



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.6.2005
KOM(2005) 107 endgültig

AKTIONSPLAN STAATLICHE BEIHILFEN

**Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen - Roadmap zur Reform des
Beihilferechts 2005-2009**

(Konsultationspapier)

(vorgelegt von der Kommission)

{SEK(2005) 795}

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung.....	3
I Eine moderne Beihilfepolitik im Rahmen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung	3
I.1 Argumente für eine Beihilfepolitik: Warum braucht die EU eine Beihilfepolitik?	3
I.2 Neue Herausforderungen für die Beihilfepolitik der EU	5
I.3 Wie den neuen Herausforderungen begegnen?	6
II Konzentration auf das Wesentliche.....	9
II.1 Ausrichtung auf Innovation und FuE im Dienste der Wissensgesellschaft.....	9
II.2 Ein besseres Wirtschaftsklima schaffen und Unternehmensgründungen fördern.....	10
II.3 Investitionen in Humankapital	10
II.4 Qualitativ hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse 11	
II.5 Klarere Schwerpunktsetzung durch Vereinfachung und Konsolidierung der Gruppenfreistellungsverordnungen.....	11
II.6 Eine gezielte Politik im Bereich der Regionalbeihilfen.....	12
II.7 Für eine umweltverträgliche Entwicklung.....	13
II.8 Bereitstellung moderner Infrastruktureinrichtungen im Bereich Verkehr, Energie sowie Information und Kommunikation	13
III Modernere Beihilfeverfahren und -praktiken	14
III.1 Eine bessere Kontrolle in geteilter Verantwortung mit den Mitgliedstaaten.....	14
III.2 Weniger Bürokratie und eine gezieltere Rechtsanwendung und Kontrolle.....	15
III.3 Anpassung des Verfahrensrechts an eine erweiterte Europäische Union	16
III.4 Umfassende Überarbeitung der restlichen Texte	17
III.5 Umsetzung und Bewertung der Reform.....	19

EINFÜHRUNG

1. Wir stehen vor weit reichenden Herausforderungen, die gerade jetzt eine **umfassende Reform der Beihilfepolitik** erforderlich machen. Das Gebot der Stunde heißt für die Kommission, zusammen mit den Mitgliedstaaten und allen Betroffenen dafür zu sorgen, dass die beihilferechtlichen Vorschriften einen stärkeren Beitrag zu nachhaltigem Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, sozialem und regionalem Zusammenhalt und zum Umweltschutz leisten.
2. Der vorliegende Aktionsplan dient als **Konsultationspapier** und Roadmap für die Reform des Beihilferechts, die in den Jahren 2005 bis 2009 von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Betroffenen durchgeführt werden soll.
3. Die Dienststellen der Kommission nehmen Stellungnahmen zu diesem Aktionsplan bis 15. September 2005 entgegen. Zudem werden die betroffenen Kreise in die Ausarbeitung der einzelnen Vorschläge einbezogen.
4. Die Stellungnahmen sind mit dem Vermerk *Reform des Beihilferechts* per E-Mail zu richten an STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT oder auf dem Postweg an folgende Anschrift zu übermitteln:

GD Wettbewerb
Geschäftsstelle Staatliche Beihilfen
SPA 3, Büro 6/5
B-1049 Brüssel
Belgien.

I. EINE MODERNE BEIHILFEPOLITIK IM RAHMEN DER LISSABON-STRATEGIE FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

I.1 Argumente für eine Beihilfepolitik: Warum braucht die EU eine Beihilfepolitik?

5. Schon seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 ist die Beihilfepolitik integraler Bestandteil der Wettbewerbspolitik, in deren Rahmen die Europäische Kommission dafür zu sorgen hat, dass die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen den Wettbewerb nicht über Gebühr verfälschen.
6. **Wettbewerbspolitik** beruht auf der Vorstellung, dass eine Marktwirtschaft die beste Garantie für die Verbesserung der Lebensbedingungen in der EU zum Nutzen der Bürger - eines der Hauptziele des EU-Vertrags - bietet. Funktionierende Märkte sind ein wesentlicher Faktor bei der Versorgung der Verbraucher mit den von ihnen gewünschten Waren zu niedrigen Preisen. Wettbewerb ist ferner eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, da er ein Umfeld schafft, in dem effizient arbeitende und innovative Unternehmen entsprechend belohnt werden.
7. Die Beihilfenkontrolle ergibt sich aus der Notwendigkeit, für alle im europäischen Binnenmarkt tätigen Unternehmen – gleich in welchem Mitgliedstaat sie niedergelassen sind - **gleiche Bedingungen** aufrechtzuerhalten. Daher muss das

besondere Augenmerk staatlichen Beihilfemaßnahmen gelten, die bestimmten Unternehmen ungerechtfertigte selektive Vorteile verschaffen und so dazu führen, dass wettbewerbsfähige Unternehmen gar nicht oder erst mit Verzögerung von den Kräften des Markts profitieren, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft insgesamt auswirken kann. Sie können ferner dazu führen, dass sich die Marktmacht in den Händen einiger weniger Unternehmen konzentriert, wenn z.B. die Unternehmen, die keine staatliche Beihilfe erhalten (z.B. ausländische Unternehmen), ihre Marktpräsenz deshalb einschränken müssen oder wenn mit Hilfe staatlicher Beihilfen Marktzutrittsschranken errichtet werden. Als Folge solcher Wettbewerbsverzerrungen muss der Kunde gegebenenfalls mit höheren Preisen, Qualitätseinbußen und weniger innovativen Produkten rechnen.

8. Wichtig ist auch die Erkenntnis, **dass staatliche Beihilfen nicht umsonst sind** und dass sie kein Wundermittel sind, mit dem sich alle Probleme sofort beseitigen lassen. Letztlich sind es die Steuerzahler, die die staatlichen Beihilfen finanzieren müssen, die ihrerseits Alternativkosten verursachen. Die Vergabe öffentlicher Mittel an Unternehmen bedeutet, dass öffentliche Mittel aus anderen Politikbereichen abgezogen werden. Staatliche Mittel sind nur begrenzt vorhanden und werden für vielerlei Zwecke benötigt, u.a. zur Finanzierung des Bildungssystems, des Gesundheitswesens, der nationalen Sicherheit und des Sozialschutzes. Die Mitgliedstaaten müssen daher eine nachvollziehbare Auswahl treffen und Schwerpunkte setzen.
9. Artikel 87 **EG-Vertrag** untersagt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der EG-Vertrag hat der Kommission die Aufgabe zugewiesen, geplante und bestehende Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten daraufhin zu überprüfen, ob sie den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verfälschen und den Handel in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Es ist an ihr, dafür zu sorgen, dass die Wettbewerbsbedingungen ungeachtet der Ressourcenausstattung und der unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf staatliche Eingriffe in die Märkte überall gleich sind.
10. Der Vertrag sieht ausdrücklich Ausnahmen vom Beihilfeverbot vor, wenn zu erwarten steht, dass sich die geplanten Beihilfemaßnahmen aus Sicht der gesamten Union vorteilhaft auswirken. Staatliche Beihilfen können für mit dem EG-Vertrag vereinbar erklärt werden, wenn sie klar definierte **Ziele von gemeinsamem Interesse** verfolgen und die innergemeinschaftlichen Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Staatliche Beihilfen erweisen sich mitunter durchaus als wirksame Instrumente, um Ziele von gemeinsamen Interesse zu erreichen. Sie können Unzulänglichkeiten des Marktes korrigieren und damit die Funktionsweise der Märkte und die europäische Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Sie können ungeachtet der Korrektur von Marktdefiziten u.a. auch zur Förderung des sozialen und regionalen Zusammenhalts, einer nachhaltigen Entwicklung und der kulturellen Vielfalt beitragen.
11. Staatliche Beihilfen sollten jedoch nur dann eingesetzt werden, wenn sie sich zur Verwirklichung eines genau definierten Ziels eignen, wenn sie die richtigen Anreize

schaffen, verhältnismäßig sind und die Verfälschung des Wettbewerbs auf ein Minimum beschränken. Die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt zu prüfen, bedeutet daher im Grunde nichts anderes, als zwischen den negativen Auswirkungen staatlicher Beihilfen auf den Wettbewerb und ihren positiven Auswirkungen auf Ziele im gemeinsamen Interesse abzuwägen.

