

Überarbeitung der Risikofinanzierungsleitlinien

Erläuterung

Die vorgeschlagenen Änderungen an den Risikofinanzierungsleitlinien¹ beruhen unmittelbar auf den Ergebnissen einer umfassenden Eignungsprüfung, in deren Rahmen bewertet wurde, ob die Beihilfenvorschriften, die im Zuge der Modernisierung des Beihilfenrechts erlassen wurden, ihren Zweck erfüllen. Diese Ergebnisse sind in der am 30. Oktober 2020 veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Eignungsprüfung² dargelegt.

Die Eignungsprüfung ergab, dass die 2014 eingeführten Vorschriften für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen insgesamt gut funktioniert und dazu beigetragen haben, das Marktversagen zu beheben, das KMU in der EU daran hinderte, sich die für ihr Wachstum und ihren Erfolg erforderlichen Finanzmittel zu beschaffen; dies gelang ohne übermäßige Wettbewerbsverfälschungen.

Die Eignungsprüfung hat jedoch auch gezeigt, dass die Vorschriften klarer gefasst werden müssen und ihre Anwendung weiter vereinfacht werden muss, um die Durchführung staatlicher Beihilferegulungen zur Förderung von Risikofinanzierungen zu erleichtern. Zu diesem Zweck sind folgende Kategorien gezielter Änderungen an den Risikofinanzierungsleitlinien vorgesehen:

- i. Neuordnung der bestehenden Bestimmungen, um die Verständlichkeit zu verbessern und die Anwendung zu erleichtern, einschließlich der Zusammenführung der bestehenden Anforderungen an die Ex-ante-Prüfung, die derzeit über verschiedene Abschnitte der Leitlinien verteilt sind (**Kategorie 1**);
- ii. weitere Klärung des konkreten Inhalts und des Umfangs der Nachweise, die erforderlich sind, um ein spezifisches Marktversagen oder ein anderes relevantes Hindernis für den Zugang zu Finanzmitteln im Einklang mit der bestehenden Beschlusspraxis zu belegen (**Kategorie 2**);
- iii. Fokussierung der Leitlinien auf die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt, um Überschneidungen mit der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe zu vermeiden (**Kategorie 3**);
- iv. Straffung der bestehenden Formulierungen und Anpassung der Begriffsbestimmungen, um die Kohärenz mit der AGVO zu erhöhen, ohne den Inhalt der Vorschriften zu ändern (**Kategorie 4**).

Die Risikofinanzierungsleitlinien werden durch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)³ ergänzt, die Ex-ante-Vereinbarkeitskriterien enthält, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfemaßnahmen ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission durchführen können. Parallel zur Überarbeitung der Risikofinanzierungsleitlinien führt die Kommission eine gezielte Überarbeitung der

¹ Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen (ABl. C 19 vom 22.1.2014, S. 4).

² Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/fitness_check_en.html.

³ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1; letzte Änderung: ABl. L 215 vom 7.7.2020, S. 3).

AGVO einschließlich der für Risikofinanzierungen relevanten AGVO-Bestimmungen durch, um die Kohärenz mit den überarbeiteten Risikofinanzierungsleitlinien zu gewährleisten.

Die überarbeiteten Risikofinanzierungsleitlinien enthalten die folgenden gezielten Verbesserungen:

Kategorie 1: Neuordnung der Bestimmungen, um die Verständlichkeit zu verbessern und die Anwendung zu erleichtern

- a. Ein neuer Unterabschnitt 4.1 wurde eingefügt, um alle Anforderungen an die Ex-ante-Prüfung, die in den derzeitigen Risikofinanzierungsleitlinien über verschiedene Abschnitte der Leitlinien verteilt sind, zusammenzuführen. So wird nicht nur der Aufbau der Risikofinanzierungsleitlinien gestrafft, sondern auch mehr Klarheit für die Mitgliedstaaten geschaffen.
- b. Abschnitt 4 der Risikofinanzierungsleitlinien über die Prüfung der Vereinbarkeit von Risikofinanzierungsbeihilfen, die bei der Kommission angemeldet werden müssen, wurde überarbeitet, um dem Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020 in der Rechtssache C-594/18 P⁴ Rechnung zu tragen.

