

Berlin, 7. März 2019

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Prolongation of State aid rules and Fitness Check Verlängerung der Beihilferechtsvorschriften und Evaluierung

Roadmaps der EU-Kommission, DG COMP, Unit 03, vom 7.2.2019, Ref.
Ares(2019)727176, Ares(2019)727146, Ares(2019)727163, Ares(2019)727130

We thank you for the opportunity to give feedback. – Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

English Summary

It is useful to allow **sufficient time** to review the existing regulations and guidelines concerning their suitability and potential for improvement. However, it must be ensured that aid schemes are equally extended at national and EU level in order to avoid deviating terms, changes during the term or even periods without funding.

The DIHK supports the comprehensive **evaluation** of state aid law. In many aspects there is room for improvement (cf. to the GBER the short [position paper](#) of 27 of February). State aid rules need to be designed to improve funding opportunities of companies and to foster innovation and growth. State aid control should focus on those cases that hinder intra-European competition. The examination and the documentation requirements must not lead to bureaucracy for the companies. Moreover, the definition of aid itself should not be too broad.

Concerning the **De minimis Regulation** it is important to cut red tape and to increase the threshold. The cost of issuing and requesting de minimis certificates is out of proportion for small grants of up to 10,000 Euro. With regard to the threshold, an increase could be an advantage because of inflation and higher funding necessary for innovative companies. The cumulation of aid to related companies should be reviewed in general.

Also the State aid guidelines require some improvement. Relating to the **Rescue and Restructuring Guidelines**, the rules on undertakings in difficulty should be evaluated. The fact that undertakings in difficulty are excluded from other aid schemes, such as the GBER,

causes considerable problems. Furthermore, more practical and clearer criteria would be helpful. Finally, examining these criteria should not create additional costs for the companies. Special attention should also be paid to the Union Framework for State aid for **Research, Development and Innovation**. It should be designed in such a way that sufficient funding is available, especially with regard to digitisation and artificial intelligence. Adjustments to the **Environmental and Energy Aid Guidelines** are also required. For example, there are gaps in terms of legal certainty concerning self-generation, storage, sector coupling and compensation for power plants that need to be shut down for climate protection reasons. Improvements in energy price components are also needed.

Another important aspect related to aid reform is the adaptation of the **SME definition**. Here, the DIHK recommends, in particular, an expansion to up to 500 employees.

Zusammenfassung

Es ist sinnvoll, sich **ausreichend Zeit** zu nehmen, um die bestehenden Verordnungen und Beihilfeleitlinien auf ihre Eignung und Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Jedoch muss sichergestellt sein, dass auch die Förderprogramme auf nationaler und EU-Ebene entsprechend verlängert werden, um abweichende Laufzeiten, Änderungen der Vorschriften während der Laufzeit oder gar Perioden ohne Förderung zu vermeiden.

Der DIHK unterstützt die umfassende **Evaluierung** des Beihilferechts. An vielen Stellen gibt es Verbesserungsmöglichkeiten (vgl. zur AGVO die [Kurzstellungnahme](#) vom 27.2.). Das Beihilferecht muss so gestaltet werden, dass sich die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen verbessern und Innovation und Wachstum gefördert werden. Die Beihilfenkontrolle sollte sich allein auf jene Fälle konzentrieren, die den innereuropäischen Wettbewerb behindern. Die Prüfung der Voraussetzungen und die Nachweispflichten dürfen nicht zu bürokratischem Aufwand für die Unternehmen führen. Außerdem ist der Beihilfegriff selbst nicht zu weit zu fassen.

Bei der **De minimis-Verordnung** sind eine zeitnahe Entbürokratisierung und eine Erhöhung des Schwellenwerts angebracht. Gerade der Aufwand durch die Ausstellung und Anforderung von De minimis-Bescheinigungen steht bei kleinen Beihilfen bis 10.000 Euro außer Verhältnis. In Bezug auf den Schwellenwert könnte aus Sicht der IHK-Organisation eine Anhebung von Vorteil sein, schon allein unter Betrachtung der allgemeinen Kostensteigerungen und den höheren Förderbedarf v.a. bei Unternehmen in innovativen Branchen. Auch die Zusammenrechnung der Beihilfen an **verbundene Unternehmen** sollte generell überprüft werden.

