

**Mitteilung**  
**der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland**  
**an die Europäische Kommission**  
**vom 6. Juli 2020**

**im Rahmen der zweiten Konsultation**

**zu dem Entwurf einer Verordnung der Europäischen Kommission zur**  
**Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014**  
**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**  
**– HT.5224 –**

Die Bundesregierung dankt der Europäischen Kommission für die Vorlage des o.g. Entwurfs für eine zielgerichtete Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und die damit verbundene erneute Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die in dem Entwurf vorgesehenen beihilferechtlichen Erleichterungen werden ausdrücklich begrüßt. An einigen Stellen sollte der bisherige Entwurf aus Sicht der Bundesregierung jedoch angepasst werden. Zudem erlaubt sich die Bundesregierung, weitere Vorschläge zur Änderung der AGVO zu unterbreiten.

Zu dem Entwurf der Kommission nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

**1. Änderungen der AGVO im Bereich Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ)**

Die Bundesregierung **begrüßt** die von der Kommission vorgesehene **Begrenzung des Verwaltungsaufwands** in Bezug auf die ETZ. Die im 2. Entwurf erfolgte Novellierung der Bestimmungen zu Berichterstattung und Monitoring für nach Art. 20a gewährte Beihilfen wird zu einer Verfahrensvereinfachung bei diesen Beihilfen beitragen. Allerdings bleiben die Vorschläge der KOM bezüglich der ETZ weiterhin hinter den Erwartungen zurück und sind aus deutscher Sicht unzureichend.

Es verbleibt ein relativ hoher Prüfungs- und damit Bürokratieaufwand, der gerade bei der ETZ nicht angemessen erscheint.

Die Bundesregierung bekräftigt daher ihre bereits im Rahmen der ersten Konsultation 2019 vorgetragene Position, dass **ETZ-Kofinanzierungen durch die Mitgliedstaaten beihilfefrei gestellt werden sollten**. Für eine möglichst weitgehende Beihilfefreiheit der ETZ-Förderung spricht aus Sicht der Bundesregierung insbesondere:

- Die ETZ/Interreg-Förderung erfolgt überwiegend – und in **Umsetzung der Ziele der EU-Kohäsionspolitik** (Art. 174 ff. AEUV) – aus EU-Mitteln, deren Einsatz selbst keine staatlichen Mittel im Sinne der EU-Beihilferegeln darstellen. Die Beihilfenkontrolle wird bei der ETZ als Instrument der von KOM GD REGIO gesteuerten EU-Kohäsionspolitik daher überhaupt **nur** durch die anteilige, aber **sehr geringe mitgliedstaatliche Kofinanzierung** der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten ausgelöst.
- ETZ ist Projektförderung. In der Sache führt dies angesichts der – wie die Kommission selbst annimmt – „sehr geringen Beihilfebeträge[n]“ **regelmäßig nicht oder nur zu minimalen Beeinträchtigung** bzw. Verzerrungen **des Wettbewerbs** im Binnenmarkt.
- Dagegen steht ein hoher und primärrechtlich verankerter **europäischer Mehrwehrt** der grenzüberschreitenden Interreg-Kooperationsprojekte (Umsetzung der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union als eines der wesentlichen Ziele der EU, Artikel 174 bis 178 AEUV).
- Es ist **kein Fall** bekannt, in dem die 2020 seit 30 Jahren bestehende ETZ-/Interreg-Förderung auch nur eine **vertiefte Beihilfenprüfung** erfordert hätte.
- Eine Aufnahme der ETZ in die AGVO wäre insofern eine einfach zu regelnde, europaweit spürbare **Entbürokratisierung** und könnte der ETZ als kohäsionspolitischem Instrument der KOM **neuen Schwung** geben.

**Hilfsweise** spricht sich die Bundesregierung für eine **deutliche Anhebung der Schwellenwerte** für geringe Beihilfen (Art. 20a AGVO) aus, z.B. auf das Niveau nach der *De-minimis*-Verordnung.

Außerdem wären **zusätzliche Erleichterungen in Anlehnung an die Förderung von ETZ-Projekten wünschenswert**, die auch bereits mit Stellungnahme der Bundesregierung zum Fitness-Check der Kommission dargelegt wurden. So sollten die für ETZ-Projekte vorgeschlagenen Änderungen aufgrund der vergleichbaren Struktur und Zielsetzung auf die Förderung von **CLLD-Maßnahmen** ("Community-led local development") gemäß Art. 32-35 der VO (EU) Nr. 1303/2013, bzw. die Vorgaben der zukünftigen Dachverordnung, ausgedehnt werden. Wegen ihrer limitierten Wirkung auf lokaler Ebene und regelmäßig sehr kleinteilig dimensionierten Förderung sind Beeinflussungen des zwischenstaatlichen Handels, bzw. wettbewerbsverzerrende Wirkungen bei niedrigen Beihilfebeträgen – wie auch bei ETZ-Projekten – nur in sehr begrenztem Umfang zu erwarten. Durch Einführung eines Freistellungstatbestands, der eine Förderung bis zu einer Obergrenze von z.B. 200.000 € Fördersumme pro Projekt ermöglichen würde, würde eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung erreicht. Gleichzeitig würde die darüber hinausgehende beihilferechtliche Einzelfallprüfung auf den Wettbewerb tatsächlich tangierende Projekte beschränkt.

## **2. Änderungen der AGVO im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation**

Im Hinblick auf die mit den neuen Artikeln **verbundene Verzahnung der AGVO mit dem Horizont-Europa-Förderrahmen** erscheint eine Angleichung der beihilfefähigen Tätigkeiten sowie der Kategorien, Höchstbeträge und Methoden zur Berechnung der beihilfefähigen Kosten zwischen der AGVO und dem Horizont-Förderrahmen sinnvoll. Grundsätzlich sollten die AGVO-Regelungen ohne weiteren Regelungsbedarf die Umsetzung von zum Horizont-Förderrahmen äquivalenten Fördermaßnahmen erlauben. Dies würde im Hinblick auf die vorgesehene Verzahnung auch zu erheblichen **Regelungs- und Verwaltungsvereinfachungen** führen. Entsprechende Anpassungen könnten im Rahmen der nächsten allgemeinen Überarbeitung der AGVO erfolgen.

## **a) Rn. 8 der Erwägungsgründe des Entwurfs – Verweis auf Technologie-Reifegrad (TRL) TRL-9-Ebene**

Die Bundesregierung dankt der Kommission ausdrücklich für die Rücknahme der zunächst angedachten starren Zuordnung von beihilferechtlichen Forschungskategorien zu Technologiereifegraden (TRL).

Im Widerspruch dazu steht jedoch die Feststellung der Kommission in **Rn. 8 der Erwägungsgründe**, dass Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten auf TRL-9-Ebene als über den Rahmen der Definition der experimentellen Entwicklung hinausgehend angesehen werden und folglich unter der AGVO nicht beihilferechtlich zulässig sein können. Dadurch soll offenbar der aus dem 1. Entwurf gestrichene Technologiereifegrad wiederum in die AGVO eingeführt werden. Die AGVO enthält jedoch bereits auskömmliche Definitionen zu der Abgrenzung des Forschungsstandes. So ist die bestehende Definition der experimentellen Entwicklung wesentlich ausdifferenzierter als die Kurzbeschreibung der TRL-9-Ebene. Ein zweites System der Definition über den TRL führt zu Unklarheiten und mithin Unsicherheit bei den Anwendern. Zudem kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass ein Vorhaben sowohl als experimentelle Entwicklung als auch auf TRL-9-Ebene eingeordnet werden kann, z.B. bei der Entwicklung von bereits kommerziell nutzbaren Prototypen und Pilotprojekten, die in für die realen Einsatzbedingungen repräsentativem Umfeld erprobt werden.