12. Während die horizontalen Beihilfenvorschriften grundsätzlich für alle Wirtschaftssektoren gelten, haben bestimmte Sektoren darüber hinaus ihre eigenen Vorschriften. Da die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Kohlenbergbau und Verkehr aufgrund ihrer Eigenheiten besonderen Bestimmungen unterliegen, gelten auch hier besondere beihilferechtliche Vorschriften. Die im Aktionsplan entwickelten Grundsätze sollen zwar für alle Sektoren gelten, greifen der Reform dieser besonderen Vorschriften jedoch nicht vor. Zu berücksichtigen sind auch die Ziele des Euratom-Vertrags sowie die Verpflichtungen gegenüber der Welthandelsorganisation.

I.2 Neue Herausforderungen für die Beihilfepolitik der EU

13. Die Beihilfepolitik steht gerade jetzt vor weit reichenden Herausforderungen, auf die mit konkreten Maßnahmen reagiert werden muss. Wie der Europäische Rat im November 2004 klar zum Ausdruck gebracht hat, muss die **Lissabon-Strategie neue Impulse erhalten**. In der Mitteilung für die Frühjahrstagung 2005 des Europäischen Rates *„Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Lissabonner Strategie“* wird bereits ein neues Aktionsprogramm vorgestellt, in dem die Beihilfenkontrolle eine wichtige Rolle spielt.
14. Der **Europäische Rat** vom März 2005 ersuchte die Mitgliedstaaten, „zusätzlich zu einer aktiven Wettbewerbspolitik das allgemeine Niveau der staatlichen Beihilfen weiter zu senken, wobei etwaigem Marktversagen jedoch Rechnung zu tragen ist. Diese Tendenz muss mit einer Umlenkung der Mittel zugunsten bestimmter horizontaler Ziele – wie z.B. Forschung und Innovation sowie Aufwertung von Humankapital – einhergehen. Darüber hinaus sollte die Reform der Regionalbeihilfen ein hohes Investitionsniveau begünstigen und den Abbau der Unterschiede im Einklang mit den Lissabonner Zielen ermöglichen.“
15. Die Beihilfepolitik dient dem Schutz des Wettbewerbs im Binnenmarkt und ist eng mit vielen anderen Zielen von gemeinsamem Interesse verbunden wie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, regionaler und sozialer Zusammenhalt, Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz sowie Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt. Sie muss aus eigener Kraft und durch die Unterstützung anderer Politiken zur Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte, zum Aufbau von Wissen und Innovation für Wachstum und zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen beitragen.
16. Durch die **Erweiterung der EU** im Jahr 2004, bei der so viele neue Staaten wie nie zuvor der Europäischen Union beigetreten sind, ist eine Anpassung der Beihilfepolitik und eine bessere Steuerung notwendiger denn je, um eine effiziente Beihilfenkontrolle in der erweiterten Union zu gewährleisten.
17. Auch die **zunehmende Unübersichtlichkeit und Vielzahl der Texte**, die die Kommission im Laufe der Zeit angenommen hat, macht eine Revision der

Beihilfepolitik und eine Konzentration auf diejenigen staatlichen Beihilfen, die den Wettbewerb am stärksten beeinträchtigen, im Interesse einer größeren Berechenbarkeit und einfacheren Handhabung der Beihilfenkontrolle erforderlich, um auf diese Weise sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten die Rechtssicherheit zu erhöhen und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu verringern. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Beihilferechts stärker in die Pflicht genommen werden. Nicht zuletzt muss die Beihilfepolitik **transparenter** und ihr Inhalt besser vermittelt werden, damit sie ins Bewusstsein von Unternehmen ebenso wie von Hochschulen, Wettbewerbsexperten, Verbrauchern und der breiten Öffentlichkeit rückt und diese dann darauf hinwirken, dass gegen unzulässige Beihilfen eingeschritten wird, insbesondere seitens der einzelstaatlichen Gerichte.

I.3 Wie den neuen Herausforderungen begegnen?

18. Um den neuen Herausforderungen begegnen zu können, muss das bestehende Beihilferecht sowohl materiell- als auch verfahrensrechtlich gründlich überarbeitet werden. Jede sinnvolle Beurteilung der Vergabe- oder Verteilungseffekte staatlicher Beihilfen muss ihren tatsächlichen Beitrag zu gemeinsam beschlossenen, politisch wünschenswerten Zielen berücksichtigen. Geplant ist ein umfassendes, kohärentes Reformpaket auf folgender Grundlage:
 - weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen
 - eine verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise
 - effizientere Verfahren, bessere Rechtsanwendung, größere Berechenbarkeit und mehr Transparenz
 - geteilte Verantwortung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten: die Kommission kann das Beihilferecht und die Beihilfepraxis nicht verbessern ohne die effektive Unterstützung der Mitgliedstaaten und ihre vorbehaltlose Zusage, ihrer Pflicht zur Anmeldung von Beihilfevorhaben und zur ordnungsgemäßen Anwendung der Vorschriften nachzukommen.
19. Die Kommission greift auf wirtschaftliche und rechtliche Kriterien zurück, um ihren Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag nachzukommen und den Beihilfecharakter einer Maßnahme (z. B. Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers, Überprüfung der Begründung einer Maßnahme anhand der Art oder der Systematik des Steuersystems) und insbesondere deren etwaige Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zu prüfen.. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt wägt die Kommission die positiven Auswirkungen der Beihilfe (Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse) gegen etwaige negative Nebeneffekte (Handels- und Wettbewerbsverzerrungen) ab. Vor Durchführung einer geplanten Beihilfemaßnahme müssen die Mitgliedstaaten die Rechtmäßigkeit dieser Beihilfemaßnahme nachweisen.
20. Die Kommission wird auch weiterhin Kriterien entwickeln, nach denen sie die Vereinbarkeit von Beihilfen prüft, insbesondere durch die Analyse bestimmter Sektoren. Die positive Wirkung einer Beihilfe hängt im Allgemeinen davon ab, i)

wie genau das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel (sozialer, regionaler, wirtschaftlicher oder kultureller Zusammenhalt) bestimmt worden ist, ii) ob eine Beihilfe im Vergleich zu anderen politischen Instrumenten das geeignete Mittel ist und iii) ob sie die erforderlichen Anreize schafft und verhältnismäßig ist. Wie stark eine Beihilfe den Wettbewerb verzerrt, hängt wiederum davon ab, i) nach welchen Kriterien die Begünstigten ausgewählt werden und welche Auflagen mit der Beihilfe verbunden sind, ii) welche Merkmale der Markt und die Begünstigten aufweisen und iii) wie hoch die Beihilfe bemessen ist und um welche Art von Beihilfeinstrument es sich handelt. So sollten Umstrukturierungs- oder Investitionsbeihilfen für Großunternehmen sehr genau daraufhin überprüft werden, ob damit ein im gemeinsamen Interesse liegendes Ziel verfolgt wird, da solche Maßnahmen in der Regel weit reichende Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel haben.