Auch bei den Beihilfeleitlinien besteht teilweise Verbesserungsbedarf. Im Rahmen der Leitlinien für **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen** sollten u.a. die Vorschriften für Unternehmen in Schwierigkeiten überprüft werden. Dass sie von anderen Beihilferegelungen, also etwa auch der AGVO, grundsätzlich ausgeklammert werden,

verursacht erhebliche Probleme. Auch würden praxisnähere und klarere Kriterien für die Definition des UiS helfen. Schließlich sollte bei der Prüfung dieser Kriterien kein zusätzlicher Kostenaufwand entstehen. Besonderes Augenmerk ist auch auf den Unionsrahmen für **Forschung, Entwicklung und Innovation** zu legen. Dieser ist so zu gestalten, dass ausreichend Mittel in Forschung und Innovation fließen können, gerade im Hinblick auf Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Bezogen auf die **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** (UEBL) sind ebenfalls Anpassungen erforderlich. So bestehen in den aktuellen Beihilfeleitlinien Lücken, die im Sinne der Rechtssicherheit geschlossen werden sollten, etwa was Eigenerzeugung, Speicher, Sektorenkopplung und Entschädigungen für aus Klimaschutzgründen stillzulegende Kraftwerke betrifft. Auch in Bezug auf Entlastungen bei Energiepreisbestandteilen sind Nachbesserungen erforderlich.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der **KMU-Definition**. Hier empfiehlt der DIHK v.a. eine Anhebung auf bis zu 500 Mitarbeiter.

Anmerkungen des DIHK

Durch die geplante **Verlängerung** der De minimis-Verordnung, der AGVO und der Beihilfeleitlinien bliebe mehr Zeit für die geplante Beihilferechtsevaluierung. Es ist sinnvoll, sich ausreichend Zeit zu nehmen, um die bestehenden Verordnungen und Leitlinien auf ihre Eignung, mögliche Fehlentwicklungen und Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen und mit den Stakeholdern zu diskutieren. Wichtig ist es auch, Sicherheit für die Neuausrichtung der Förderperiode ab 2020 zu schaffen. Dafür muss sichergestellt sein, dass auch die Förderprogramme auf nationaler und EU-Ebene entsprechend verlängert werden. Sollte es hier aufgrund der Verlängerung abweichende Laufzeiten, Änderungen der Vorschriften während der Laufzeit oder gar Perioden ohne Förderung geben, wäre dies sehr nachteilhaft und ein schnellerer Abschluss der Beihilferechtsevaluierung vonnöten.

Der DIHK unterstützt die umfassende **Evaluierung** des Beihilferechts. Auch wenn die letzte große Reform nicht lange zurückliegt, gibt es an vielen Stellen Verbesserungsmöglichkeiten. Für die AGVO hat der DIHK dies bereits in der [Kurzstellungnahme](#) vom 27.2. aufgezeigt. Auch in Bezug auf die angesprochenen Beihilfeleitlinien und die De minimis-Verordnung sehen wir an einigen Stellen Reformbedarf. Das Beihilferecht muss so gestaltet werden, dass sich die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen verbessern und Innovation und Wachstum gefördert werden. Die Beihilfenkontrolle sollte sich allein auf jene Fälle konzentrieren, die den innereuropäischen Wettbewerb behindern. Unschädliche Beihilfen sind in die AGVO aufzunehmen. Die Prüfung der Voraussetzungen, z.B. des Anreizeffekts, und die Nachweispflichten dürfen nicht zu bürokratischem Aufwand für die Unternehmen führen. Außerdem ist der Beihilfegriff selbst nicht zu weit zu fassen, etwa was lokale und wirtschaftsnahe Infrastruktur oder privat finanzierte Umlagesysteme betrifft.

Bei der **De minimis-Verordnung** sind eine zeitnahe **Entbürokratisierung** und eine Erhöhung des Schwellenwerts angebracht. Einige Vorschriften sind so komplex oder strikt ausgestaltet, dass die Fördermöglichkeiten nach der De minimis-Verordnung in der Praxis nicht genutzt werden, etwa was die Vorgaben für die Annahme einer transparenten Beihilfe betrifft. Gerade die Laufzeiten und Maximalbeträge bei Bürgschaften erscheinen nicht praxisnah.

Auch der Aufwand durch die Ausstellung und Anforderung von **De minimis-Bescheinigungen** steht bei kleinen Beihilfen bis 10.000 Euro außer Verhältnis zu den Fördersummen – für die Projektträger ebenso wie für die Unternehmen. Ein Beispiel ist das Vorgründungsprogramm Bayern, das über ESF- und Landesmittel finanziert wird. Obwohl hier keine großen Summen als Zuschuss ausbezahlt werden – im Schnitt 4.500 Euro Zuschuss zur Beratung pro Gründer – entsteht immenser Bürokratie- und Verwaltungsaufwand. Sinnvoll könnte hier die Einführung einer Untergrenze sein, z.B. bei 10.000 Euro Förder- bzw. Zuschussbetrag. Zwar würden die gesammelten De minimis-Bestätigungen dann nicht mehr alle empfangenen Beihilfen abbilden. Jedoch kommt es in Fällen solch kleiner Fördersummen nur sehr selten dazu, dass die Schwellenwerte auch nur ansatzweise erreicht werden. Selbst bei zehn Förderungen in Höhe von 10.000 Euro wäre der Schwellenwert nur um die Hälfte ausgeschöpft. Zudem handelt es sich bei den Förderprojekten oftmals um unterschiedliche Zielsetzungen, sodass eine Zusammenrechnung sachlich nicht zwingend erscheint.