Aus Gründen der Rechtssicherheit **sollte** daher **gänzlich auf die Erwähnung des TRL verzichtet werden** oder es sollten zumindest die Erwägungsgründe in Rn. 8 deutlicher auf die Anwendbarkeit im Rahmen der Exzellenzprüfung der Programme Horizont 2020 und Horizont Europa begrenzt werden.

In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung nochmals darauf hin, dass die in der AGVO verwendeten **Definitionen für Forschung und Entwicklung** nicht kohärent zur EU-Verordnung 995/2012 sind: In der Strategie „Europa 2020“ wurde von der Kommission das Kernziel festgelegt, dass bis zum Jahr 2020 3% des Bruttoinlandsprodukts der Union in FuE investiert werden sollen. Der Messung des 3%-Ziels liegt die EU VO 995/2012 zugrunde, die auf den Definitionen des Frascati-Manuals der OECD beruht. Die im Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und

Innovation verwendeten Begriffe **sollten daher an die Definitionen des Frascati-Manuals angepasst werden.**

**b) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 86b AGVO neu („Digitalisierung“)**

Die Kommission hat keine ergänzenden Informationen zur Begründung der Aufnahme der Definition in die AGVO übermittelt und es steht die Frage im Raum, ob die verwendete Definition allein im Zusammenhang mit dem im Eingangstext erwähnten Programm „Digitales Europa“ steht.

Zwar spricht grundsätzlich nichts gegen die Aufnahme einer allgemeinen Definition, jedoch steht zu befürchten, dass diese in der geplanten Form regelmäßigem Änderungsbedarf unterliegt, weil Inhalte zu eng gefasst sind und sie neuen Entwicklungen oder dem gesamten Spektrum von Tätigkeiten keine Rechnung tragen. Die Bundesregierung **bittet die Kommission daher um eine weite Auslegung des Begriffs.**

Hierfür wird **folgende Anpassung** und insbesondere Ergänzung **als essentiell erachtet:**

„Digitalisierung“: Einführung und Nutzung von Technologien und Anwendungen, insbesondere für Prozesse, elektronische Geräte und/oder Systeme sowie Ereignisse wodurch z.B. die Übertragung analoger Inhalte und Prozesse in eine digitale Form oder Arbeitsweise, die Erweiterung von Produktfunktionen, neue Formen der Information und Kommunikation, die Entwicklung von Online-Diensten, die Modernisierung von Verfahren oder die Umstellung auf Geschäftsmodelle, die auf der Disintermediation der Produktion von Gütern und der Erbringung von Dienstleistungen basieren, ermöglicht und dadurch den digitalen Wandel zum Nutzen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft befördern.“

Darüber hinaus **erscheint die geplante Zuordnung zu den Begriffsbestimmungen der Forschungskategorien** – konkret zur Kategorie „Experimentelle Entwicklung“, Ziffer 86 Zusatz b) – **nicht sinnvoll.** Bei einer späteren Umsetzung von Maßnahmen könnte die Zuordnung zu Ziffer 86 über den Buchstaben b) zu dem Missverständnis führen, dass Tätigkeiten der Digitalisierung

immer zur Forschungskategorie der „Experimentellen Entwicklung“ zuzuordnen sind. Eine solch starre Einstufung entspricht dabei weder dem Grundsatz einer Einzelfallprüfung noch ist sie richtig. Digitalisierungsvorhaben können in allen drei Forschungskategorien angesiedelt sein. Die Kommission wird daher gebeten, im Falle der Aufnahme einer Definition eine eigene für sich stehende Ziffer in Artikel 2 aufzunehmen.

#### **c) Art. 1 Abs. 15 des Entwurfs – Art. 25a AGVO neu**

In Art. 25a sollte eine Ergänzung aufgenommen werden, dass bei „Beihilfen für mit einem Exzellenzsiegel ausgezeichnete Vorhaben“ **auch nationale Programme berücksichtigt** werden, die den gleichen Exzellenzansatz erfüllen wie Horizon 2020 und Horizon Europa. Das würde den Mitgliedstaaten denselben großzügigen Beihilfespielraum einräumen, wie er momentan von der EU wahrgenommen wird.

#### **d) Art. 1 Abs. 17 des Entwurfs – Art. 25c AGVO neu (Beihilfen im Rahmen von kofinanzierten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben)**

Es ist **bedauerlich, dass** die Kommission im Sinne eines bürokratiearmen Verfahrens und mit Blick auf die enge Verflechtung zum EU-Programm Horizont 2020 bzw. Horizont Europa, **keine stärkere Vereinfachung** für Vorhaben nach Art. 25c AGVO (neu) in Erwägung zieht. Vorhaben oder Projekte, die von den Mitgliedstaaten mit der Kommission verhandelt oder durch die Kommission initiiert wurden, sollten grundsätzlich als beihilfekonform eingestuft werden. Die **Kommission wird insofern nachdrücklich um erneute Prüfung und um Vereinfachung der Verfahren gebeten**, indem derlei Ko-Finanzierungen für Vorhaben in Partnerschaften (einschließlich solcher auf Grundlage der Artikel 185 und 187 AEUV) im Einklang mit Art. 107 Abs. 1 AEUV schon auf Ebene des FuEul-Beihilferahmens für beihilfefrei erklärt werden. Andernfalls werden z.B. auch die dezentral verwalteten Strukturfonds, die wie andere nationale Maßnahmen der Beihilfekontrolle unterliegen, in ihrer Attraktivität gegenüber Horizont 2020/ Europa strukturell benachteiligt.

Da nach dem vorliegenden Entwurf weiterhin die Vorschriften der AGVO nachweisbar erfüllt werden müssen, wird durch die Einführung von Artikel 25c

insbesondere keine Vereinfachung gegenüber der bisherigen Praxis gemäß Artikel 25 erreicht: weder für die Mitgliedstaaten noch für die Kommission. **Es entstehen vielmehr durch Artikel 25c zusätzliche Auflagen** gegenüber Artikel 25 für die Ausgestaltung der Förderung, die bei rein nationaler Förderung nach Artikel 25 nicht anwendbar wären. Es erscheint widersprüchlich, für die fortgesetzte Binnenmarktkonformität von kofinanzierten Maßnahmen zusätzliche Auflagen einzuführen, wenn dieselbe Maßnahme sowohl als rein national gewährte Beihilfe gemäß Artikel 25 als auch als rein EU-finanzierte Maßnahme binnenmarktkonform wäre. In diesem Fall sollte auch die Kombination von sich aus ebenfalls binnenmarktkonform sein.

Die Vorgaben aus Artikel 25 und Artikel 25c erscheinen nebeneinander anwendbar. Es wird insoweit eine explizite Klarstellung angeregt, z.B. in einem weiteren Absatz des Artikels 25c: „Die Anwendbarkeit von Artikel 25 auf Beihilfen gemäß Artikel 25c bleibt unberührt.“

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass bei ausschließlicher Anwendbarkeit von Artikel 25c und bei Inkrafttreten der geänderten AGVO zum 31.12.2021 oder früher eine **fortgesetzte Kofinanzierung von Vorhaben der laufenden Partnerschaften ECSEL und EuroHPC** (gemäß Art. 187 AEUV) **nicht möglich wäre**, weil die nationale Kofinanzierung jeweils bereits über nationale Aufrufe ausgeschrieben worden ist, die die Voraussetzungen von Artikel 25c nicht erfüllen (da Artikel 25c zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des nationalen Aufrufs nicht bekannt war); die entsprechenden Auswahlverfahren der Partnerschaften laufen bereits. Insbesondere ist eine nationale Ko-Finanzierung nach den üblichen Förderregeln vorgesehen, also abweichend von Absätzen 2-4, die Horizont-2020-Regeln vorschreiben. Die Kommission ist gebeten, zu erläutern, ob ein solcher Abbruch der Beteiligungsmöglichkeit Deutschlands an ECSEL und EuroHPC durch die von ihr vorgeschlagene Änderung beabsichtigt ist.

Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass nach ihrer Kenntnis einige Mitgliedstaaten für die Kofinanzierung von Partnerschaften auf nationale Förderlinien mit breitem Anwendungsbereich zurückgreifen, deren Ausgestaltung nach anderen Gesichtspunkten erfolgt als nach den hier vorgegebenen Maßstäben. Solche **Mitgliedstaaten könnten bei ausschließlicher Anwendbarkeit von Art. 25c de facto von der Teilnahme an der Partnerschaft ausgeschlossen sein**. Dies wäre

sehr bedauerlich, weil es die Bemühungen um europäische Zusammenarbeit konterkarierte. Die Kommission ist gebeten zu erläutern, ob dies durch die von ihr vorgeschlagene Änderung beabsichtigt ist.

Die Bundesregierung spricht sich ferner nachdrücklich **gegen die** in Art. 25c Abs. 1 AGVO vorgesehene **Verpflichtung aus, dass Vorhaben allein durch unabhängige Sachverständigen für eine Förderung ausgewählt werden können**. Aus förderpolitischer Sicht wäre den Mitgliedstaaten an dieser Stelle die Souveränität im Fördergeschehen genommen. Die Kommission wird gebeten, diese Einschränkung des Abs. 1 wieder zu streichen.

Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass **auch für die Kommission selbst in den Programmen Horizont 2020 und Horizont Europa keine solche Verpflichtung besteht**: Art. 200 Abs. 6 der EU-Haushaltsordnung (EU-HO) überträgt die Verantwortung für die Auswahl zur Förderung ausdrücklich dem zuständigen Anweisungsbefugten nach Art. 73 ff. EU-HO, nicht aber dem Evaluierungsausschuss nach Art. 150 EU-HO. Die Verpflichtung nach Abs. 1 wäre somit auch im Widerspruch zu dem aktuellen Verhandlungsstand der Verordnung zu Horizont Europa, die in Art. 25 und 26 im Einklang mit der EU-HO einen Evaluierungsausschuss mit externen Experten vorsieht, nicht aber eine Projektauswahl durch den Evaluierungsausschluss; diese Regeln sind auf „Kofinanzierungsmaßnahmen im Sinne der Vorschriften für das Programm Horizont Europa“ unmittelbar anzuwenden. Weiterhin würde die Kommission hier sich selber und den Mitgliedstaaten über das Beihilferecht Regeln auferlegen, deren Ausgestaltung gemäß Art. 185 bzw. 187 und 188 AEUV dem Rat und dem Parlament bzw. dem Rat über ordentliche bzw. besondere Gesetzgebungsverfahren aufgrund eines entsprechenden Kommissionsvorschlags vorbehalten ist (vgl. Art. 45 der anzuwendenden Musterfinanzregelung) .

Ähnliches gilt für die vorgesehene **Beschränkung der Anwendbarkeit des Art. 25c auf Vorhaben, die zu mindestens 30 % aus dem EU-Budget finanziert** werden (Absatz 5). Über das Beihilferecht griffe die Kommission auch hier in die Entscheidungsfreiheit der öffentlichen Körperschaften (einschl. der Kommission als Vertreterin der EU) ein, die Mitglied der jeweiligen Partnerschaft sind. Denn diese könnten die Anteile aus dem EU-Haushalt und den nationalen Haushalten nicht mehr frei nach förderpolitischen Gesichtspunkten tarieren. Bei Partnerschaften, die eine

grundsätzlich Ko-Finanzierung durch EU und nationale Haushalte im Verhältnis 1:1 vorsehen, würden zudem Förderintensitäten erreicht, die insbesondere bei Vorhaben der experimentellen Entwicklung die Förderintensitäten überschreiten, die gemäß Artikel 25 bei rein nationaler Förderung binnenmarktkonform wären (und die in der nationalen Förderung für förderpolitisch angemessen erachtet werden). Dies bringt die beihilferechtlichen Regeln für Partnerschaften in **Konflikt mit beihilferechtlichen Regeln für rein nationale Förderung sowie mit förderpolitischen Erwägungen**. Bei der laufenden Partnerschaft ECSEL sind im aktuellen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen niedrigere Förderanteile aus dem EU-Budget als 30 % für zahlreiche Kategorien von Vorhaben und Empfängern vorgesehen, so dass Art. 25c in der vorgeschlagenen Fassung auf noch zu bewilligende Vorhaben dieser laufenden Partnerschaft in keinem Mitgliedstaat anwendbar wäre, was einem Abbruch der gesamten Partnerschaft gleichkäme. Die **Kommission wird daher dringend gebeten, Absatz 5 ersatzlos zu streichen**.

Schließlich regt die Bundesregierung zur **Klarstellung in Absatz 4** an, den Verweis auf den „Finanzierungssatz, der für das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben oder die Durchführbarkeitsstudie ... gemäß den Vorschriften für das Programm Horizont 2020 oder das Programm Horizont Europa gilt“, für eine größere Konsistenz durch einen Verweis auf „den Betrag, der sich aus dem Höchstfinanzierungssatz für die jeweilige Art von Vorhaben gemäß den Vorschriften für das Programm Horizont 2020 oder das Programm Horizont Europa ergibt“ zu ersetzen. Denn zum einen vergleicht der Entwurfstext einen „Gesamtbetrag“ (in der Regel in Euro) mit einem „Finanzierungssatz“ (in Prozent). Zum anderen ist auf Programm-Ebene lediglich ein solcher Höchstfinanzierungssatz festgelegt; bei Bezug auf tatsächliche Finanzierungssätze einzelner Maßnahmen (mit ggf. niedrigerem Finanzierungssatz) bliebe hier unklar, welche Maßnahme als Vergleichsmaßstab heranzuziehen wäre. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass für „Durchführbarkeitsstudien“ in den Beteiligungsregeln für die Programm Horizont 2020 und Horizont Europa kein expliziter Höchstsatz festgelegt ist und der Verweis insofern ins Leere geht.

Eine **tatsächliche Vereinfachung würde erreicht durch** einen Artikel 25c, der für die Binnenmarktkonformität der nationalen Förderung auf einen **rein numerischen Vergleich** mit dem Höchstbetrag abzielt, der über Horizont 2020 bzw. Horizont Europa aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden könnte. Denn der Wettbewerb im

Binnenmarkt kann nicht dadurch verzerrt werden, dass Förderbeträge, die binnenmarktkonform aus dem EU-Haushalt gewährt werden, in maximal derselben Höhe durch Förderbeträge aus nationalen Haushalten ersetzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die EU-Kofinanzierung über Finanzhilfvereinbarungen gemäß Horizont 2020 oder Horizont Europa von EU-Einrichtungen bewilligt und geprüft wird.

Diese **Vereinfachung könnte in etwa wie folgt formuliert werden:**

1. Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben oder für Durchführbarkeitsstudien (einschließlich Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die im Rahmen einer institutionellen europäischen Partnerschaft auf der Grundlage des Artikels 185 oder des Artikels 187 AEUV oder im Rahmen einer Kofinanzierungsmaßnahme im Sinne der Vorschriften für das Programm Horizont-Europa durchgeführt werden), sind im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt, sofern die Voraussetzungen des vorliegenden Artikels und des Kapitels I erfüllt sind.
2. Der Gesamtbetrag der gewährten öffentlichen Mittel überschreitet nicht den Höchstbetrag, der sich aus den Vorschriften zu förderfähigen Tätigkeiten und Kosten sowie zu den Erstattungshöchstsätzen für das Programm Horizont 2020 oder das Programm Horizont Europa für Maßnahmen derselben Art ergäbe.
3. Bei Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die im Rahmen einer institutionellen europäischen Partnerschaft auf der Grundlage des Artikels 185 oder des Artikels 187 AEUV oder im Rahmen einer Kofinanzierungsmaßnahme im Sinne der Vorschriften für das Programm Horizont-Europa durchgeführt werden, ist die Auswahl der Vorhaben gemäß den für die jeweilige Partnerschaft geltenden Regeln erfolgt.
4. Bei der Prüfung und beim Monitoring solcher Beihilfen wird die Kommission sich auf die Unterlagen stützen, die bei der Stelle vorliegen, die die Finanzhilfvereinbarung für die aus dem Programm Horizont 2020 oder Horizont Europa bereitgestellten Mittel abschließt; die Mitgliedstaaten wird sie nur um die Informationen und einschlägigen Unterlagen ersuchen, die für eine betragsmäßige Prüfung notwendig sind.