Kategorie 2: Weitere Klärung des konkreten Inhalts und des Umfangs der Nachweise, die erforderlich sind, um ein spezifisches Marktversagen oder ein anderes relevantes Hindernis für den Zugang zu Finanzmitteln im Einklang mit der bestehenden Beschlusspraxis zu belegen

- a. Die Eignungsprüfung ergab, dass die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die Finanzierungslücke zu quantifizieren. Daher wurde bei der Anforderung bezüglich der Quantifizierung der Finanzierungslücke stärker auf Verhältnismäßigkeit geachtet, d. h. sie wird in Zukunft nur noch für Beihilferegulungen mit den höchsten Beihilfebeträgen für einzelne Empfänger gelten. Nach den überarbeiteten Risikofinanzierungsleitlinien würden daher je nach Situation unterschiedliche Anforderungen gelten:
 - In den meisten Fällen (z. B. bei kleinen Unternehmen mittlerer Kapitalisierung, innovativen Unternehmen mittlerer Kapitalisierung und Unternehmen, die die Beihilfe mehr als zehn Jahre nach ihrer Eintragung ins Handelsregister erhalten) ist nach wie vor eine Ex-ante-Prüfung erforderlich, in deren Rahmen ein spezifisches Marktversagen (oder ein anderes relevantes Hindernis für den Zugang zu Finanzmitteln) nachgewiesen wird; wenn jedoch die Investition je Unternehmen unter dem in der AGVO festgelegten Schwellenwert von 15 Mio. EUR liegt, muss keine Quantifizierung der Finanzierungslücke mehr vorgenommen werden.
 - Bei Risikofinanzierungsmaßnahmen, die Finanzinstrumente betreffen, bei denen die Beteiligung privater Investoren unter den in der AGVO festgelegten Mindestsätzen liegt, sollte im Rahmen der Ex-ante-Prüfung außerdem eine eingehende Bewertung der Höhe und der Struktur der bereitgestellten privaten Mittel für die Art der beihilfefähigen Unternehmen im relevanten geografischen

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742.

Gebiet vorgenommen und nachgewiesen werden, dass das festgestellte Marktversagen oder das andere relevante Hindernis nicht durch auf Grundlage der Bestimmungen der AGVO konzipierte Maßnahmen behoben bzw. beseitigt werden kann.

- Bei Risikofinanzierungen, die die in der AGVO festgelegte Obergrenze für die einzelnen beihilfefähigen Unternehmen (d. h. 15 Mio. EUR) übersteigen, muss in der Ex-ante-Prüfung auch die Finanzierungslücke quantifiziert werden (d. h. die Höhe des aufgrund des festgestellten Marktversagens oder des anderen relevanten Hindernisses nicht gedeckten Finanzierungsbedarfs der beihilfefähigen Unternehmen).

Insgesamt führt dieser Vorschlag zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Mitgliedstaaten, wobei jedoch die Quantifizierungsanforderung für die Regelungen mit den höchsten Beihilfebeträgen für einzelne Unternehmen beibehalten wird. Bei anderen Regelungen ist nach wie vor eine Ex-ante-Prüfung zum Nachweis eines Marktversagens (oder eines anderen relevanten Hindernisses) in Verbindung mit anderen Vorkehrungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Beihilfen in einem angemessenen Verhältnis zum Marktversagen (oder zu dem anderen relevanten Hindernis) stehen.

- b. Bei steuerlichen Instrumenten war die Gesamtinvestition für jedes begünstigte Unternehmen nach Randnummer 149 der Risikofinanzierungsleitlinien bislang auf die in der AGVO festgelegten 15 Mio. EUR begrenzt. Für Finanzinstrumente galt eine solche Beschränkung jedoch nicht. Daher wird dieser Punkt der Risikofinanzierungsleitlinien an die Bestimmung für Finanzinstrumente angeglichen, sodass nun auch bei steuerlichen Instrumenten Risikofinanzierungen von mehr als 15 Mio. EUR möglich sind, wenn dies auf der Grundlage der Ex-ante-Prüfung gerechtfertigt ist.

Kategorie 3: Fokussierung der Leitlinien auf die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt, um Überschneidungen mit der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe zu vermeiden

Im Jahr 2016, d. h. zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Risikofinanzierungsleitlinien von 2014, veröffentlichte die Kommission im Rahmen des Pakets zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts die Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe. In dieser Bekanntmachung erläuterte die Kommission, wie der im Vertrag verankerte Begriff der staatlichen Beihilfe auszulegen ist, und ging zudem auf die Frage ein, in welchen Fällen staatliche Fördermaßnahmen keine staatlichen Beihilfen darstellen, weil sie unter normalen Marktbedingungen durchgeführt werden. Aufgrund der diesbezüglichen Erläuterungen in der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe kann der Abschnitt 2.1 „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ in den überarbeiteten Risikofinanzierungsleitlinien gestrichen und der Schwerpunkt der Leitlinien auf die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen gelegt werden.