In Bezug auf den **Schwellenwert** könnte aus Sicht der IHK-Organisation eine Anhebung von Vorteil sein, schon allein unter Betrachtung der allgemeinen Kostensteigerungen seit der Festlegung der Schwellenwerte (Personalkosten, Material, etc.). Diese erhöhen im Ergebnis die zuwendungsfähigen Projektkosten und führen zu größeren Fördersummen. Die aktuellen De minimis-Schwellenwerte decken dies nicht ab. Im Ergebnis reduzieren sich so durch die Inflation die Fördermöglichkeiten. Insbesondere bei (jungen) Unternehmen in innovativen Branchen und v.a. bei der Innovationsförderung ist zu beobachten, dass durch die Förderung mit Zuschüssen der Schwellenwert schneller ausgeschöpft wird. Allein zur Inflationsbereinigung wäre eine Erhöhung von 200.000 Euro auf ca. 237.300 Euro notwendig. Mit Blick auf die zu erwartende Preissteigerung in den nächsten Jahren wären 250.000 Euro das Minimum. Von Teilen der Wirtschaft wird eine Anhebung auf einen höheren Betrag gefordert.

Auch die **Zusammenrechnung der Beihilfen an verbundene Unternehmen** sollte generell überprüft werden. Die Addition führt insbesondere zu einer erheblichen Reduzierung der Möglichkeit, De-minimis-Beihilfen zu gewähren, auch weil der Schwellenwert von 200.000 Euro nicht gleichzeitig erhöht wird. Diese Eingrenzung ist sachlich nicht gerechtfertigt, weil Unternehmen nur in wenigen Ausnahmefällen von einer De-minimis-Beihilfe, die einem verbundenen Unternehmen gewährt wird, profitieren. Das Bestehen eines beherrschenden Einflusses oder einer alleinigen Kontrolle bzw. das reine Verbundensein bedeutet nicht automatisch, dass der Vorteil einer Beihilfe auf das Mutterunternehmen durchschlägt. Denn die Förderung erfolgt vorhabenbezogen für ein

konkretes Projekt, das regelmäßig nur von einem Unternehmen einer Gruppe durchgeführt wird. Durch die Prüfung der Verwendungsnachweise ist sichergestellt, dass die Förderung auch nur dafür verwendet und nicht an verbundene Unternehmen weitergereicht wurde. Zudem ist es nicht sachgerecht, wenn Unternehmen als verbunden betrachtet werden, auch wenn die satzungsmäßigen Mehrheitsanforderungen für Unternehmensentscheidungen eine Beeinflussung der Unternehmenspolitik ausschließen. Darüber hinaus ist die Zusammenrechnung aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands nicht sinnvoll. Bei jeder einzelnen De-minimis-Förderung muss nicht nur für das Antrag stellende Unternehmen selbst, sondern für alle verbundenen Unternehmen in der Unternehmensgruppe abgefragt und nachgeprüft werden, in welchem Umfang bereits De-minimis-Beihilfen gewährt wurden. Gerade für institutionelle Anleger und Risikokapitalgesellschaften, die an mehreren Unternehmen Mehrheitsbeteiligungen halten, ist dies nicht handhabbar. Es sollte evaluiert werden, wie diese Prüfung vereinfacht und vor allem die Nachweispflichten reduziert werden könnten. Als eine Möglichkeit wird diskutiert, bei Kreditbeträgen bis 100.000 Euro gar keine Überprüfung vorzunehmen bzw. diese auf das Zielunternehmen zu beschränken.

Auch bei den **Beihilfeleitlinien** besteht teilweise Verbesserungsbedarf. Im Rahmen der Leitlinien für **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen** (R&R-LL) sollten u.a. die Vorschriften für Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) überprüft werden. Schon das Zusammenspiel mit der AGVO ist nicht zufriedenstellend. Dass UiS von anderen Beihilferegelungen als solchen gemäß der R&R-LL, also etwa auch der AGVO, grundsätzlich ausgeklammert werden, verursacht erhebliche Probleme. Der Ausschluss von Förderprogrammen oder Steuererleichterungen, die nach der AGVO freigestellt sind, führt in einigen Fällen erst dazu, dass die Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, weil die Fördersummen sehr hoch sind. Denn soweit für die Beihilferegelung eine Freistellung nach der AGVO besteht, scheidet eine Einzelfallnotifizierung in der Regel aus. Die Förderung nach den R&R-LL passt in diesen Fällen oft auch nicht. Evtl. könnte eine Ausweitung der Fälle, in denen auch UiS ausnahmsweise AGVO-Beihilfen gewährt werden können, oder eine Reform der Kriterien für UiS helfen.