5. Die Anwendbarkeit von Artikel 25 auf Beihilfen lt. Artikel 25c bleibt unberührt.

Angesichts der laufenden inhaltlichen Abstimmungen zur Ausgestaltung der Joint Undertakings über DG RTD bzw. DG CONNECT mit den Mitgliedstaaten behält sich die Bundesregierung weitere Anmerkungen ausdrücklich vor.

Die Bitte einer beihilfefreien Ausgestaltung von Vorhaben auf Grundlage der Artikel 185 und 187 AEUV wird auch mit Blick auf die von der Kommission **angestrebte zentrale Finanzmittelverwaltung** und der damit einhergehenden Verwaltungsverfahren als erforderlich erachtet. Im Falle einer Beihilferelevanz sieht die Bundesregierung noch **großen Klärungsbedarf** zu Praxisfragen.

Bei EU-kofinanzierten Maßnahmen sehen sich Mitgliedstaaten der Erwartung ausgesetzt, dass sie sich im Verfahren der Beihilfengewährung weitgehend auf Unterlagen einer zentralen Stelle stützen sollen. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer zentralen Finanzmittelverwaltung zu erwarten steht, dass Unterlagen verschiedenen Ursprungs – z.B. von der beihilfegebenden Stelle selbst, aber u.U. auch zentrale Vordrucke seitens der EU – im Verfahren der Beihilfengewährung verwendet werden.

Es stellt sich daher die **Frage, wie die Pflichten aus Artikel 12 abgegrenzt werden sollen, wenn einer beihilfegebenden Stelle nicht die volle inhaltliche Verantwortung** für die Unterlagen im Verfahren **obliegt**.

### **3. Änderungen der AGVO mit Bezug zu InvestEU**

#### **a) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 171 AGVO neu („öffentliche Konsultation“)**

Speziell für die Zwecke einer Förderung in Kombination mit InvestEU wird in Art. 2 Nr. 171 der Begriff der „öffentlichen Konsultation“ definiert. Art. 52 AGVO verwendet aber für allgemeine Vorgaben zur Breitbandförderung ebenfalls den Begriff der „öffentlichen Konsultation“. Hier **sollten die Begriffe entweder einheitlich verwendet werden oder** – vermutlich besser – der Begriff der „öffentlichen Konsultation“ ebenfalls für die Zwecke des **Art. 52 AGVO definiert** werden.

**b) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 172 AGVO neu („erschlossene Räumlichkeiten“)**

In Art. 2 Nr. 172 wird eine neue Definition für „erschlossene Räumlichkeiten“ aufgenommen, einen Begriff, der sich in Art. 56d und Art. 56e nicht wiederfindet, sondern nur im Rahmen der Definition der „Breitbandkarte“ (Art. 2 Nr. 170) und der „öffentlichen Konsultation“ (Art. 2 Nr. 171) verwendet wird. Der Begriff der „erschlossenen Räumlichkeiten“ erscheint enger als das Verständnis von „Homes Passed“ nach dem Breitbandatlas. Insofern **erscheint** der Begriff **erläuterungsbedürftig**. In keinem Fall sollte die Definition der „erschlossenen Räumlichkeiten“ dazu führen, dass künftig DOCSIS 3.1-Netze gefördert überbaut werden können.

**c) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 173 AGVO neu („soziale Dienstleistungen“, insbes. sozialer Wohnungsbau)**

Die Bundesregierung erneuert ihre bereits im Rahmen der ersten Konsultation vorgetragene Position, dass die von der Kommission **vorgeschlagene Definition des Begriffs „sozialer Wohnungsbau“ unterbleiben sollte**. Die vorgeschlagene Definition des sozialen Wohnungsbaus entspricht nicht der Realität in vielen Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund ist auch der Versuch einer europaweit gültigen Definition des sozialen Wohnungsbaus nicht zielführend. In Folge der in Nr. 173 vorgesehenen, mit derjenigen des Beschlusses 2012/21/EU (sog. DAWI-Freistellungsbeschluss) identischen Zielgruppendefinition des sozialen Wohnungsbaus wird ein konkurrierendes Nebeneinander zwischen mitgliedstaatlicher Wohnraumförderung und entsprechenden Beihilfen aus dem Fonds „InvestEU“ erzeugt.

Die EU-Finanzierungen sollten jenseits der sozialen Wohnraumförderung erfolgen. Insbesondere wird dadurch der soziale Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen nicht unterlaufen. Sonstige EU-Finanzierungen bleiben davon unberührt.

Im Hinblick auf den in Nr. 173 eingefügten Zusatz „(...) wie in Erwägungsgrund 11 des Beschlusses 2012/21/EU der Kommission beziehungsweise nachfolgenden Rechtsakten, die den Beschluss ersetzen (...)“ wird ferner an die Stellungnahme der

Bundesregierung zur öffentlichen Konsultation zu den für Gesundheits- und soziale Dienstleistungen geltenden Vorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erinnert, in welcher nicht nur das Verhältnis der Instrumente AGVO und DAWI-Freistellungsbeschluss zur Diskussion gestellt, sondern auch eine Ausweitung der in Erwägungsgrund 11 des DAWI-Freistellungsbeschlusses verwendeten Definition des sozialen Wohnungsbaus gefordert wurde. Dem Ergebnis dieser Diskussionen sollte nicht vorgegriffen werden.

Der Vorschlag zur Änderung der AGVO zeigt nach wie vor, dass aus Sicht der Kommission die **Wohnraumförderung** durchaus **weitergehenden beihilferechtlichen Erleichterungen zugänglich ist**. Wenn derartige Erleichterungen nicht auch für die mitgliedstaatliche Förderung gelten, erschwert die daraus folgende Schlechterstellung Maßnahmen der zuständigen Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wohnraumversorgung.

**d) Art. 1 Abs. 18 des Entwurfs – Art. 56e AGVO neu (Voraussetzungen für Beihilfen im Rahmen von aus dem Fonds „InvestEU“ unterstützten Finanzprodukten)**

In dem geplanten Art. 56e ist eine erleichterte Förderfähigkeit von Beihilfen in Kombination mit Finanzierungsmaßnahmen unter InvestEU nur für Vorhaben vorgesehen, die auch unter bestimmte Förderlinien nach CEF2-Digital fallen. **Nicht einbezogen** sind allerdings Fördermaßnahmen für Haushalte (die im Wege der Mitversorgung bei der Versorgung sozioökonomischer Treiber unter die CEF2-Digital-Förderlinie „smart communities“ fallen) und auch nicht Maßnahmen unter der Förderlinie „5G4EU“, mit der die 5G-Anbindung öffentlicher Einrichtungen zur Verwirklichung von 5G-Anwendungen gefördert wird. Die **Bundesregierung bittet um Erläuterung** dieser Beschränkung.

**Artikel 56e Nr. 1 Buchstabe b):** Die jetzt gewählte Regelung unterscheidet nicht mehr, wie im ersten Entwurf, zwischen Darlehen mit festem Zinssatz und Darlehen mit variablem Zinssatz. Es wird daher davon ausgegangen, dass die Regelung nun auf alle denkbaren **Darlehensformen**, wie z. B. auch Darlehen mit variablem Zinssatz, Anwendung findet. **Vermisst** werden dagegen die bisherigen Regelungen

aus dem ersten Entwurf zur Beihilfekonformität von InvestEU-unterstützter Förderung in der Form von **Garantien und Eigenkapitalmaßnahmen**.