Kategorie 4: Straffung der bestehenden Formulierungen und Anpassung der Begriffsbestimmungen, um die Kohärenz mit der AGVO zu erhöhen

- a. In den Risikofinanzierungsleitlinien von 2014 wurde der Begriff „innovatives Unternehmen mittlerer Kapitalisierung“ ad hoc definiert als ein Unternehmen mittlerer Kapitalisierung, dessen Kosten für Forschung und Entwicklung und Innovationen in mindestens einem der drei Jahre vor der ersten Investition im Rahmen der Risikofinanzierungsbeihilfe mindestens 15 % der gesamten Betriebsausgaben ausmachten oder in den drei Jahren vor der ersten Investition im Rahmen der Risikofinanzierungsbeihilfe mindestens 10 % jährlich der gesamten Betriebsausgaben ausmachten. In den überarbeiteten Leitlinien wird vorgeschlagen, diese Definition an die AGVO anzupassen, indem „innovative Unternehmen mittlerer Kapitalisierung“ definiert werden als Unternehmen mittlerer Kapitalisierung, die gleichzeitig „innovative Unternehmen“ im Sinne des Artikel 2 Nummer 80 der AGVO sind. Folglich können mehr Unternehmen mittlerer Kapitalisierung als „innovative Unternehmen mittlerer Kapitalisierung“ eingestuft werden und somit nach den Risikofinanzierungsleitlinien für Risikofinanzierungsbeihilfen in Betracht kommen, da ihr innovativer Charakter, wie in der AGVO vorgesehen, entweder anhand eines externen Gutachtens oder durch die Tatsache nachgewiesen werden kann, dass ihre FuE-Kosten in mindestens einem der drei Jahre vor Gewährung der Beihilfe mindestens 10 % ihrer gesamten Betriebsausgaben ausmachten.
- b. In Abschnitt 3 über anmeldepflichtige Beihilfen wird vorgeschlagen, die derzeitige Randnummer 47 Buchstabe c dahin gehend zu ändern, dass Maßnahmen, in deren Rahmen Unternehmen mehr als zehn Jahre nach ihrer Eintragung ins Handelsregister Risikofinanzierungsbeihilfen erhalten können, nach den Risikofinanzierungsleitlinien geprüft werden, während diese Grenze nach den geltenden Vorschriften bei mehr als sieben Jahren nach dem ersten kommerziellen Verkauf lag.

Damit sollen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Ermittlung des „ersten kommerziellen Verkaufs“ vermieden werden, auf die im Rahmen der Eignungsprüfung hingewiesen wurde. Durch die Ersetzung des „ersten kommerziellen Verkaufs“ durch den Zeitpunkt der „Eintragung ins Handelsregister“ als Anfangsdatum des Zeitraums, innerhalb dessen Unternehmen in der Regel Risikofinanzierungsbeihilfen erhalten können, wird die Anwendung der Vorschriften vereinfacht, da der Zeitpunkt der Eintragung ins Handelsregister einfacher zu bestimmen ist als der Zeitpunkt des „ersten kommerziellen Verkaufs“. Bei beihilfefähigen Unternehmen, die nicht zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet sind, kann entweder der Zeitpunkt, zu dem das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit aufnimmt, oder der Zeitpunkt, zu dem es für seine Tätigkeit steuerpflichtig wird, als Beginn des beihilfefähigen Zehnjahreszeitraums erachtet werden. Darüber hinaus steht die Heranziehung des Zeitpunkts der Eintragung ins Handelsregister als Ausgangspunkt mit bestimmten AGVO-Bestimmungen im Einklang (z. B. mit Artikel 22 über Beihilfen für Unternehmensneugründungen).

Es wird vorgeschlagen, den relevanten Zeitraum von sieben auf zehn Jahre zu verlängern, um eine De-facto-Verkürzung des beihilfefähigen Zeitraums zu vermeiden, da die Eintragung ins Handelsregister in der Regel vor dem ersten kommerziellen Verkauf erfolgt. In diesem Zusammenhang wurde in der im Rahmen der Bewertung durchgeführten Studie ein Zeitraum von zehn Jahren als Frist für die Beihilfefähigkeit nahegelegt, da KMU, die erst seit höchstens zehn Jahren bestehen, eher Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben als schon länger bestehende KMU.