Die **Definition von UiS** sollte sowohl bezogen auf die AGVO als auch bezogen auf die Leitlinien überprüft werden. Praxisnähere und klarere Kriterien für die Definition des UiS würden helfen. Dabei sollten die AGVO, die De minimis-Verordnung und die R&R-LL zusammen in den Blick genommen werden. Wichtig ist, dass Unternehmen passgenau gefördert werden können und Unternehmen mit einer Strategiekrise oder einer Produkt- und Absatzkrise zeitnah geholfen werden kann, bevor es in eine Liquiditätskrise kommt.

Ein alleiniger Fokus auf das verbleibende Stammkapital bzw. die verbleibenden Eigenmittel ist dabei nicht geeignet, die finanzielle Situation eines Unternehmens umfassend zu beschreiben. Auch kann die Unterschreitung einer einzelnen Kennziffer ggf. nur kurzzeitig sein, obwohl das Unternehmen grundsätzlich gut aufgestellt ist und eine positive Prognose sowie ein erfolgsversprechendes Geschäftsmodell besitzt. Es sollte geprüft werden, ob ausgleichende Parameter Berücksichtigung finden könnten. Wichtig ist, dass die Kriterien die reale wirtschaftliche Lage des Unternehmens und die absehbare zukünftige

Unternehmensentwicklung abbilden können. Die Auswertung einer einzelnen stichtagsbezogenen Unternehmenskennziffer kann keine geeignete Aussage darüber treffen, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet. Auch sollte geprüft werden, ab wann Unternehmen nach einem erfolgreichen Turn-Around nicht mehr als UiS gewertet werden. Unternehmen, die gute Erfolgsaussichten haben, sollten nicht als UiS eingeordnet werden.

Zudem sollten die Vorschriften für Gesellschaften und Einzelunternehmern passen und die verschiedenen Rechtsformen gleichbehandeln. Während in der GmbH das Geschäftsführergehalt bei der Berechnung der Eigenmittel berücksichtigt wird, geschieht dies bei Einzelunternehmen derzeit allerdings nicht. Dabei ist zu beachten, dass ein Großteil der Unternehmen – z.B. 68 Prozent der deutschen Unternehmen – als Einzelunternehmen oder in einer anderen Rechtsform geführt werden.

Schließlich sollte bei der Prüfung dieser Kriterien **kein zusätzlicher Kostenaufwand** entstehen. Nimmt man auf die Bilanz Bezug, so ist zu bedenken, dass evtl. keine aktuelle Bilanz bzw. Einnahmen-/Überschussrechnung vorliegt. Das Unternehmen sollte jedoch gerade bei kleineren Fördersummen nicht verpflichtet sein, extra einen Steuerberater zu beauftragen, um die Nachweise erbringen zu können.

Besonderes Augenmerk ist auch auf den **Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation** zu legen. Die EU investiert noch immer weniger in Forschung und Innovation als ihre innovativsten Wettbewerber USA, Korea oder Japan. Die Leitlinien sind deshalb so zu gestalten, dass ausreichend Mittel in Forschung und Innovation fließen können, gerade im Hinblick auf Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Förderfähig sollten Unternehmen aller Größenklassen sein. Gerade die Möglichkeiten steuerlicher Förderung von privaten FuEul-Ausgaben sind dabei in den Blick zu nehmen. Hier ist es wichtig zu evaluieren, ob die bestehenden Regelungen in der Praxis gut funktionieren und die Schwellenwerte ausreichen.

Bezogen auf die **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** (UEBL) sind ebenfalls Anpassungen erforderlich. So bestehen in den aktuellen Beihilfeleitlinien Lücken, die im Sinne der Rechtssicherheit geschlossen werden sollten. Dies betrifft insbesondere die Themen Eigenerzeugung, Speicher, die Sektorenkopplung und Entschädigungen für aus Klimaschutzgründen stillzulegende Kraftwerke. Von besonderer Bedeutung für die EU als Industriestandort ist die langfristige Absicherung gewährter Entlastungen bei Energiepreisbestandteilen. Die bisherige Höchstgrenze von 10 Jahren bietet keine hinreichende Planungssicherheit für die Industrie.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der mit der Beihilferechtsreform in Zusammenhang steht, ist die Anpassung der **KMU-Definition**. Hier empfiehlt der DIHK (vgl. DIHK-Stellungnahme vom 3.5.2018) eine Anhebung der Schwellenwerte und insbesondere eine Ausweitung auf bis zu 500 Mitarbeitern. Sollte das nicht möglich sein, könnte eine neue Kategorie etwa für Small Mid Caps eingeführt werden. Auch sollte die Phase, innerhalb derer ein Unternehmen

seinen KMU-Status auch bei Überschreiten der Schwellenwerte beibehält, ausgedehnt werden. Verbundene Unternehmen sollten nur dann in die Berechnung des KMU-Status einbezogen werden, wenn sie tatsächlich auch profitieren (s.o.).