**Art. 56e Nr. 2 a) vi)** enthält als allgemeine Voraussetzung für die erleichterte Förderfähigkeit, dass das Vorhaben Vernetzungsmöglichkeiten eröffnet, die über die Anforderungen im Rahmen geltender Rechtsvorschriften, wie etwa die in einer Frequenzlizenz enthaltenen Anforderungen, hinausgehen. **Sofern** hiermit der **Überbau von Versorgungsauflagen erfasst** werden soll, so erscheint dies als eine **unnötige Doppelung**. Versorgungsauflagen stellen einen privatwirtschaftlichen Ausbau dar, der im Rahmen der Markterkundung erfasst werden sollte.

**Art. 56e Nr. 2 a) vii)** sieht bei den notwendigen Vorleistungsprodukten für Fördermaßnahmen in Kombination mit InvestEU ausdrücklich die Möglichkeit eines **VULA (virtual unbundled local access** – virtuell entbündeltes lokales Zugangsprodukt) vor. Die allgemeinen AGVO-Vorgaben zur Breitbandförderung (Art. 52) sollen hier aber nicht geändert werden. Letztere sehen explizit nur die Möglichkeit des Zugangs über die physische Entbündelung vor. Nach Ansicht der Bundesregierung **sollten** virtuell entbündelte Zugangsprodukte bei beiden Vorschriften **einheitlich gehandhabt werden**. Es ist bereits heute anerkannt, dass von der KOM genehmigte virtuelle Vorleistungsprodukte allgemein für eine Breitbandförderung nach der AGVO (d.h. auch nach Art. 52 AGVO) ausreichen.

Nach **Art. 56e Nr. 5 a) iv)** sind auch Vorhaben aus dem Bereich "Stadtverkehr" förderfähig. Eine Begriffsdefinition von „Stadtverkehr“ sieht die AGVO bislang nicht vor und sie wurde ebenfalls nicht bei dem Überarbeitungsvorschlag ergänzt. Im Vergleich zu den anderen Vorhaben, die im Artikel 56e Nr. 5 a) aufgelistet werden, ist der Umfang der Vorhaben im Bereich „Stadtverkehr“ damit sehr undeutlich. Aus Sicht der Bundesregierung stellt sich zum Beispiel die Frage, ob diese Kategorie alle ÖPNV-Projekte und Straßenbaumaßnahmen einbezieht, die im städtischen Raum stattfinden. Die Bundesregierung **regt daher an, Artikel 2 AGVO um eine Definition des Begriffs "Stadtverkehr" zu ergänzen**.

**Artikel 56e Nr. 9 Buchstabe b):** Begrüßenswert ist der Verzicht auf laufzeitabhängige Darlehensvolumina je Endempfänger, ebenso die Erhöhung des maximalen Darlehensvolumens auf 2 Millionen Euro.

#### 4. Übergreifende Anmerkungen zu dem vorgelegten Entwurf

##### a) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 138 AGVO neu („NGA-Netz“)

Die Definition von „NGA-Netz“ in Art. 2 Nr. 138 entspricht weitgehend der Definition in den Breitbandleitlinien. Der Entwurf sieht eine Ergänzung bzw. Klarstellung am Ende vor, nach der NGA-Netze Gigabitnetze umfassen. Diese Klarstellung ist zunächst zu begrüßen, da damit auch die Förderung von Gigabitnetzen über die AGVO ermöglicht wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf Festnetzanschlüsse **nur noch Gigabitnetze gefördert werden sollten**, sowohl allgemein nach Art. 52 AGVO als auch nach den neuen Art. 56 d) und e) im Zusammenhang mit InvestEU.

##### b) Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs – Art. 2 Nr. 138a AGVO neu („Backhaul-Netze der nächsten Generation“)

Es wurde in Art. 2 Nr. 138a eine Definition von „NGA-Backhaul-Netzen“ aufgenommen. Solche Backhaul-Netze der nächsten Generation sollen ebenfalls NGA-Netze i.S.v. Art. 2 Nr. 138 darstellen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Aufnahme von Backhaul-Netzen damit zusammenhängt, dass für eine erleichterte Förderung nur Maßnahmen unter CEF2-Digital in Betracht kommen sollen. Die Bundesregierung wäre für **nähere Erläuterungen zur Aufnahme der NGA-Backhaul-Netze** dankbar.

##### c) Art. 1 Abs. 6 des Entwurfs – Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2 AGVO neu (Anwendung von Pauschalen)

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, eine klarstellende Bestimmung aufzunehmen, wonach eine **pauschale Abrechnung von Kosten auch bei einer rein mitgliedstaatlichen Förderung** zulässig ist.

Es sollte nicht nur die bisherige Einschränkung zur Anwendbarkeit von vereinfachten Kostenoptionen gestrichen werden. Vielmehr sollte verdeutlicht werden, dass Artikel 7 auch insgesamt eine Anwendung von Pauschalen nicht ausschließt. Auf EU-Ebene werden in zahlreichen Programmen vereinfachte Kostenoptionen ab der

neuen Förderperiode weiter zugelassen. Dies beweist, dass es sich hierbei nicht nur um ein bewährtes, sondern auch um ein prüfsicheres Instrument handelt. Im Zuge der bevorstehenden Aufgaben rund um den Wiederaufbau der Wirtschaft wird die EU-Kommission ersucht, eine Stärkung der Rechtssicherheit in diesem Zusammenhang in Betracht zu ziehen und damit ein wichtiges Signal in Richtung der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft zu setzen. In diesem Zusammenhang könnte ggf. auch ein frühzeitiges Procedere festgeschrieben werden, um nationale Förderbestimmungen rechtssicher mit der Kommission abzustimmen und deren Konformität festzustellen.

Der Wortlaut von Art. 7 AGVO sollte daher auf Einschränkungen zur Anwendbarkeit von vereinfachten Kostenoptionen verzichten. Dies wird auch für sektorale Vorschriften für zwingend angesehen. Ohne einheitliche Handhabung wäre es im Übrigen nicht möglich, identische Verwaltungsverfahren und EDV-Systeme anzuwenden.

Hierfür sprechen aus Sicht der deutschen Behörden folgende Gründe:

- Genauso wie die Kommission haben sich viele Mitgliedstaaten (wie Deutschland) und Regionen die Verwaltungsvereinfachung zum Ziel gesetzt, um die Akzeptanz der oft als umständlich kritisierten mitgliedstaatlichen und europäischen Verwaltungsvorschriften in der Bevölkerung und die Effektivität der Verwaltung zu steigern. Der Einsatz von vereinfachten Kostenoptionen ist dabei ein wichtiges Instrument. Durch sorgfältige Kalkulationen ex-ante kann bei der Umsetzung von Maßnahmen der oft erhebliche Verwaltungsaufwand bei der mitgliedstaatlichen Prüfung der Vorhaben im Rahmen von Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung reduziert werden.
- Die Wahrscheinlichkeit von etwaigen wettbewerblich spürbaren Überkompensationen über die beihilfenrechtlichen Förderintensitäten und -grenzen hinaus durch den Einsatz von geeigneten und angemessenen vereinfachten Kostenoptionen wird als äußerst gering eingeschätzt. Hierbei ist auch zu bedenken, dass kompliziertere Systeme der Kostenermittlung in ihrer Handhabung durch Unternehmen deutlich fehleranfälliger sind und somit erhöhte Risiken einer fehlerhaften Ermittlung der förderfähigen Kosten bergen.