21. Um der neu belebten Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze so gut wie möglich entsprechen zu können, wird die Kommission gegebenenfalls einen **stärker wirtschaftsorientierten Ansatz bei der Beihilfenkontrolle** verfolgen. Ein wirtschaftlicher Ansatz erlaubt eine bessere Ausrichtung gewisser staatlicher Beihilfen **auf die Ziele der neu belebten Lissabon-Strategie**.
22. Eine verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise dient auch dazu, die Bewertung der mit staatlichen Beihilfen verbundenen Wettbewerbs- und Handelshemmnisse zu erleichtern und besser nachvollziehbar zu machen. Ein solcher Ansatz kann mit dazu beitragen herauszufinden, warum der Markt für sich allein genommen nicht in der Lage ist, die im gemeinsamen Interesse liegenden Ziele zu erreichen, und hilft dabei abzuschätzen, inwieweit staatliche Beihilfen tatsächlich ein Mittel sind, um diese Ziele zu verwirklichen.
23. Von zentraler Bedeutung ist hier eine Analyse des Marktversagens: externe Effekte, asymmetrische Informationen, Abstimmungsprobleme usw. - alles mögliche Gründe, weshalb der Markt die angestrebten Ziele von gemeinsamem Interesse nicht erreicht, insbesondere wenn sie wirtschaftlicher Natur sind. Eine genaue Feststellung des Marktversagens erleichtert in diesen Fällen die Prüfung, ob staatliche Beihilfen berechtigt und vertretbar sind, ob sie das am besten geeignete Mittel sind und wie sie einzusetzen sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen, ohne Wettbewerb und Handel in einem Maß zu verfälschen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Staatliche Beihilfen im Rahmen der Lissabon-Strategie

Wettbewerb ist lebenswichtig für die Effizienz einer Wirtschaft und zur Freisetzung von Europas Wachstumspotenzial zum Nutzen der europäischen Bürger. Dabei gibt der Begriff „Effizienz“ das Maß an, in dem der Wohlstand auf einem bestimmten Markt oder in einer Volkswirtschaft gesteigert wird. Ein „**Versagen des Marktes**“ liegt folglich dann vor, wenn der Markt kein wirtschaftlich effizientes Ergebnis hervorbringt. Marktversagen hat verschiedene Ursachen, u.a.:

- *Externe Effekte*: Externe Effekte sind dort zu finden, wo die Wirtschaftsteilnehmer die Folgen ihres Handelns für andere Mitglieder der Gesellschaft nicht in vollem Umfang miteinkalkulieren. So kann es sein, dass Marktteilnehmer nicht für die vollen sozialen Kosten ihres Tuns aufkommen müssen (negative externe Effekte), wie z. B. im Fall der Umweltverschmutzung durch die Industrie. Umgekehrt kann der Fall eintreten, dass die Marktteilnehmer nicht die ganzen Früchte ihres Tuns

ernten (positive externe Effekte), wie dies im Bereich der Forschung und Innovation der Fall sein kann.

- Öffentliche Leistungen: Öffentliche Leistungen sind Leistungen, die der Gesellschaft zugute kommen, in der Regel aber nicht vom Markt bereitgestellt werden, da es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, jemanden von ihrer Nutzung auszuschließen (und folglich auf einem Entgelt zu bestehen). Beispiele hierfür sind die Landesverteidigung und bestimmte Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.
- Asymmetrische Informationen: Asymmetrische Informationen können Transaktionskosten, Abwicklungsgebühren, Moral Hazard und adverse Selektion hervorrufen und damit zu wirtschaftlich unergiebigem Leistungen des Marktes führen. Ein weithin bekanntes Beispiel für asymmetrische Informationen bietet der Finanzsektor, wo es neu gegründete Unternehmen in der Regel schwer haben, sich adäquate Finanzmittel zu beschaffen.
- Abstimmungsprobleme: Die Märkte können auch deshalb nicht wirksam funktionieren, weil es Probleme bei der Abstimmung zwischen den Marktteilnehmern gibt. Probleme dieser Art können beispielsweise im Bereich der Normung, bei der Verkehrsinfrastruktur oder im Bereich der Innovation auftreten.
- Marktmacht: Ein weiterer Grund, weshalb der Markt nicht richtig funktioniert, ist das Vorhandensein von Marktmacht, beispielsweise wenn eine Monopolsituation vorliegt.

Wenn die wirtschaftliche Effizienz der Märkte nicht mehr gewahrt ist, kann es sein, dass die Mitgliedstaaten oder die Union einen staatlichen Eingriff in die Märkte vornehmen möchten, um das Marktversagen zu korrigieren. Einige der oben genannten Ursachen für das Marktversagen lassen sich durch Regulierungsmaßnahmen oder andere Mittel beseitigen. In einigen Fällen würden die Mitgliedstaaten jedoch gern auf das Mittel der staatlichen Beihilfe zurückgreifen. Ein wichtiger Rechtfertigungsgrund für den Rückgriff auf staatliche Beihilfen ist somit das Vorliegen eines Marktversagens.

Dass die staatliche Beihilfe auf ein Marktversagen abstellt, ist allein jedoch noch nicht ausreichend. Bevor auf das Mittel der staatlichen Beihilfe zurückgegriffen wird, das in der Regel nur die „zweitbeste Lösung“ für eine optimale Ressourcenverteilung darstellt, ist zu prüfen, ob das Marktversagen auch durch weniger wettbewerbsschädigende Maßnahmen behoben werden kann. Staatliche Beihilfen sollten das geeignete Abhilfemittel sein und so konzipiert werden, dass das Marktversagen durch Schaffung einer Anreizwirkung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wettgemacht wird. Staatliche Beihilfen dürfen zudem den Wettbewerb nicht in einem Maße verfälschen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Im Rahmen der neu belebten Lissabon-Strategie hat der Europäische Rat die Mitgliedstaaten ersucht, der Korrektur von Marktversagen Beachtung zu schenken. Darüber hinaus sollten auch Anstrengungen unternommen werden, um sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