Kontakt:

Patricia Sarah Stöbener de Mora, LL.M. (King's College London)

Bereich Recht, Referat Recht der Europäischen Union und Internationales Wirtschaftsrecht

Telefon 0049 (0) 30 20308-2715, Fax 0049 (0) 30 20308-2777

E-Mail: Stoebener.Patricia@dihk.de

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK – vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Überprüfung der Definition von KMU

– Konsultation der EU-Kommission vom 6. Februar 2018 bis zum 6. Mai 2018

Die EU-Kommission überprüft ihre KMU-Definition gem. EU-Empfehlung 2003/361, gültig seit 01.01.2005. Die Kommission hat hierfür eine öffentliche Konsultation gestartet.

Die Definition ist wichtig für Unternehmensförderungen in den Bereichen Wettbewerb (staatliche Beihilfen), Strukturfonds sowie Forschung und Innovation (Horizont 2020) sowie für einige europäische administrative Freistellungen und Gebührenermäßigungen (z. B. REACH).

A. Das Wichtigste in Kürze

Der DIHK empfiehlt,

- die Schwellenwerte zum Jahresumsatz von derzeit 50 Mio. Euro und zur Jahresbilanzsumme von derzeit 43 Mio. Euro gemäß der seit 2003 eingetretenen Preissteigerung und auch unter Berücksichtigung von Produktivitätsfortschritten zu erhöhen;
- den Schwellenwert für die Mitarbeiterzahl von derzeit 250 auf mindestens 500 zu erhöhen;
- die Phase, innerhalb derer ein Unternehmen seinen KMU-Status auch bei Überschreiten der Schwellenwerte beibehält, von derzeit zwei Jahren auszudehnen sowie
- verbundene Unternehmen nur dann in die Berechnung des KMU-Status einzubeziehen, wenn sie tatsächlich auch von der konkreten Sonderregelung profitieren; es sollte ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis geschaffen werden.
- Zudem sollte die EU den Budgets für KMU-Förderinstrumente mehr Gewicht im EU-Haushalt einräumen.

B. Allgemein

Der DIHK unterstützt die EU-Kommission in ihrem Anliegen, kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) dort zu unterstützen, wo sie größenbedingte Nachteile gegenüber Großunternehmen haben etwa beim Zugang zu Finanzierung, zu Märkten, bei Forschung und Entwicklung und bei der Bewältigung administrativer Pflichten haben. Die KMU-Definition ist grundsätzlich ein praktisches Werkzeug, solche KMU zu identifizieren, damit sie die Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedstaaten erhalten können.

Zum vorliegenden Entwurf der EU-Kommission hat der DIHK die 79 IHKs sowie die 100 Mitglieder des DIHK-Mittelstandsausschusses befragt.

Derzeit definiert die EU-Empfehlung 2003/361 kleine und mittlerer Unternehmen (KMU) anhand folgender Schwellenwerte:

KMU-Schwellenwerte der EU seit 01.01.2005

Unternehmensgröße	Zahl der Beschäftigten	und	Umsatz €/Jahr	oder	Bilanzsumme €/Jahr
kleinst	bis 9		bis 2 Millionen		bis 2 Millionen
klein	bis 49		bis 10 Millionen		bis 10 Millionen
mittel	bis 249		bis 50 Millionen		bis 43 Millionen

Zudem gelten solche Unternehmen nicht als KMU, bei denen z. B. eine Venture Capital Gesellschaft zu mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Gleiches gilt für Unternehmen, an denen sich ein Business Angel mit mehr als 1,25 Mio. Euro beteiligt (*Institut für Mittelstandsforschung, Bonn; EU-Kommission, https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/review_sme_definition; EU-Empfehlung 2003/361, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>*).

Die derzeit gültigen finanziellen Schwellenwerte und der Schwellenwert „Mitarbeiterzahl“ blenden nach überwiegender Meinung der Antwortenden viele Unternehmen aus, die stark zu Beschäftigung und Innovation in Deutschland beitragen und zudem die typisch mittelständischen Eigenschaften von mittelständischen Unternehmen aufweisen. Dazu gehören die vor allem für Familienunternehmen typische Einheit von Eigentum und Kontrolle, die Konzentration vieler Unternehmensaufgaben „in einer Hand“ bei der Unternehmensleitung, weil spezialisierte Abteilungen etwa für Recht und Personal nicht vorhanden sind, sowie im Vergleich zu Großunternehmen eingeschränkte Personal- und Finanzkapazitäten, um etwa den Zugang zu neuen Märkten zu bewältigen. Daher plädiert der DIHK dafür, die Schwellenwerte anzupassen.