- Für Beihilfen, die aus dezentral verwalteten Unionsfonds finanziert werden und Beihilfen, die aus rein nationalen Mitteln finanziert werden, gelten grundsätzlich die gleichen beihilfenrechtlichen Regeln. Sie sind daher auch ausdrücklich im Rahmen von Art. 7 AGVO gleichzustellen. Für alles andere fehlt eine wettbewerbsrechtliche Begründung; insbesondere ist nicht ersichtlich, dass staatliche Beihilfen, die mit Mitteln aus dezentral verwalteten Unionsfonds finanziert werden, weniger geeignet sind, den Wettbewerb zu beeinträchtigen als staatliche Beihilfen, die aus rein nationalen Mitteln finanziert werden. Zumindest ist deshalb die entsprechende beihilfenrechtliche Gleichbehandlung in Art. 7 AGVO klarzustellen.

#### **d) Art. 1 Abs. 8 des Entwurfs – Art. 9 Abs. 1 c Hs. 2 AGVO neu (Veröffentlichungspflicht Landwirtschaft)**

Die Neufassung von Art. 9 Abs. 1 lit. c AGVO sieht vor, dass bei in der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätigen Empfängern Einzelbeihilfen von mehr als 60 000 EUR zu veröffentlichen sind. Dies führt für Beihilfen im landwirtschaftlichen Primärsektor zu einem hohen bürokratischen Aufwand. Transparenzpflichten entstehen hier vor allem für Ausgleichszahlungen aufgrund witterungsbedingter Schäden sowie Verluste aufgrund tierseuchenrechtlicher Maßnahmen. Vergleichbare Unterstützungsleistungen führen angesichts ihres Ausgleichscharakters zu verhältnismäßig geringfügigen wettbewerbsverzerrenden Wirkungen. Die Transparenzanforderungen sollten daher erst ab einem höheren Schwellenwert zum Tragen kommen. Wir regen daher an, die Veröffentlichungsschwelle für den Bereich der landwirtschaftlichen Primärerzeugung in der AGVO und den einschlägigen Beihilfebestimmungen kritisch zu überprüfen.

### **5. weiterer Änderungsbedarf der AGVO**

#### **a) Art. 52 AGVO**

Nach Ansicht der Bundesregierung sollte die **Breitbandförderung** nach Art. 52 AGVO ebenfalls **auf die Förderung von Gigabitnetzen ausgerichtet** werden.

## **b) Computerspiele-Förderung**

### **aa) Erwägungsgrund 72 der AGVO**

In Erwägungsgrund 72 der AGVO **sollte das Wort „Videospiel“ gestrichen werden**. Dies zielt auf eine gleichberechtigte Fördermöglichkeit für das Kulturgut Computer- und Videospiele. Zur Begründung sei ausgeführt, dass Computer- und Videospiele unbestritten Kulturgut sind. Genau wie in anderen Kulturbereichen besteht oft die Notwendigkeit, kulturelle Aktivitäten im Bereich Computer- und Videospiele finanziell zu unterstützen. Aus Sicht der deutschen Behörden ist es nicht nachvollziehbar, warum kulturelle Aktivitäten mit dem Themenschwerpunkt Computer- und Videospiele schlechter gestellt werden sollten als andere Kulturbereiche. Eine Zuwendung zur Unterstützung einer Videospieldausstellung eines Museums bedarf gegenwärtig einer Notifizierung (sofern das Museum Eintrittsgelder verlangt), während eine vergleichbare Filmausstellung ohne Notifizierung gefördert werden kann. In der Praxis führt dies dazu, dass förderwürdige Kulturprojekte im Videospieldbereich wegen des erhöhten Aufwands nicht gefördert werden – oder höhere Fördersummen brauchen, da keine Anteilsfinanzierung über Eintritts- oder Teilnahmegebühren erfolgen kann.

### **bb) Art. 54 AGVO**

In Art. 54 AGVO (Beihilferegulungen für audiovisuelle Werke) **sollte eine Aufnahme von Videospielden erfolgen**, alternativ eine eigene Regelung für Computer- und Videospield. Dies zielt darauf ab, die Förderung der Konzepterstellung, Prototypenerstellung, Produktionen und Verbreitung von Computer- und Videospield zu vereinfachen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass **Computer- und Videospield interaktive audiovisuelle Werke sind**, die, ähnlich wie Film, sowohl einen **starken kulturellen Aspekt** haben, als **auch der Unterhaltung dienen** und damit das tägliche Leben von hunderten von Millionen von Nutzern weltweit konkret beeinflussen. Die Computer- und Videospieldindustrie setzt weltweit mittlerweile mehr um als die klassische Filmindustrie. Damit gehört sie zu den wichtigen und schnell wachsenden Kreativbranchen. In vielen Mitgliedstaaten der EU ist die Branche aber durch viele kleine Studios („Indies“) und kreative Einzelpersonen geprägt, die dringend auf staatliche Förderung angewiesen sind. In Europa gibt es seit einigen Jahren nennenswerte Förderprogramme auf Steuerbasis, die bereits von

der KOM genehmigt wurden, z.B. in Frankreich und Großbritannien. Wirtschaftlich muss sich der Standort Europa aber einer starken Konkurrenz aus Nordamerika und zunehmend Asien erwehren. Der Marktanteil deutscher Spiele in Deutschland liegt nach Schätzungen bei lediglich 4,3 %. Das bedeutet, dass eigene kulturelle Inhalte immer weniger auf diesen Plattformen vertreten sind bzw. dort wahrgenommen werden. In Zeiten, in denen bald zwei Drittel aller kulturellen Inhalte über das Internet verbreitet werden, ist das ein Alarmsignal. **Strukturell ähnelt der Entstehungsprozess von Videospiele dem der Filmwirtschaft** und daher erscheint eine Regelung innerhalb eines gemeinsamen Artikels durchaus umsetzbar und sinnvoll. Auch inhaltlich bestehen zunehmend mehr Überschneidungen, z.B. durch den starken Einfluss von Visual Effects oder der parallelen Entwicklung von Story-Welten als Spiel und Film.

### **c) Erweiterung der Definition von KMU (Ergänzung Midcaps)**

Eine Erweiterung der Definition von KMU und eine Ergänzung der Kategorie „Midcaps“ nicht nur für den Bereich InvestEU, sondern in der AGVO insgesamt und insbesondere im FuEul-Bereich wäre begrüßenswert. Wie in der unlängst abgegebenen Stellungnahme der Bundesregierung zur Verlängerung der AGVO ausgeführt, wird darauf hingewiesen, dass die aktuellen Schwellenwerte bei Mitarbeiterzahl, Umsatz und Bilanzsumme aus 2003 stammen; bereits eine Inflationsanpassung von Umsatz und Bilanzsumme wäre hier wesentlich. Nur so werden die Unternehmen bereit und in der Lage sein, die notwendige Priorität auf Zukunftsinvestitionen zu legen, um die Krise schnell und erfolgreich zu überwinden.

### **d) Zeitlich befristete Anhebung der Beihilfeshöchstintensitäten in der FuEul-Förderung**

Die Wirtschaft wurde von der COVID-19 Pandemie hart getroffen. Die Krise zeigt weiter ihre Auswirkungen und ein „normales Leben“ wie vor der Krise scheint auf absehbare Zeit nicht möglich. Bis ein Impfstoff zur Verfügung steht und auch die Wirtschaft wieder in den Modus vor Krisenzeiten zurückschalten kann, wird es Zeit in Anspruch nehmen und bedarf es zielgerichteter Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen durch den Staat. Der Temporary Framework der Kommission wird als sehr hilfreiches Instrument der Soforthilfe und mit Blick auf Maßnahmen in

unmittelbarem COVID-19-Bezug erfahren. Dennoch wird der befristete Rahmen allein nicht ausreichen – zumal dieser im Grundsatz bis 31.12.2020 befristet ist.