II. KONZENTRATION AUF DAS WESENTLICHE

II.1 Ausrichtung auf Innovation und FuE im Dienste der Wissensgesellschaft

24. Die zukünftige Wirtschaftsentwicklung Europas hängt von seiner Fähigkeit ab, innovative und forschungsbasierte Sektoren mit hoher Wertschöpfung, die mit den Weltbesten konkurrieren können, zu schaffen und wachsen zu lassen. Die Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates lässt an dem Vorrang von Wissen und Innovation keinen Zweifel.
25. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission 2005 in Ergänzung des Rahmenprogramms ‚Wettbewerbsfähigkeit und Innovation‘ eine **Mitteilung zu staatlichen Beihilfen und Innovation** herausgeben, in der untersucht wird, inwieweit es möglich und notwendig ist, die bestehenden Vorschriften zu ändern, um geeignete Rahmenbedingungen zur Förderung der Innovation in der EU zu schaffen. Innovation ist ein Prozess, bei dem Wissen und Technologie nicht ohne ein gewisses Risiko mit der Nutzung von Marktchancen für neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen oder Verfahrensabläufe (im Vergleich zu den bereits auf dem Markt vorhandenen) kombiniert werden. Dieser Prozess kann durch Marktversagen gestört werden (zumeist externe Effekte, öffentliche Leistungen und asymmetrische Informationen führen zu einer ineffizienten Informationsverbreitung, zu Finanzierungslücken und einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt). Staatliche Beihilfen können gerechtfertigt sein, wenn ohne sie kein ausreichender Innovationsanreiz besteht und sie keine privaten Initiativen verdrängen und der Wettbewerb nicht verfälscht wird.
26. Wie der Leitfaden der Kommission zur Innovation deutlich macht, gibt es bereits eine Reihe von Möglichkeiten, wie mit staatlichen Beihilfen Marktdefiziten, die die Innovation behindern, zu Leibe gerückt werden kann; dennoch gibt es Raum für Verbesserungen. Es werden weitere Möglichkeiten geprüft, um Fördermaßnahmen zu erfassen, mit denen Innovationen im gemeinsamen Interesse angeschoben werden können. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei u. a. den im innovativen Bereich tätigen kleinen und mittleren Unternehmen, Intermediären (z. B. Cluster, Technologiezentren) und hochqualifizierten Forschern. Die in der Mitteilung vorgeschlagenen spezifischen Änderungen sollen anschließend in die überarbeiteten Vorschriften einfließen.
27. Darüber hinaus wird die Kommission den **Gemeinschaftsrahmen für Forschung und Entwicklung** im Hinblick auf die Ziele von Lissabon und Barcelona anpassen. Dabei sollen auch die Prioritäten der europäischen FuE-Politik stärker berücksichtigt werden, die insbesondere auf die Förderung der grenzübergreifenden Forschungszusammenarbeit, öffentlich-private Forschungspartnerschaften, Verbreitung der Forschungsergebnisse und wichtige Forschungsprojekte von gemeinsamem europäischem Interesse gerichtet sind. Staatliche FuE-Beihilfen können die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, Unzulänglichkeiten des Marktes zu korrigieren, und der Wirtschaft die richtigen Anreize für mehr FuE-Investitionen vermitteln. Die Kommission wird bei der Überprüfung des Gemeinschaftsrahmens nach einem Konzept vorgehen, das den interaktiven Innovationsprozess besser widerspiegelt und auch Marktreaktionen berücksichtigen kann.

28. Berücksichtigt werden sollte auch die zunehmende Bedeutung von öffentlich-privaten Partnerschaften im FuE-Bereich. Erforderlich sind insbesondere geeignete Vorschriften für gemeinsame Forschungsprojekte, die auch Fragen des Eigentums, des Zugangs zu und der Verwertung von im Rahmen dieser Projekte entstandenen Urheberrechten und gewerblichen Schutzrechten einschließen. Im Zuge der Reform wird ferner die Notwendigkeit, Beihilfen zur Informationsverbreitung zuzulassen, geprüft werden müssen. Die Kommission wird darüber hinaus prüfen, ob in den Gemeinschaftsrahmen Beihilfen aufzunehmen sind, die ganz bestimmte Innovationstätigkeiten fördern und bisher nicht in den bestehenden Leitlinien und Verordnungen erfasst sind, um so einen **Beihilferahmen für FuE und Innovation** zu schaffen. Überdies wird die Kommission, wenn es ihr gelingt, anhand von Erfahrungswerten klare, allgemeine Zulässigkeitskriterien festzulegen, bestimmte Beihilfearten von der Meldepflicht freistellen.

II.2 Ein besseres Wirtschaftsklima schaffen und Unternehmensgründungen fördern

29. Es muss dringend etwas getan werden, um das Wirtschaftsklima zu verbessern, insbesondere durch Verringerung des Verwaltungsaufwands, durch Vereinfachung und eine qualitative Verbesserung der Vorschriften, durch Verkürzung der Anlaufphase für neue Unternehmen und durch Schaffung eines unternehmensfreundlicheren Umfelds.
30. Die Kommission wird die **Mitteilung zum Risikokapital** überarbeiten, um die Anlaufphase für neu gegründete Unternehmen zu verkürzen. Ziel ist es, eine Kultur des Unternehmertums mitzutragen und Investitionen in Risikokapital insbesondere zugunsten neu gegründeter Unternehmen und junger, innovativer KMU zu fördern, wenn dadurch konkrete Marktdefizite wirksam korrigiert werden können. Die Kommission wird sich dabei insbesondere mit der Notwendigkeit einer noch flexibleren Handhabung der Bestimmungen auseinandersetzen, um auf diese Weise der Vielfalt der Risikokapitalmaßnahmen, vor allem im Hinblick auf die Höchstgrenzen der zulässigen Finanzierungstranchen, für die eine ‚Kapitalmarktlücke‘ angenommen wird, Rechnung zu tragen.

II.3 Investitionen in Humankapital

31. Zu den zentralen Zielsetzungen der Gemeinschaft gehören eine hohe Beschäftigungsquote, nachhaltiges Wachstum und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), die ein Eckpfeiler der überarbeiteten Strategie von Lassabon ist, fördert ein hohes Beschäftigungsniveau mit qualifizierten, gut geschulten und anpassungsfähigen Arbeitskräften. Hierzu sind erhebliche Investitionen in das Humankapital nötig. Staatliche Beihilfen können dann berechtigt sein, wenn sinnvolle Anreize nötig sind, damit die Arbeitgeber mehr Arbeitskräfte einstellen, vor allem solche mit Problemen beim Eintritt und Verbleib im Erwerbsleben, und damit sie geeignete Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen. Damit die EU den immer rascheren wirtschaftlichen Wandel antizipieren, selbst gestalten und absorbieren kann, ist es ferner von zentraler Bedeutung, dass die Anpassungsfähigkeit und Aktualisierung der Qualifikationen von Arbeitnehmern und Unternehmen insgesamt gesteigert und die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert wird.

32. Die Freistellungsverordnungen für Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen laufen beide Ende 2006 ab. Die Kommission möchte diese Gruppenfreistellungen im Rahmen einer allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung unter Berücksichtigung der vorstehenden Grundsätze vereinfachen und konsolidieren.

II.4 Qualitativ hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

33. Effiziente und qualitativ hochwertige **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** sind ein wichtiger Bestandteil des europäischen Wohlfahrtsmodells und leisten einen wesentlichen Beitrag zum sozialen und räumlichen Zusammenhalt, auch im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und Kultur, sowie zur effektiven Teilhabe des Bürgers am Gemeinwesen. Darüber hinaus tragen qualitativ hochwertige Leistungen der Daseinsvorsorge auch zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei. Die Mitgliedstaaten sind in ihrer Entscheidung, ob und wie sie die Erbringung solcher Dienstleistungen finanzieren, relativ frei. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten Ausgleichsleistungen jedoch so gestaltet sein, dass sie Leistungen der Daseinsvorsorge ermöglichen, ohne Überkompensation und übermäßige Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen.
34. Wie im Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angekündigt, wird die Kommission Legislativvorschläge ausarbeiten, in denen dieser Grundsatz eingehend erläutert wird. Um mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten, wird sie eine Entscheidung nach Artikel 86 Absatz 3 EG-Vertrag sowie Leitlinien annehmen, in denen dargelegt wird, unter welchen Voraussetzungen, Ausgleichszahlungen für öffentliche Dienstleistungen, die eine staatliche Beihilfe darstellen, mit dem EG-Vertrag vereinbar sind. Ausgleichszahlungen geringeren Umfangs sollen durch die Kommissionsentscheidung von der Anmeldepflicht freigestellt werden. Für Krankenhäuser und für den sozialen Wohnungsbau sollen besondere Bedingungen gelten. Zu guter Letzt soll auch die Transparenzrichtlinie der Entwicklung der EU-Rechtsprechung angepasst werden.