C. Im Einzelnen

Finanzielle Grenzen erhöhen

Die seit 2003 geltenden finanziellen Schwellenwerte, unterhalb derer ein Unternehmen als KMU gilt, sollten schon aufgrund der Preisentwicklung und des Produktivitätsfortschrittes angehoben werden. So ist allein das europäische Preisniveau von 2003 bis 2016 um rund 27 Prozent gestiegen (EU-Kommission). Allein unter Berücksichtigung der Preisniveausteigerung ergäben sich rechnerisch Grenzen von ca. 2,5 Mio Euro (kleinst), 13 Mio Euro (klein) bzw. für mittlere Unternehmen 64 Mio. Euro (Jahresumsatz) und 55 Mio. Euro (Jahresbilanzsumme). Unter zusätzlicher Berücksichtigung von Produktivitätsfortschritten sollten die neuen finanziellen Grenzen deutlich über diesen Werten liegen.

Mitarberschwelle anheben

Auch die Mitarbeiterzahl zur KMU-Abgrenzung sollte angehoben werden. Wenn es das Ziel der Europäischen Union ist, Wachstums und Innovationsaktivitäten kleiner und mittelgroßer Unternehmen zu unterstützen, so bietet der Blick auf Länder mit einem starken Sektor größerer Mittelständler hierfür Anknüpfungspunkte.

Im Jahr 2015 beschäftigten in Deutschland rund 4.700 Unternehmen 250 bis 499 Mitarbeiter (0,14 Prozent aller Unternehmen). Sie trugen überproportional zu Beschäftigung und Wirtschaftsleistung bei, mit einem Umsatz von rund 74,5 Milliarden Euro (1,2 Prozent aller steuerbaren Umsätze aus Lieferungen und Leistungen) und rund 1,6 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (5,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) (*Institut für Mittelstandsforschung, Bonn*).

Selbst bei Einhaltung der europäischen KMU-Grenze für den Jahresumsatz in Höhe von 50 Mio. Euro gibt es eine erhebliche Anzahl von Unternehmen, die die aktuelle Beschäftigtenschwelle von Unternehmen von 250 Mitarbeitern überspringen. 2015 gab es in Deutschland über 6.400 Unternehmen 250 bis 999 Mitarbeitern unter 50 Mio. Euro Jahresumsatz (*Institut der Deutschen Wirtschaft, Mid Caps: der große Mittelstand, IW-Policy Paper 4/2018, Klaus-Heiner Röhl, Köln*).

Gerade den mittelgroßen Industrieunternehmen kommt hierzulande ein hohes Gewicht zu. Industrieunternehmen mit 250 bis 2.000 Beschäftigten stellen zwar lediglich 1,6 Prozent aller Industrieunternehmen, sie stehen jedoch mit 2,2 Mio. Mitarbeitern für ein Drittel aller Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland (*Institut der Deutschen Wirtschaft*).

Weitere Belege liefert eine aktuelle Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft zur wirtschaftlichen Bedeutung des „größeren Mittelstands“ (*Mid Caps: der große Mittelstand*):

- Wachsen KMU in die Kategorie ab 250 Mitarbeitern herein, haben sie eine gute Chance, weitere Wachstumspotenziale zu realisieren. Während etwa die Beschäftigung in Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern in Deutschland von 2003 bis 2015 um 19 Prozent zunahm,

stieg die Gesamtmitarbeiterzahl in Unternehmen mit 250 bis 3.000 Beschäftigten um 36 Prozent. Liegt der Exportanteil am Umsatz der Unternehmen mit 100 bis 250 Mitarbeitern bei etwa 35 Prozent, so liegt er in Betrieben mit 250 bis 500 Mitarbeitern bei gut 41 Prozent (Zahlen für 2016).