Die Kommission wird daher gebeten, die Beihilfemaximalintensitäten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation befristet (z.B. analog zur Laufzeit des Recovery Plan) auf bis zu 100 % (inkl. Zuschläge für Sonderkonstellationen z.B. für die Förderung von KMU, Verbundvorhaben etc.) zu erhöhen. Neben hochprioritären Forschungsbereichen im Zuge von COVID-19 (z.B. Impfstoffentwicklung etc.) dürfen zukunftsweisende und wichtige andere FuEul-Bereiche nicht „ins Hintertreffen“ geraten. Unternehmen benötigen mittelfristig einen Anreiz, um die aktuelle Krise überbrücken zu können.

### **e) Anhebung der Beihilfeintensität für die Kategorie „Experimentelle Forschung“ in der FuEul-Förderung**

Die Kommission wird gebeten, die Beihilfeintensität pro Beihilfeempfänger für die Kategorie „Experimentelle Forschung“ (Art. 25 Abs. 5 c) im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation von 25 % auf 50 % anzuheben.

Im Kontext der Beihilfeintensitäten für „industrielle Forschung“ von 50 % (Art. 25 Abs. 5. b) und „Innovationsbeihilfen für KMU“ (Art. 28 Abs. 2. c., Art. 29 Abs. 4.) ist eine Beihilfeintensität von 25 % für experimentelle Entwicklung gem. Art. 25 Abs. 5. c) nicht ausreichend. Zum einen ist die Abgrenzung zwischen industrieller Forschung und experimenteller Entwicklung in der Praxis nicht immer eindeutig, zum anderen ist das Ziel experimenteller Entwicklung in Unternehmen/KMU in aller Regel eine Produktinnovation für den Absatzmarkt. Viele Tätigkeiten der experimentellen Entwicklung sind vergleichbar mit denen, die mit einer Beihilfeintensität von 50% in den Innovationsbeihilfen für KMU berücksichtigt werden. Durch Tätigkeiten zur Konzeption, Planung und Dokumentation als auch zur Erprobung und Validierung neuer oder verbesserter Produkte, Verfahren und Dienstleistungen werden ebenso Innovationen hervorgebracht, die einer entsprechenden Unterstützung bedürfen.

#### **f) Vorschlag einer neuen Definition in Art. 2 AGVO zu „schriftlich“**

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, in Art. 2 AGVO eine **Definition** aufzunehmen, **die auch elektronisch gespeicherte Unterlagen einbezieht**. Diese Definition könnte beispielsweise wie folgt lauten:

„schriftlich“: Unter schriftlich sind auch elektronisch gespeicherte Unterlagen zu verstehen, sofern diese für die einschlägigen Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten zugelassen sind.“

Zur Begründung: Die AGVO sieht in den Art. 6 Abs. 2 (Anreizeffekt), Art. 7 Abs. 1 (Beihilfebetrug und beihilfefähige Kosten) und Art. 2 Nr. 67 (Garantie) Anforderungen an die „Schriftlichkeit“ von Unterlagen vor. Die elektronische Form ist in der AGVO nur für die Jahresberichtspflichten vorgesehen; anders als in der De-minimis-Verordnung, in der zumindest bereits auf die elektronische Antragstellung Bezug genommen wird. Die Kommission setzt also „schriftlich“ und „elektronisch“ nicht automatisch gleich. In Zeiten der Digitalisierung und der Umstellung in den Behörden auf elektronische Aktenführung und elektronische (Antrags-)verfahren ist dies widersprüchlich und dürfte z.T. auch nicht mehr der gelebten Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten entsprechen. Es wäre wichtig, dies bereits jetzt im Verordnungstext klarzustellen. Gerade die Corona-Pandemie zeigt, dass die Digitalisierung vorangetrieben werden sollte.

#### **g) Presse-, Journalismus- und Medienkompetenzförderung als Tatbestand in der AGVO**

Die Bundesregierung regt ferner an, die Presse-, Journalismus- und Medienkompetenzförderung in die Tatbestände der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) als Anwendungsfall von Art.1 (1) a) (v) der Ermächtigungsverordnung (EU) 2015/1588 aufzunehmen.

Bislang findet die Zulässigkeit der Förderung der genannten Bereiche keine ausdrückliche Erwähnung im Wortlaut der AGVO. Die Förderung der Medienkompetenz ließe sich allenfalls implizit dem Text der AGVO entnehmen.

Zwar heißt es – so relevant für den Bereich der Presseförderung – in Art. 53 Abs. 1 AGVO, dass unter bestimmten Bedingungen „Beihilfen für Kultur und die Erhaltung

des kulturellen Erbes [...] im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt“ sind. Allerdings lautet Absatz 10: „Beihilfen für Zeitungen und Zeitschriften kommen unabhängig davon, ob diese in gedruckter oder elektronischer Form erscheinen, nicht für eine Freistellung nach diesem Artikel in Frage.“ Darüber hinaus unterbleibt jede Nennung der Förderung von Qualitätsjournalismus oder der strukturellen Förderung von Journalismus, z. B. über die Förderung von Fortbildungen. Wenn auch nicht freigestellt nach der AGVO, so hat die Förderungswürdigkeit des Medienpluralismus und seine Bedeutung für den demokratischen Meinungs-austausch dennoch Wiederhall in der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission nach Art. 107 Abs. 3 AEUV gefunden. In Europa gibt es seit einigen Jahren Förderprogramme im Bereich der Presse und des Journalismus, die bereits von der Europäischen Kommission genehmigt wurden.

Die soeben bezeichnete **Einzelfallkasuistik führt zu Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung** und verhindert hinreichende Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten. Die letzten Jahre haben jedoch verdeutlicht, wie wichtig die behutsame staatliche Korrektur des Marktversagens in den Bereichen Presse und Journalismus sein kann.

So führt die **anhaltende Digitalisierung** zunehmend zu einer Verlagerung des Vertriebes redaktioneller Inhalte in das Internet. Dies hat u.a. den Rückgang von Abonnentenzahlen und die Verteuerung der Pressezustellung besonders für ländliche Räume zur Folge. Daher sollten staatliche Unterstützungsmaßnahmen, die der Presse den nötigen finanziellen Freiraum für den Wandlungsprozess verschaffen, ermöglicht werden.

Die Bedeutung von Presseunternehmen, von nach hohen Berufsstandards arbeitendem Journalismus und des kompetenten Umgangs mit Medien und Informationen ist nach wie vor ungebrochen. Gerade in Zeiten gesellschaftlicher Krisen wie der Covid-19-Pandemie oder dem Erstarken populistischer Strömungen und der zunehmenden Verbreitung von Desinformationen, vor allem in den sozialen Medien, spielen die verlässlichen und einordnenden Angebote der Presse eine entscheidende gesellschaftliche Rolle.

Vor diesem Hintergrund wird die Freistellung der Förderung von Presse, Qualitätsjournalismus und Medienkompetenz durch Aufnahme eines entsprechenden Tatbestandes in die AGVO befürwortet.

Ein entsprechender **neuer Tatbestand in der AGVO sollte als Ziele formulieren:**

- Förderung und Wahrung des Medienpluralismus und des demokratischen Meinungsbildungsprozesses und -austausches
- Förderung der Breitenwirkung und Aktualität von Informationen, die zur demokratischen Debatte und der Verbreitung sozio-politischer Informationen beitragen
- Versorgung der Bevölkerung mit verlässlichen Informationen, insbesondere auch flächendeckend in allen Regionen und allen Bevölkerungsgruppen
- Förderung von Medien sprachlicher Minderheiten
- Förderung der Berufsstandards und der Vielfalt des Journalismus
- Förderung der Nachrichten- und Medienkompetenz, insbesondere auch in Bezug auf den Umgang mit digitalen Technologien und Netzwerken, die Identifizierung von und der Umgang mit Desinformationen, das Erkennen von Qualitätsmerkmalen und der Verlässlichkeit von Informationen, sowie der Sensibilisierung für den Schutz von Persönlichkeitsrechten in digitalen Medien.

