für erforderlich.

Im Rahmen der Revision der Regionalleitlinien verweist die Bundesregierung auf ihre bereits Anfang September 2005 abgegebene Stellungnahme.

Die Bundesregierung stimmt der Kommission zu, wenn diese zwecks erfolgreicher Umsetzung der Lissabon-Strategie die Bereitstellung moderner Infrastruktureinrichtungen im Bereich Verkehr, Energie, Information und Kommunikation fordert. Allerdings ist sie besorgt darüber, dass Infrastrukturvorhaben der Mitgliedstaaten in Teilbereichen immer weiter dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft zugeordnet werden. Um Rechtsunsicherheit in diesem Bereich zu vermeiden, sollte die Kommission festlegen, dass Investitionen in Infrastrukturprojekte, die allen potentiellen Nutzern diskriminierungsfrei zugänglich sind, als Maßnahmen von allgemeinem wirtschaftspolitischen Interesse bewertet werden und damit nicht in den Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts fallen. Im Falle öffentlich-privater Partnerschaften sollte klargestellt werden, dass eine staatliche Beihilfe dann nicht vorliegt, wenn das Vorhaben in einem transparenten Verfahren vergeben wurde.

Positiv bewertet die Bundesregierung das Vorhaben der Kommission, das interne Verwaltungsverfahren zu straffen. Die Annahme der Kommission, dass die lange Verfahrensdauer im Beihilfeverfahren unter anderem auf die Anzahl der vorzulegenden Sprachfassungen zurückzuführen ist, darf jedoch nicht zu einer Reduzierung auf die englische oder französische Sprache führen. Denn dadurch würde lediglich ein wesentlicher Teil der von der Kommission zu leistenden Arbeit auf die Mitgliedstaaten verlagert und eine erhebliche

Rechtsunsicherheit, insbesondere bei den bewilligenden Behörden und den Beihilfempfängern hervorgerufen.

Der von der Kommission vorgeschlagenen Zielerreichungskontrolle der Mitgliedstaaten durch die Kommission steht die Bundesregierung kritisch gegenüber. Denn die Prüfung der Geeignetheit und Zweckmäßigkeit einer Beihilfe obliegt aufgrund der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Entscheidung allein den Mitgliedstaaten. Im Einzelnen verweist die Bundesregierung auf die Ausführungen zur Vorbereitung der multilateralen Sitzung zum *Follow-up* der Schlussfolgerungen Europäischer Rate am 11./12. Juli 2005.

Die Bundesregierung steht Initiativen der Kommission zur Stärkung der praktischen Rolle der mitgliedstaatlichen Gerichte im Rahmen der primärrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Sie ist allerdings der Ansicht, dass eine über das Maß der in der *Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Beihilfen* von 1995 hinausgehende Beeinflussung der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung sowie gegen das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit darstellen würde. Maßnahmen zur Förderung eines größeren Beitrags der mitgliedstaatlichen Gerichte bei der Beihilfenkontrolle müssen nach Auffassung der Bundesregierung in jedem Fall mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sein.

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der Kommission, das Verfahrensrecht zu vereinfachen und Verwaltungskosten zu senken. Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagene systematische Negativentscheidung bei nicht ordnungsgemäß angemeldeten Beihilfen lehnt sie jedoch ab, da dies – wie der Europäische Gerichtshof bereits festgestellt hat – mit dem Primärrecht nicht vereinbar ist und im Übrigen auch unverhältnismäßig und unzweckmäßig wäre. Gleiches gilt für die Feststellung, die Mitgliedstaaten müssten die Rechtmäßigkeit einer Beihilfemaßnahme nachweisen (Rz. 19 des Aktionsplans): Nach Artikel 88 Absatz 2 Satz 1 EG-Vertrag ist es Aufgabe der Kommission, festzustellen, dass eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist. Stattdessen sollte die Kommission den Begriff der „vollständigen Anmeldung“ in der Verfahrensordnung EG Nr. 659/1999 präzisieren, die zwingend erforderlichen inhaltlichen Anforderungen formulieren und das Verfahren zur Rückforderung rechtswidriger bzw. missbräuchlich angewendeter