II.5 Klarere Schwerpunktsetzung durch Vereinfachung und Konsolidierung der Gruppenfreistellungsverordnungen

35. Im Interesse einer effizienteren Beihilfenkontrolle und zur Erleichterung der Vergabe von Beihilfen, die eindeutig mit dem EG-Vertrag vereinbar sind, wird die Kommission eine **allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung** erlassen, der zufolge bestimmte Beihilfekategorien von der Anmeldepflicht freigestellt werden. Leitprinzip dieser Verordnung wird sein, dass sich die Beihilfepolitik auf die wettbewerbsschädlichsten Beihilfearten konzentrieren und klare ‚positive‘ und ‚negative‘ Bewertungskriterien vorgeben sollte.
36. Der Rat hat der Kommission im Wege einer Ermächtigungsverordnung die Befugnis erteilt, für bestimmte Beihilfekategorien allgemeine Zulässigkeitskriterien zu definieren, die in allen Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Bewertung führen sollen. Die Kommission ist unter bestimmten Voraussetzungen zur Freistellung von KMU-, FuE-, Umweltschutz-, Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Regionalbeihilfen befugt. Die bestehenden Gruppenfreistellungsverordnungen (Ausbildung, KMU und Beschäftigung) sollen durch eine allgemeine Gruppenfreistellung **vereinfacht und**

konsolidiert werden. Gleichzeitig sollen **weitere Bereiche in die Gruppenfreistellung einbezogen werden** z. B. KMU- und FuE-Beihilfen. Während eindeutig definierbare Beihilfekategorien in eine Gruppenfreistellung einbezogen werden können, gibt es andere Beihilfeformen, die sich im Vorhinein nicht präzise abgrenzen lassen, so dass sich in ihrem Fall flexibler zu handhabende Leitlinien besser eignen dürften als eine Verordnung.

37. Die Kommission wird auch Regional-, Umweltschutz- und Rettungsbeihilfen für KMU auf eine Gruppenfreistellung hin prüfen und dabei gleichzeitig die Probleme angehen, die sich aufgrund der Kumulierung verschiedener Beihilfearten stellen. Darüber hinaus wird die Kommission auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Analyse und anhand ihrer bisherigen Erfahrungen die Freistellung höherer Beihilfebeträge erwägen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung zeigen und die in den Gruppenfreistellungsverordnungen festgelegten **Vorschriften und Kriterien einhalten**.

38. Um der Wirtschaftsentwicklung Rechnung zu tragen, werden auch die Obergrenzen für **De-minimis-Beihilfen**, die von den Mitgliedstaaten ohne weitere Auflagen vergeben werden können, erhöht.

II.6 Eine gezielte Politik im Bereich der Regionalbeihilfen

39. Die Kommission setzt sich, wie sie in ihrer Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats unmissverständlich erklärte, in vollem Umfang für eine nachhaltige Entwicklung sowie für die Modernisierung und Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells ein. Dies gilt auch für die Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen.

40. Speziell die Kohäsionspolitik ist in diesem Zusammenhang ein wichtige Komponente der Lissabon-Strategie: Wird das Regionalgefälle in Europa verringert, wird gleichzeitig ein enormes Wachstumspotenzial freigesetzt und Stabilität geschaffen. Die Erweiterungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass Raum für Entwicklungen besteht, von denen reiche und arme Regionen gleichermaßen profitieren. Die Beihilfepolitik kann zu einem solchen positiven Ergebnis beitragen, indem sie einen schädlichen Subventionswettbewerb zwischen den Regionen verhindert und in den am wenigsten entwickelten Regionen und anderswo die richtigen Impulse für Wachstum und Arbeitsplätze gibt.

41. Die Kommission muss ihre Politik im Bereich der Regionalbeihilfen den Entwicklungen in den sieben Jahren seit Verabschiedung der letzten Leitlinien im Jahr 1998 und insbesondere seit der Erweiterung anpassen. Sie hat deshalb mit der Überprüfung der **Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung** begonnen, in die auch der **Multisektorale Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben** einfließen soll. Bei der Überarbeitung der Leitlinien wird auch der Dritte Kohäsionsbericht herangezogen, dem zufolge sich die künftige Kohäsionspolitik im Wesentlichen auf drei Ziele konzentrieren sollte: a) Konvergenz, b) regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und c) europäische territoriale Zusammenarbeit. Diese Ziele liegen auch den Kommissionsvorschlägen zu den Strukturfondsverordnungen zugrunde.

42. Da Investitionsbeihilfen an Großunternehmen Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben können und sparsam eingesetzt werden müssen, damit sie durch eine Verringerung des regionalen Gefälles effektiv zum langfristigen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, könnten sie in erster Linie in den am wenigsten entwickelten Regionen der EU eingesetzt werden.
43. Regionalbeihilfen müssen in Verbindung mit den in dieser Mitteilung vorgesehenen Möglichkeiten zur Vergabe von Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung betrachtet werden, d.h. vor allem mit der Möglichkeit der Durchführung von Fördermaßnahmen, die stärker auf Lissabon-spezifische Ziele ausgerichtet sind. Hier muss geprüft werden, ob und inwieweit die derzeit in sektorübergreifenden Regelungen enthaltenen Regionalzuschläge beibehalten werden sollten.
44. Die Kommission wird auch prüfen, in welchem Umfang Beihilfen außerhalb der am wenigsten entwickelten Regionen genehmigt werden können, wie hoch die Unterschiede in der Förderung sein sollten und welche Arten von Unternehmen für welche Arten von Beihilfen in Betracht kommen sollten. Hiermit werden die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene über ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen, die Beschäftigung und die europäische territoriale Zusammenarbeit zu fördern, ohne dass dabei das vorherrschende Ziel einer geringeren, aber dafür gezielteren Förderung Schaden nimmt.

II.7 Für eine umweltverträgliche Entwicklung

45. Umweltschutz ist nicht nur als solcher von wesentlicher Bedeutung, er bietet auch Gelegenheit zur Innovation, ermöglicht die Erschließung neuer Märkte und erhöht die Wettbewerbsfähigkeit durch effizienteren Ressourcen- und Mitteleinsatz. Auf diese Weise kann er Europa Wettbewerbsvorteile verschaffen.
46. Die **Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen** gelten noch bis 2007. 2005 wird die Kommission neue Überlegungen anstellen, wie Europa die in der Lissabon-Strategie und in der Strategie für nachhaltige Entwicklung beschriebenen Herausforderungen und Chancen, die die nachhaltige Entwicklung bietet, besser nutzen kann, insbesondere im Hinblick auf eine vollständige Internalisierung der Umweltschutzkosten. Die Kommission wird sich in Übereinstimmung mit dem Aktionsplan für Umwelttechnologien (ETAP) für Öko-Innovationen und für eine Produktivitätssteigerung im Sinne der Ökoeffizienz einsetzen. Darüber hinaus könnten bestimmte Fördermaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellung von der Anmeldepflicht befreit werden.

II.8 Bereitstellung moderner Infrastruktureinrichtungen im Bereich Verkehr, Energie sowie Information und Kommunikation

47. Dem Lissabon-Aktionsplan zufolge ist eine moderne Infrastruktur im Verkehrs- und Energiesektor sowie in der Informations- und Kommunikationstechnik in der gesamten Europäischen Union eine Voraussetzung dafür, dass die neu in Schwung gebrachte Strategie von Lissabon Früchte trägt. Die Mitgliedstaaten sind deshalb aufgefordert, ihren Verpflichtungen nachzukommen und in Verkehrs- und Energienetze zu investieren. Wenn es um die Schaffung neuer Infrastrukturen geht, setzen die Mitgliedstaaten zunehmend auf öffentlich-private Partnerschaften. Es ist

daher wichtig, dass für die Prüfung der in diese Partnerschaften fließenden Mittel eindeutige Vorschriften bestehen. Infolge der Liberalisierung ehemals staatlich kontrollierter Märkte ist allgemein festzustellen, dass sich öffentliche Einrichtungen immer mehr auf einer Reihe von Märkten betätigen, woraus sich Fragen im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit des Beihilferechts ergeben könnten. Die Kommission wird prüfen, ob hierzu Leitlinien herausgegeben werden müssen.