- Die große Exportstärke Deutschlands ist ohne die mittelgroßen Industrieunternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten nicht zu erklären. Viele dieser Unternehmen weisen die typischen Eigenschaften des Mittelstandes auf wie die Einheit von Eigentum und Management. Sie bilden zudem Bindeglieder zwischen KMU mit weniger als 250 Beschäftigten und Unternehmen mit mehreren 1000 Mitarbeitern in den inländischen Wertschöpfungsketten. Zudem verfügen Unternehmen dieses mittleren Größensegmentes zumeist nicht über die gleichen Möglichkeiten wie Großunternehmen etwa ab 1.000 Beschäftigten, administrative Pflichten spezialisiert zu bearbeiten. Auch steht ihnen oft nicht in ähnlichem Maße der Zugang zu finanziellen Ressourcen offen.
- Die Entwicklung der internen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) lässt eine wachsende Konzentration der FuE- und Innovationsaktivitäten auf größere Unternehmen vermuten. Seit Jahren sinkt die Anzahl der innovationsaktiven Unternehmen; die FuE-Aktivitäten konzentrieren sich zunehmend auf einen geringeren Anteil des gesamten Unternehmensbestandes. Der Anstieg der Innovationsausgaben seit dem Krisenjahr 2009 wird allein von größeren Unternehmen getragen. Implementierten 2010 noch etwa 75 Prozent der Unternehmen mit 500 bis 999 Beschäftigten neue Prozesse oder Produkte, so waren es 2015 nur noch 66 Prozent. Ebenso gilt dies für die Größenklasse mit 250 bis unter 500 Mitarbeitern, wo der Anteil innovierender Unternehmen von 72 Prozent in 2010 um zehn Prozentpunkte abnahm.
- Zudem zeigt die Branchenverteilung der Veränderung der Innovationsausgaben, dass der Anstieg von 2014 bis 2017 stark vom Fahrzeugbau, EDV und Telekommunikation, Chemie- und Pharmaindustrie sowie Elektroindustrie getragen wird. Hierbei handelt es sich überwiegend um großbetrieblich geprägte Zweige. Die EU-Politik sollte daher auch den Unternehmen ab 250 Mitarbeitern besser ermöglichen, ihre FuE-Aktivitäten und Innovationen zu intensivieren.
- Regionale Studien weisen darauf hin, dass Familienunternehmen ihr Investitionsverhalten stärker als andere Unternehmen nachhaltig auf die Maximierung der Rendite des insgesamt eingesetzten Kapitals im Unternehmen aus. Die Maximierung der Gesamtkapitalrentabilität folgt dem übergreifenden Motiv von Familienunternehmen zur Wahrung der Unabhängigkeit. Dafür nehmen sie häufig auch eine niedrigere Eigenkapitalrentabilität in Kauf (*Benchmark Familienunternehmen, Schwerpunkt 2014: Investitions- und Finanzierungsverhalten - Eine Analyse anhand der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage für die Metropolregion Hamburg, Hamburger Institut für Familienunternehmen: Fabian Bähr, Henrik Harms, Raffael Saken Kamalow, Professor Dr. habil. Stefan Prigge, Professor Dr. habil. Günther Strunk; Handelskammer Hamburg: Dr. Michaela Ölschläger*).

Gleichzeitig weisen nach überwiegender Auffassung der Antwortenden die Unternehmen mit 250 bis 500 Beschäftigten noch nicht die typischen Eigenschaften von Großunternehmen auf und verfügen z. B. nicht über spezialisierte Abteilungen zur Bewältigung administrativer Anforderungen. Somit erweist sich die derzeitige Mitarbeitergrenze gerade für viele Betriebe dieses Größensegmentes, in dem es überproportional viele Unternehmen mit Wachstumspotenzial gibt, als Wachstumshindernis.

Aus diesen Gründen plädiert der DIHK dafür, den Schwellenwert für die Mitarbeiterzahl von derzeit 250 auf mindestens 500 zu erhöhen.

Bei einer deutlichen Unterschreitung des Mitarbeiterschwellenwertes sollte die EU-Kommission auf die Berechnung der Vollzeit-Äquivalente verzichten. Zudem sollte die EU-Kommission die Methoden der Schwellenwerte-Feststellung auf Bürokratieentlastungspotenzial hin überprüfen.

Einzelne IHKs, die sich für eine Beibehaltung der Schwellenwerte aussprechen, verweisen auf die Wahrscheinlichkeit, dass bei Nichtanpassung der Förderbudgets der Förderbetrag pro Unternehmen sinken könnte. Diese Positionen vertreten laut antwortender IHKs vor allem Unternehmen aus Branchen, in denen überproportional viele Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Mitarbeiterzahl anzutreffen sind, wie etwa im Tourismus oder im Einzelhandel. Demgegenüber plädieren Unternehmen aus der Industrie eher für eine Erhöhung der Mitarbeitergrenze. Auch der DIHK sieht diese Gefahr und spricht sich daher dafür aus, der KMU-Förderung im EU-Haushalt mehr Gewicht zu verleihen.

Zudem plädieren einzelne IHKs dafür, im Rahmen der KMU-Definition der EU ein neues Segment für mittelgroße Unternehmen einzuführen, dem insbesondere bei der Förderung von Forschung und Innovation erleichterte Bedingungen gewährt werden könnte. Eine ähnliche Herangehensweise praktiziert die EU bei ihrem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI), wo es eine Kategorie „Small Mid Caps“ mit einer Kategorie von bis zu 500 Beschäftigten gibt.

Scale-ups unterstützen – 2-Jahres-Periode ausweiten

Derzeit behält ein Unternehmen seinen KMU-Status auch bei Überschreiten der Schwellenwerte noch für zwei Jahre. Diese Phase sollte ausgedehnt werden. Das würde es gerade innovationsintensiven Unternehmen erleichtern, Wachstumspotenziale auszuschöpfen.

Einzelne IHKs plädieren für eine Beibehaltung der 2-Jahres-Frist und weisen auf bestehende Finanzierungsmöglichkeiten für etablierte Unternehmen hin. Sie befürchten „Schlupflöcher“ für bspw. die Mitnahme oder den Missbrauch von Fördermitteln. Daher sollte – auch aus der Gesamtsicht der Rückmeldungen – die Periode maßvoll ausgedehnt werden, auf drei bis maximal vier Jahre.