Was die Formulierung eines konkreten Freistellungstatbestandes anbelangt, ist der Regelungszweck der AGVO hervorzuheben. Die AGVO bietet durch ihre pauschale Freistellung einzelner förderungswürdiger Maßnahmen ein hohes Maß an Rechtssicherheit. Insofern stellt die AGVO eine allgemeine vorweggenommene Ausübung des Ermessens dar, das der Kommission nach Art. 107 Abs. 3 AEUV eröffnet wird. Um also pauschalierende Tatbestände formulieren zu können, muss das jeweilige Förderungsziel deutlich die potenziellen wettbewerbs- und handelsverzerrenden Effekte einer geförderten Maßnahme überwiegen.

Grundsätzlich kann jedoch jede staatliche Beihilfe an ein Unternehmen eine empfindliche Wettbewerbsverzerrung bedeuten. Auch der Wettbewerb von Presse- und Medienunternehmen muss sich grundsätzlich selbst durch den freien wirtschaftlichen Markt und den Wettbewerb der Meinungen regulieren. Die besondere Sensibilität etwaiger staatlicher Eingriffe ergibt sich hier auch aus dem

hohen Gut der grundrechtlich geschützten Meinungs- und Pressefreiheit und dem Gebot der Staatsferne von Medienunternehmen. Wenn also staatliche Beihilfen zu rechtfertigen sind, dann allein mit dem legitimen Zweck der Vielfaltssicherung und gerade die Meinungs- und Pressefreiheit sowie den demokratischen Prozess des Meinungsaustausches zu schützen und zu fördern. Eine **Einwirkung auf konkrete Inhalte** von Presseerzeugnissen oder Ergebnisse journalistischer Tätigkeit **hat dabei jedoch unbedingt zu unterbleiben**.

Vor diesem Hintergrund sollte ein entsprechender Freistellungstatbestand **folgende Förderungsmaßgaben** abbilden:

Bezüglich der Presseförderung:

- Keine Einwirkung auf redaktionelle Inhalte
- Zu fördern ist ein Mindestmaß journalistisch-redaktioneller Inhalte, diese müssen vor allem politische, sozio-ökonomische und kulturelle Themen betreffen
- Zu fordern ist eine Mindestzahl jährlicher Erscheinungen
- Zu fordern ist ein Mindestanteil der Publikation als Ergebnis von unabhängigem Journalismus
- Die Förderungsempfänger dürfen nicht in öffentlicher Hand liegen
- Förderungsmöglichkeiten für grenzüberschreitende Kooperationen und Medien

Bezüglich der Förderung von Qualitätsjournalismus ein Regelbeispielkatalog:

- Projekte zum Quellenschutz
- Projekte für exilierte Journalisten
- Projekte zum Fact-Checking
- Keine Förderung einzelner Journalist/innen
- die Wahrung journalistischer Unabhängigkeit

Bezüglich der Förderung der Medienkompetenz ein Regelbeispielkatalog:

- Projekte zur Entwicklung, Erstellung bzw. Durchführung von Seminaren und Veranstaltungen, Unterrichtsmaterialien, Broschüren und Materialien, Softwareprogrammen, Plattformen und Ähnliches

- Förderung von Apps und Websites zu Medienkompetenz
- Maßnahmen, die zum souveränen Umgang mit Desinformation befähigen
- Maßnahmen, die für die Bedeutung des Qualitätsjournalismus sensibilisieren

Bezüglich aller Förderungsformen:

- Grundsätzlich ist die Förderungsmöglichkeit gegenüber Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten zu eröffnen, sofern dadurch vor allem der Meinungs- oder Medienpluralismus innerhalb des die Beihilfe gewährenden Mitgliedstaates gefördert wird.

### **h) Schaffung weiterer Beihilfemöglichkeiten zur Förderung der Entwicklung und Produktion von Impfstoffen und Arzneimitteln**

Die Bundesregierung regt an, in die AGVO weitere Beihilfemöglichkeiten zur Förderung der Entwicklung und Produktion von Impfstoffen und Arzneimitteln, die im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite für die Bevölkerungsversorgung unerlässlich sind, aufzunehmen. Hier müsste zwischen solchen Impfstoffen und Arzneimitteln unterschieden werden, die sich noch in der Entwicklung befinden, und solchen, die bereits zugelassen sind.

Während **neu zu entwickelnde Impfstoffe und Arzneimittel** zwar grundsätzlich unter Art. 25 fallen (experimentelle Entwicklung) dürften, sollte hier zumindest für epidemische Lagen eine **höhere Beihilfeintensität** vorgesehen werden (z. B. ein Erhöhungstatbestand in Nr. 6 oder einem neuen Nr. 8).

**Für bereits zugelassene Impfstoffe und Arzneimittel** gibt es nach der AGVO bislang keine Fördermöglichkeiten. Ähnlich zu Art. 50 sollte hier für die Bewältigung epidemischer Lagen von nationaler Tragweite ein **separater Artikel** (oder gar Abschnitt) eingefügt werden, der – ggf. angelehnt an den Befristeten Rahmen der Kommission – die Förderung des Ausbaus von Produktionskapazitäten für Impfstoffe und Arzneimittel zur Bewältigung epidemischer Lagen ermöglicht.

Dadurch könnten die im Zuge der aktuellen Pandemie geschaffenen Fördermöglichkeiten auf der Grundlage des Befristeten Rahmens der Kommission für epidemische Lagen verstetigen, was zu Planungssicherheit beitragen würde.

### **i) Anerkennung von Nachrangdarlehen als Eigenmittel nach Art. 2 Nr. 18 AGVO (Unternehmen in Schwierigkeiten)**

Die Bundesregierung spricht sich gegenüber der Kommission dafür aus, **Nachrangdarlehen als Eigenmittel** im Kontext der Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ nach Art. 2 Nr. 18 AGVO **ausdrücklich anzuerkennen**.

Die starren Kriterien zur Qualifizierung eines Unternehmens in Schwierigkeiten tragen der wirtschaftlichen Realität komplexer Konzernstrukturen derzeit nicht ausreichend Rechnung.

Bislang lehnt es die Kommission ab, Nachrangdarlehen, ob von Gesellschaftern oder Dritten gewährt, als sog. „Eigenmittel“ im Rahmen der Definition von Unternehmen in Schwierigkeiten anzuerkennen. **Nachrangdarlehen** werden jedoch **gerade auch von vielen KMU und jungen Unternehmen als Finanzierungsinstrument eingesetzt**. Die Regelung führt in der gegenwärtigen Form daher regelmäßig auch dazu, dass Unternehmen nicht gefördert werden können, obwohl sie aktuell nicht von einer Insolvenz bedroht sind. Neben geeigneten Rangrücktritten erscheint es sinnvoll, auch weitere Finanzinstrumente als Eigenmittel anzuerkennen, sofern diese ebenfalls geeignet sind, eine Insolvenz zu verhindern. Ein entsprechender Effekt könnte z. B. durch eine Umformulierung der Regelung zu Unternehmen in Schwierigkeiten erreicht werden, die dann nur noch auf die Frage abstellen würde, ob ein Unternehmen akut von einer Insolvenz bedroht ist. Sofern dies für die Kommission zu weitgehend erscheint, wäre es auch möglich, die Regelung dahingehend umzuformulieren, dass Finanzinstrumente, die in der Überschuldungsbilanz einer Gesellschaft außer Betracht bleiben (z. B. qualifizierter Rangrücktritt) als Eigenmittel anerkannt werden.

Eine entsprechende Klarstellung der Regelung zu Unternehmen in Schwierigkeiten erscheint aus hiesiger Sicht auch unabhängig von der COVID 19-Problematik weiterhin sinnvoll.