III. MODERNERE BEIHILFEVERFAHREN UND -PRAKTIKEN

III.1 Eine bessere Kontrolle in geteilter Verantwortung mit den Mitgliedstaaten

48. Derzeit sind gewisse **Unzulänglichkeiten bei den Beihilfeverfahren und -praktiken** festzustellen, die insbesondere die lange Verfahrensdauer betreffen. Bis zu einem gewissen Grad ist dies auf die zahlreichen Auflagen in der Ratsverordnung (EG) Nr. 659/1999 zurückzuführen (z. B. in Bezug auf die Sprachfassungen und Publizitätsauflagen). Wenn nichts unternommen wird, dürften die Verfahren nach der Erweiterung noch länger dauern. Eine längere Verfahrensdauer ist ganz klar inakzeptabel, da dies zu Interessenkonflikten zwischen einer wirksamen Kontrolle einerseits und dem Schutz der Rechte Dritter andererseits führen könnte.
49. Die Kommission wird, soweit dies **im Rahmen der geltenden Verfahrensvorschriften** möglich ist, ihre Verwaltung und internen Verfahren sowie die Rechtsanwendung und die Beihilfenkontrolle optimieren. Da der Erfolg der Kommission auch von den Verfahren in den Mitgliedstaaten abhängen wird, sollten sich auch die Mitgliedstaaten um mehr Effizienz, Transparenz und eine bessere Umsetzung der Beihilfepolitik bemühen.
50. Die Kommission erwägt darüber hinaus nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der breiten Öffentlichkeit zu der Frage, wie die Verfahren im Interesse einer besseren Handhabung der Beihilfenkontrolle verbessert werden können, **Leitlinien für bewährte Praktiken** herauszugeben. Der Kommission ist insbesondere an berechenbareren Fristen, einer übersichtlichen Gliederung des Verfahrens und einer besseren Information (mit Hilfe des Internets) gelegen. Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten zu sorgfältigeren Anmeldungen anzuhalten und bei unvollständigen Anmeldungen systematischer Auskunftsverlangen an die Mitgliedstaaten zu richten, die innerhalb einer bestimmten Frist die vollständigen Angaben übermitteln müssen; auf diese Weise wird sich auch die Verfahrensdauer verkürzen.
51. Die Kommission ist zwar befugt, ausführliche beihilferechtliche Regelungen zu erlassen, doch obliegt es dann weitgehend den Mitgliedstaaten, die Vorschriften und Verfahren ordentlich anzuwenden. Für die Überprüfung der staatlichen Beihilfen in den neuen Mitgliedstaaten waren während der Beitrittsverhandlungen unabhängige Kontrollbehörden zuständig. Dabei wurden wertvolle Erfahrungen gesammelt, die bei weiteren Überlegungen zur Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten. Die Kommission wird vor diesem Hintergrund prüfen, ob **unabhängige Behörden** in den Mitgliedstaaten sie bei ihrer Aufgabe, dem Beihilferecht Geltung zu verschaffen (Feststellung und vorläufige Rückforderung unrechtmäßig gewährter Beihilfen, Vollstreckung von Rückforderungsentscheidungen), unterstützen können.

III.2 Weniger Bürokratie und eine gezieltere Rechtsanwendung und Kontrolle

52. Mit Hilfe von ‚Best-Practice‘-Leitlinien sowie der allgemeinen Gruppenfreistellung und der höheren Obergrenzen für *De-minimis*-Beihilfen dürfte sich sowohl die Verfahrensdauer bis zur Entscheidung der Kommission als auch der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten reduzieren. Die Mitgliedstaaten sollten sich jedoch **aktiver** dafür einsetzen, dass sämtliche Freistellungsvoraussetzungen erfüllt und im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften die notwendigen Daten gespeichert werden, damit die Kommission im Falle einer Beschwerde oder bei Zweifeln die Rechtmäßigkeit der Beihilfenvergabe überprüfen kann.
53. Die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der Beihilfenkontrolle hängt von der ordnungsgemäßen **Durchführung** der Kommissionsentscheidungen ab; dies gilt ganz besonders für die Rückforderung unrechtmäßig gewährter, rechtswidriger Beihilfen. Jüngste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten Rückforderungsentscheidungen nicht zufrieden stellend vollstrecken, ja dass mitunter sogar positive oder mit Auflagen versehene Entscheidungen von den Mitgliedstaaten nicht korrekt umgesetzt werden. Die Kommission wird hiergegen wie folgt vorgehen:
- Die Kommission wird sich um eine zügigere und effizientere Vollstreckung von Rückforderungsentscheidungen bemühen, um die Gleichbehandlung aller Begünstigten zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wird sie die Vollstreckung von Rückforderungsentscheidungen durch die Mitgliedstaaten genauer verfolgen. Die Rückforderung erfolgt auf der Grundlage der einzelstaatlichen Verfahren. In Fällen, in denen die Rückforderung nicht umgehend oder ineffizient betrieben wird, wird die Kommission entschiedener auf die in den Artikeln 88 Absatz 2, 226 und 228 EG-Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten zurückgreifen und Vertragsverletzungsverfahren einleiten.
 - Die allgemeinen Grundsätze der Beihilfenkontrolle müssen transparenter angewandt werden. Es wird erwogen, die Beihilfebehörden oder Kontaktstellen miteinander zu vernetzen, um den Informationsfluss und den Austausch bewährter Praktiken zu verbessern.
 - Inhalt und Bedeutung der Beihilfenkontrolle muss auf allen Ebenen besser vermittelt werden, so dass Beihilfemaßnahmen im Einklang mit den EU-Wettbewerbsregeln gestaltet werden.
54. Darüber hinaus wird die Kommission verstärkt **kontrollieren**, ob die Mitgliedstaaten die in den Beihilfeentscheidungen festgelegten Bedingungen sowie die Gruppenfreistellungsverordnungen einhalten. Die Mitgliedstaaten sollen ferner dazu angehalten werden, Leistungsnormen festzulegen, anhand deren überprüft werden kann, ob staatliche Beihilfen im konkreten Fall die beste Form staatlichen Handelns sind und ob eine Beihilfe das ihr gesteckte Ziel erreicht. Dies könnte in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Rechnungshöfen geschehen.
55. Die Kommission wird sich auch stärker für die **Vertretung wettbewerbsrechtlicher Belange** einsetzen und alle Beteiligten in ihren Bemühungen um die vollständige Einhaltung des Beihilferechts unterstützen. Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag wirkt unmittelbar und ermächtigt nationale Gerichte, unrechtmäßig vor ihrer Genehmigung

durch die Kommission gewährte Beihilfen auszusetzen und ihre vorläufige Rückzahlung anzuordnen. Rechtsstreitigkeiten Privater vor nationalen Gerichten könnten deshalb zu mehr Disziplin im Bereich der staatlichen Beihilfen führen. Auch Wirtschaftsprüfer, einzelstaatliche Regulierungsbehörden und Rechnungshöfe könnten nachdrücklicher auf diese Möglichkeit hingewiesen werden. Die Kommission hat hierzu eine Studie in Auftrag gegeben, in der die beiden wesentlichen Aspekte der Rechtsanwendung auf einzelstaatlicher Ebene im Mittelpunkt stehen, und zwar der Beitrag der einzelstaatlichen Gerichte zum Schutz der Rechte Betroffener, insbesondere der Wettbewerber begünstigter Unternehmen, denen eine Beihilfe zu Unrecht gewährt wurde, sowie die Vollstreckung von Negativentscheidungen, vor allem wenn sie mit einer Rückzahlungsverpflichtung verbunden sind.