Beihilfen transparenter gestalten. Auch das Vorhaben der Kommission, nicht ordnungsgemäß angemeldete Beihilfen systematisch zurückzufordern, stößt auf Bedenken der Bundesregierung. Zwar ist das Interesse der Kommission, eine ordnungsgemäße Anmeldung sicherzustellen, durchaus legitim. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass schon die Verzinsung des Betrags – zumal nach der Erstreckung auf Zinseszinsen – eine ausreichende Sanktion darstellt. Überdies wäre eine pauschale Rückforderung nicht ordnungsgemäß angemeldeter Beihilfen aufgrund der zum Teil gravierenden Folgen unverhältnismäßig. Insbesondere für KMU entstünde das Problem, dass diese aufgrund einer Verpflichtung zur Rückzahlung einer materiell rechtmäßigen Beihilfe in erhebliche Zahlungssengpässe geraten könnten. Letztlich hält die Bundesregierung eine systematische Rückforderung nicht ordnungsgemäß angemeldeter Beihilfen auch mit Blick auf die angestrebte Entlastung der Verwaltung für wenig zielführend, da die pauschale Rückforderung dann zu einem immensen und unnötigen Verwaltungsaufwand führen würde, wenn absehbar ist, dass sich die Rechtswidrigkeit allein aus einem Verstoß gegen formelle Vorschriften ergibt.

Bei der geplanten Überarbeitung der Mitteilung über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ersucht die Bundesregierung die Kommission, der besonderen Bedeutung des Rundfunks – wie sie im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten ihren Niederschlag gefunden hat – Rechnung zu tragen. Wie bereits in den zahlreichen Stellungnahmen der Bundesregierung in den laufenden Rundfunkverfahren, auf die verwiesen wird, dargelegt worden ist, besteht ein besonderes öffentliches Interesse an journalistisch-redaktionell bearbeiteten, an die Allgemeinheit gerichteten Inhalten unabhängig von ihrem Übertragungsweg.

Ferner ist zu anzuzeigen, dass die von der Kommission angestrebte Überprüfung der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung angesichts der Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sinnvoll erscheint. Die Ausweitung der Mitteilung auf den Bereich der indirekten Besteuerung wird jedoch insbesondere im Hinblick auf den bereits erreichten Harmonisierungsgrad abgelehnt. Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Ermäßigung der Mehrwertsteuer unterliegen präzisen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die auf die steuerliche Gleichbehandlung vergleichbarer Produkte gerichtet sind und damit eine Bewertung dieser Ermäßigungen als allgemeine Maßnahmen, die im allgemeinen nicht von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag erfasst werden, nahe legt. Auch im Bereich der Energie-

besteuerung bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt keiner gesonderten Mitteilung. Die im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Energiesteuerrichtlinie von einigen Mitgliedstaaten geäußerte Besorgnis einer möglicherweise widersprüchlichen Handhabung der in dieser Richtlinie zugelassenen Begünstigungen wurde aus Sicht der Bundesregierung und ihrer Erfahrung aus Beihilfeverfahren (z.B. Biokraftstoffe) relativiert.

Letztlich ist noch anzumerken, dass die Kommission es versäumt, das Problem wettbewerbsverzerrender Staatshilfen an Standorten außerhalb der EU anzusprechen. Wenn mit massiver staatlicher Hilfe Konkurrenten außerhalb der EU aufgebaut werden, kann das zu einem Verlust von Arbeitsplätzen innerhalb Europas führen. Um erhebliche Standortnachteile in Europa zu vermeiden, wird die KOM gebeten, sich im Rahmen internationaler Übereinkommen (z. B. WTO, OECD) dafür einzusetzen, dass solche Wettbewerbsverzerrungen auf internationaler Ebene nicht auftreten.