Verbundene Unternehmen nur begrenzt einbeziehen

Nach der KMU-Definition werden Partnerunternehmen und verbundenen Unternehmen bei der Bestimmung des KMU-Status ebenfalls berücksichtigt. Dies zielt darauf ab, die reale wirtschaftliche

Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu ermitteln. Es soll verhindert werden, dass große Unternehmen missbräuchlich Unternehmensteile so strukturieren, dass sie von Sonderregelungen und Unterstützung für KMU profitieren, die eigentlich nicht für sie bestimmt ist. Diese Zielrichtung ist richtig und unterstützenswert.

Gleichzeitig muss die KMU-Definition so gestaltet sein, dass KMU auch tatsächlich den Sonderstatus eines KMU nutzen können, wenn sie den KMU-eigenen Schutzbedarf aufweisen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, Unternehmen zusammenzurechnen, bei denen trotz formaler Verbindung faktisch kein Einfluss ausgeübt wird und die Förderung bzw. Sonderregelung für einen Unternehmensteil einem anderen nicht zugutekommt. Das Bestehen eines beherrschenden Einflusses oder einer alleinigen Kontrolle bzw. das reine Verbundensein bedeuten nicht automatisch, dass der Vorteil z.B. einer Beihilfe nach der De-minimis-Verordnung oder einer Gebührenermäßigung auch auf das Mutter- oder Partnerunternehmen durchschlägt. Gerade die De-minimis-Förderung erfolgt vorhabenbezogen für ein konkretes Projekt, das regelmäßig nur von einem Unternehmen einer Gruppe durchgeführt wird. Außerdem ist es gerade im Beihilferecht ein erheblicher Aufwand, für alle verbundenen Unternehmen die konkreten Fördersummen zu ermitteln, gerade bei institutionellen Anlegern und Risikokapitalgesellschaften sowie wenn die Steuerjahre voneinander abweichen.

Auch neuere Urteile des Gerichtshofs zum Chemikalienrecht deuten darauf hin, dass nur einige Beziehungen bei der Bestimmung des KMU-Status berücksichtigt werden können, wie die Kommission selbst bestätigt. Bei verbundenen Unternehmen von verbundenen Unternehmen ist der Zusammenhang zu locker, als dass er eine Rolle spielen könnte.

Zumindest für das Beihilferecht macht es daher eher Sinn, nur solche Unternehmen als „verbunden“ zu betrachten, die tatsächlich auch von der konkreten Förderung profitieren. Wenn keinerlei Zusammenhang besteht, sollten diese Beziehungen nicht berücksichtigt werden. Dabei sollte ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis geschaffen werden. Können solche Regelungen nicht in die spezifischen Regelungen aufgenommen werden, wie die De-minimis-Verordnung, sollte die KMU-Definition entsprechend geändert werden.

Eine IHK verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass oftmals der tatsächliche Einfluss verbundene Unternehmen und Investoren auf das Unternehmen bzw. die Projekte nur schwer objektiv belegbar sei und plädiert daher dafür, auch die Kriterien für verbundene Unternehmen beizubehalten. In der Gesamtsicht der Rückmeldungen plädiert der DIHK für eine Weiterentwicklung der Kriterien im oben beschriebenen Sinne und empfiehlt der EU-Kommission, dabei etwaige Missbrauchsgefahren in die Gestaltung mit einzubeziehen.

KMU mehr Gewicht im EU-Haushalt beimessen

Über die vorgeschlagene Ausweitung der Schwellenwerte hinaus sollte die EU den Budgets für KMU-Förderinstrumente mehr Gewicht im EU-Haushalt einräumen. Beispielsweise umfasst das Programm „Competitiveness of Enterprises and Small and Mediumsized Enterprises“ (COSME) mit einem Budget von 2,5 Milliarden Euro gerade einmal 2,5 Promille des gesamten EU-Budgets bis

zum Jahr 2020 von knapp 1,1 Billionen Euro. Eine Ausweitung der Schwellenwerte zur Definition von KMU würde den Kreis der potentiellen begünstigten Unternehmen erhöhen. Bei einem nur fortgeschriebenen Förderbudget der EU für KMU stünde dann pro Unternehmen noch einmal ein geringerer Förderbetrag zur Verfügung. Daher sollte auch nach dem Brexit und den daraus folgenden Einschnitten im EU-Haushalt das für KMU zur Verfügung stehende Fördervolumen zumindest nicht gesenkt werden.

Ansprechpartner:

Dr. Marc Evers, Referatsleiter Mittelstand, Existenzgründung, Unternehmensnachfolge,
Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand, evers.marc@dihk.de, Tel. 030 20308 2614

D. Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir auf demokratischem Weg zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der über 130 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in mehr als 90 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

Vertretung des DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. bei der EU

19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles

Tel. +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605 | Internet: www.dihk.de

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de