56. Ein weiterer Bereich, in dem **einzelstaatliche Gerichte** eine größere Rolle spielen könnten, wäre die Überprüfung von Maßnahmen, von denen angenommen wird, dass für sie eine Gruppenfreistellung oder eine der De-minimis-Obergrenzen gilt, und die deshalb nicht bei der Kommission angemeldet wurden. Erforderlichenfalls wird sich die Kommission anschließend auch der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Beihilfen annehmen und dabei u. a. prüfen, ob andere einzelstaatliche Stellen in diese Zusammenarbeit einbezogen werden sollten.

III.3 Anpassung des Verfahrensrechts an eine erweiterte Europäische Union

57. Die Kommission wird alle Möglichkeiten für eine Senkung der Verwaltungskosten und Verbesserung des Verfahrensrechts ausloten. Besonderes Anliegen ist, neben der Verkürzung der Bearbeitungszeit nach Einleitung des Verfahrens unmissverständlich auf die Einhaltung der Anmeldepflicht hinzuwirken sowie die Effizienz der Beihilfenkontrolle und der Rechtsanwendung zu optimieren. Hierzu plant die Kommission für 2007 ein Konsultationspapier, das mit allen Mitgliedstaaten erörtert wird und in einen **Vorschlag zur Änderung der Ratsverordnung (EG) Nr. 659/1999 (Verfahrensverordnung)** münden könnte.

58. In Frage kämen u. a. folgende Änderungen:

- Im **Interesse der Zeitersparnis und einer größeren Transparenz** könnte die Kommission vermehrt auf das Internet zurückgreifen. Die Kommission könnte sich auch dazu verpflichten, ihre Ermittlungen schneller abzuschließen, wenn folgende Voraussetzungen gewährleistet sind: Die Mitgliedstaaten sorgen für eine gute Zusammenarbeit. Bei Zweifeln an der Zulässigkeit einer Beihilfe wird das Verfahren eingeleitet. Wenn nicht alle relevanten Angaben fristgemäß vorgelegt werden, kann eine Negativentscheidung erlassen werden. Zudem könnten auch administrative und sprachliche Anforderungen (z. B. in Bezug auf die Übersetzung) neu geregelt werden.
- Um sicherzustellen, dass **Beihilfen ordnungsgemäß angemeldet werden**, könnte die Rückzahlungsaufforderung dergestalt ausgeweitet werden, dass nicht angemeldete Beihilfen systematisch erst einmal zurückgefordert werden. Darüber hinaus könnten Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten vorgesehen werden, die Beihilfen nicht angemeldet haben. Beispielsweise könnte die Anmeldebilanz der Mitgliedstaaten regelmäßig überprüft werden. Sollte sich dabei herausstellen, dass

einzelstaatliche Beihilfen nicht ordnungsgemäß angemeldet wurden, könnte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 oder 228 EG-Vertrag einleiten und gegebenenfalls die Verhängung einer Geldbuße oder eines Zwangsgelds beantragen.

- Um die Arbeit **effizienter zu gestalten**, könnte die Beratung über geeignete Vorschriften und deren Ausarbeitung stärker formalisiert werden. Auf der Grundlage neuer Ermächtigungen könnten der Kommission zusätzliche Untersuchungsbefugnisse übertragen werden, um Marktteilnehmer ausgiebiger konsultieren und relevante sektorale Informationen einholen zu können. Zudem könnte für den Beratenden Ausschuss für staatliche Beihilfen ein schriftliches Verfahren vorgesehen werden.

59. Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, ob es nötig ist, den Anwendungsbereich der **Ratsverordnung (EG) Nr. 994/98** auszuweiten, um die Befugnis zu weiteren Gruppenfreistellungen – z. B. Beihilfen zur Wahrung des Kulturerbes – zu erhalten. Dabei sollen gleichzeitig Aufgaben und Nutzen von Gruppenfreistellungen und Leitlinien deutlicher formuliert werden. Die Kommission wird auch die Möglichkeit prüfen, Gruppenfreistellungen nicht nur – wie dies bereits jetzt der Fall ist – mit einer positiven Wirkung zu versehen, sondern in manchen Fällen auch mit einer negativen Wirkung. Dies würde bedeuten, dass bestimmte Kriterien für die Freistellung von der Anmeldepflicht gleichzeitig als Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Beihilfe dienen, so dass ein einzelstaatliches Gericht eine Gruppenfreistellung nicht nur zur Feststellung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt direkt anwenden könnte, sondern auch zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit.

III.4 Umfassende Überarbeitung der restlichen Texte

60. Die Kommission ist darauf bedacht, alle von ihr erstellten Beihilfetexte gründlich zu überprüfen. In der letzten Phase der Reform wird sie sich daher, wenn nötig, die noch verbleibenden Texte vornehmen, um sicherzugehen, dass für alle Beihilfeinstrumente ausnahmslos dieselben Grundsätze gelten.
61. Im Hinblick darauf ist auch eine Überprüfung der Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung und der Methode zur Berechnung der Referenzzinssätze und der Zinssätze bei Rückforderung staatlicher Beihilfen vorgesehen. Bevor die neuen 2004 veröffentlichten Leitlinien für Umstrukturierungs- und Rettungsbeihilfen im Jahre 2009 auslaufen, wird sich die Kommission Gedanken darüber machen, ob die bisherigen Bestimmungen geändert werden müssen. Dabei sind vor allem die geänderte Politik im Bereich der Regionalbeihilfen, die divergierenden Insolvenzverfahren der Mitgliedstaaten und die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer in der Umstrukturierungsphase zu berücksichtigen.
62. Die Medien- und Audio-Video-Branche, die kreativen Wirtschaftszweige und die Kulturwirtschaft insgesamt haben ihr Potenzial in punkto Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Sie leisten zudem einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt und zur Förderung der überaus großen kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der EU. Bei der Prüfung von Beihilfefällen in diesen Sektoren werden die einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags (vor allem Artikel 151 Absatz 4 und Artikel 87

Absatz 3 Buchstabe d) sowie das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten herangezogen und die besonderen öffentlichen Interessen berücksichtigt, die sich mit den Tätigkeiten in diesem Bereich verbinden. Im Hinblick darauf wird die Kommission die **Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk** überarbeiten, da sich auf diesem Gebiet speziell infolge der Fortschritte in der Digitaltechnik und der Verbreitung von Internet-gestützten Leistungen neue Probleme in Bezug auf den Umfang des öffentlich-rechtlichen Auftrags ergeben haben. Gegebenenfalls wird auch die **Mitteilung zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken** überarbeitet. Möglicherweise wird die Kommission zudem aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen auf diesem Gebiet den Rat ersuchen, den Anwendungsbereich der Ermächtigungsverordnung zu erweitern, damit auch der Film in den Genuss einer *Gruppenfreistellung* kommt.

63. Darüber hinaus wird die Kommission generelle Überlegungen zu der Frage anstellen, in welcher Form Unternehmen staatliche Beihilfen gewährt werden sollen. Einige Beihilfemaßnahmen sind transparenter als andere, während andere wiederum stärker auf ganz konkrete Ziele ausgerichtet sind. Dahinter steht die Frage nach der Wirksamkeit und der wettbewerbsverfälschenden Wirkung der verschiedenen Beihilfenarten. Die Kommission wird daher ein **Konsultationspapier über das den verschiedenen Beihilfearten innewohnende Beihilfelement** herausgeben und hierzu die Meinung der Regierungen und Unternehmen einholen. Die Kommission erhofft sich hiervon eine Antwort auf die Frage, ob bestimmte Beihilfearten durchweg strenger zu bewerten sind als andere.
64. Ergänzend hierzu wird die Kommission ihre **Mitteilung über staatliche Beihilfen in Form von Bürgschaften** unter Berücksichtigung ihrer bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf eine etwaige Änderung der bestehenden Regeln und Kriterien überprüfen. Gleichzeitig ist auch eine Überprüfung der 1998 veröffentlichten **Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung** geplant. Dabei soll vor allem der Frage nachgegangen werden, ob sich die Mitteilung auch auf die indirekte Besteuerung erstrecken sollte.
65. Schließlich wird die Kommission darüber entscheiden, ob es weiterhin **Rahmenbestimmungen für Beihilfen an den Schiffbau** bedarf oder ob die horizontalen Vorschriften hier ausreichen.
66. Nach der Einigung über eine neue Ratsverordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums, die für Juni 2005 erwartet wird, wird die Kommission die bestehenden Sonderregeln für **staatliche Agrarbeihilfen** einer Prüfung unterziehen. Entsprechende Legislativvorschläge werden so zeitig vorgelegt werden, dass sie 2006 förmlich angenommen werden und ab 1. Januar 2007 in Kraft treten können.

III.5 Umsetzung und Bewertung der Reform

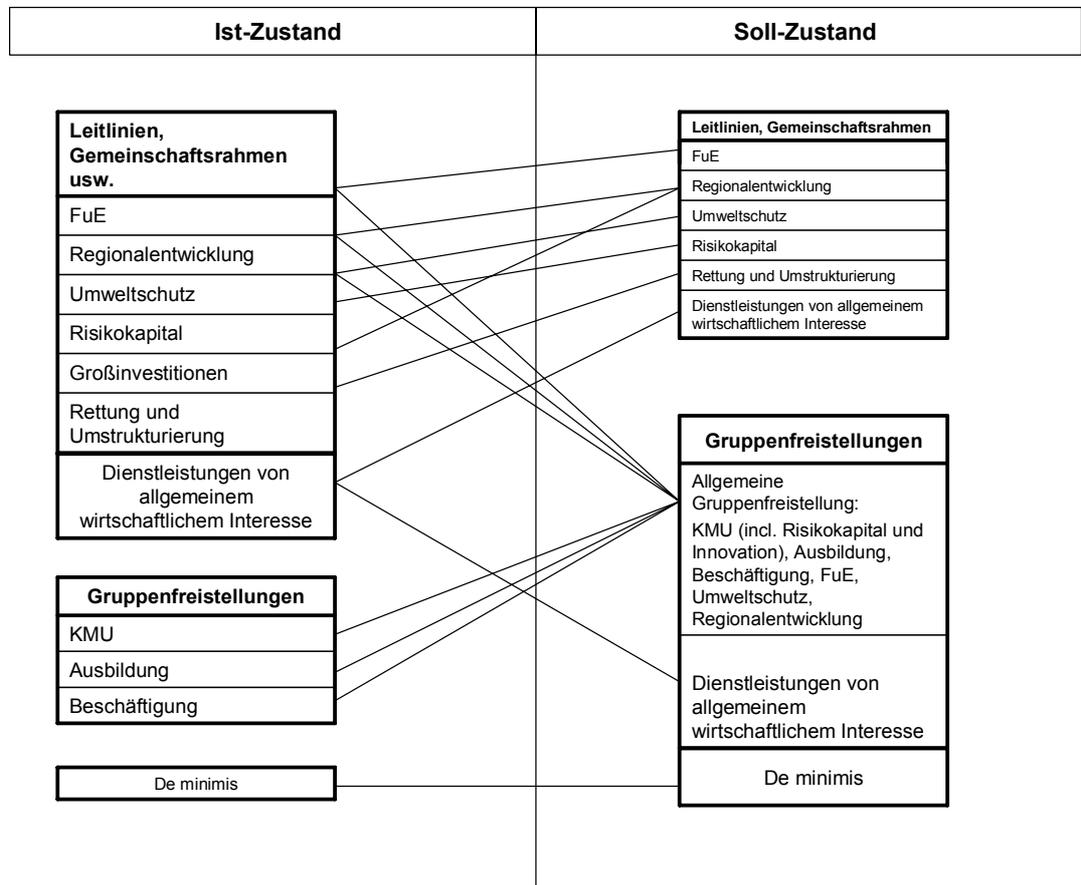
67. Nach Abschluss der umfassenden Reform des Beihilferechts wird die Kommission eine Bewertung vornehmen, um sicherzustellen, dass die neuen Vorschriften und Verfahren ordnungsgemäß zum Nutzen der Bürger Europas funktionieren. Nötigenfalls werden neue Maßnahmen vorgeschlagen.
68. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die für den Zeitraum 2005-2009 geplanten Maßnahmen, die sich über drei Zeitabschnitte verteilen.

Tabelle 1: Roadmap 2005 -2009 (unverbindliche Planung)

Änderungen	2005/2006	2007/2008	2009
Beihilferecht	Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009 Leitlinien für Regionalbeihilfen Allgemeine Gruppenfreistellung (KMU, Beschäftigung, Ausbildung, FuE, De-minimis-Beihilfen, Regionalentwicklung, Umweltschutz) Mitteilung zu den Referenz- und Abzinsungssätzen Leitlinien im Bereich FuE und Innovationen Mitteilung zur kurzfristigen Exportkreditversicherung Mitteilung zum Risikokapital Entscheidung und Gemeinschaftsrahmen zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Transparenz-Richtlinie Umweltschutzleitlinien Regelung für staatliche Schiffbau-Beihilfen	Bewertung/Änderung der Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen. Mögliche Gruppenfreistellung für KMU (2008/2009) Mitteilung über staatliche Beihilfen in Form von Bürgschaften Mitteilung zur direkten Unternehmensbesteuerung Mitteilung über staatliche Beihilfen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Mögliche zusätzliche Gruppenfreistellungen	Bewertung der Reform und Überprüfung des geltenden Beihilferechts
Konsultationspapiere	Mitteilung zur Innovation	Konsultationspapier zur etwaigen Änderung der Ratsverordnung (EG) Nr. 659/99 Konsultationspapier zu den verschiedenen Beihilfearten	
Verfahren	Interne Leitlinien für bewährte Praktiken Bessere Vermittlung des Beihilferechts. Stärkere Kontrolle der Vollstreckung von Entscheidungen (insbesondere Rückforderungsentscheidungen) Möglicher Vorschlag zur Änderung der Ratsverordnung (EG) Nr. 994/98 (Ermächtigungsverordnung)	Möglicher Vorschlag zur Änderung der Ratsverordnung (EG) Nr. 659/99 (Verfahrensverordnung) Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Beihilfen	

69. Schaubild 2 gibt einen Überblick über die zu erwartenden größeren Änderungen im Beihilferecht.

Schaubild 2: VORAUSSICHTLICHE ÄNDERUNGEN IM BEIHILFERECHT



* * *