



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2011
KOM(2011) 848 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen

Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten

- Herbstausgabe 2011 -

{SEK(2011) 1487 endgültig}

BERICHT DER KOMMISSION

Anzeiger für staatliche Beihilfen

Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten

- Herbstausgabe 2011 -

INHALTSVERZEICHNIS

Staatliche Beihilfen in der Wirtschaftskrise	5
1. Staatliche Beihilfen 2010	5
2. Trends und Ausgabenmuster bei den Aufwendungen für nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten	6
2.1. Entwicklung des Niveaus der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor	7
2.2. Nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse.....	8
3. Staatliche Beihilfen in der Finanz- und Wirtschaftskrise	9
3.1. Trends bei der Genehmigung und Verwendung staatlicher Beihilfen für den Finanzsektor	9
3.2. Im Rahmen des Vorübergehenden Rahmens genehmigte bzw. verwendete Beträge	10
4. Trends bei den Aufwendungen Für staatliche Beihilfen nach Beihilfenart	12
4.1. Zahl der Beihilfemaßnahmen	12
4.2. Beihilfenvolumen – rund 21 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor fallen unter eine Gruppenfreistellungsverordnung	12
5. Durchsetzung des Beihilfenrechts.....	12
ANHANG.....	15

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Berichts

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Aufwendungen für nicht krisenbedingte Beihilfen im Jahr 2010 in der EU verhältnismäßig stabil geblieben. Die Mitgliedstaaten haben sich auch 2010 darum bemüht, das Beihilfenniveau insgesamt zu senken. Manchen Staaten ist es gelungen, ihre Ausgaben für Beihilfen sogar merklich zu reduzieren. Für den Zeitraum 2005-2010 ist insgesamt ein Rückgang der nicht krisenbedingten Aufwendungen für staatliche Beihilfen zu verzeichnen.

Die Ausgaben für Beihilfen, die für horizontale Ziele im gemeinsamen Interesse bereitgestellt wurden, waren weiterhin hoch, die sektorspezifischen Beihilfen konnten in einigen Mitgliedstaaten dagegen weiter gesenkt werden. Die im Rahmen von Gruppenfreistellungen gewährten Beihilfen haben im Vergleich zu vergangenen Jahren zugenommen. Das Volumen der freigestellten Beihilfen und der im Rahmen einer Regelung gewährten Beihilfen war insgesamt hoch, während per Kommissionsbeschluss zu genehmigende Beihilfen weiterhin nur in geringem Umfang gewährt wurden.

Die Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen sind fortgesetzt worden, und mehr zurückgeforderte Beihilfen konnten auch tatsächlich von den Empfängern eingezogen werden. In einigen Fällen wurde allerdings der Gerichtshof angerufen.

Bei den von der Kommission genehmigten Unterstützungsmaßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise war 2010 gegenüber den beiden vorangegangenen Jahren ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen. Die meisten der in der Vergangenheit genehmigten Maßnahmen laufen derzeit allerdings noch.

2010 konzentrierten sich tatsächlich vorgenommene Rekapitalisierungen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva stark auf einige wenige Mitgliedstaaten; der Großteil der in Form von Garantien und Liquiditätsmaßnahmen bereitgestellten Mittel sind noch nicht eingesetzt worden.

Nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen wurden 2010 nur wenige neue Beihilfemaßnahmen gewährt, da die Mehrzahl der Beihilfemaßnahmen 2009 genehmigt wurden und die Mitgliedstaaten 2010 deutlich weniger Beihilfen nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen gewährten. Ferner wurden von den zuvor genehmigten Beihilfebeträgen nur ein Teil auch tatsächlich verwendet, was hauptsächlich daran lag, dass die Wirtschaftslage nur schwer einzuschätzen war, und die Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Beihilfen nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen mit Bedacht vorgegangen sind und sie an strenge Auflagen geknüpft haben.

In der Herbstausgabe 2011 des Anzeigers für staatliche Beihilfen (im Folgenden „Beihilfenanzeiger“) sind die Angaben zusammengefasst, die die Mitgliedstaaten in ihren diesjährigen Jahresberichten über ihre Aufwendungen für staatliche Beihilfen im Jahr 2010 übermittelt haben.

Aus methodischen Gründen¹ und um kein verzerrtes Bild der Trends bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen zu vermitteln, wird im Beihilfenanzeiger zwischen nicht krisenbedingten Beihilfen (d. h. allen nach den gewöhnlichen EU-Beihilfavorschriften gewährten Beihilfen) und krisenbedingten Beihilfen (d. h. allen Beihilfen zugunsten von Finanzinstitutionen und der Realwirtschaft, die nach den vorübergehenden, aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffenen Beihilfemaßnahmen gewährt wurden) unterschieden².

Für die nicht krisenbedingten Beihilfen bietet der Beihilfenanzeiger neben der Zusammenfassung der Aufwendungen im Jahr 2010 auch einen Überblick über die Trends bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen zugunsten des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors (mit einem Vergleich zwischen den Zeiträumen 2005-2007 und 2008-2010), aufgeschlüsselt nach Art der Beihilfemaßnahmen, d. h. nach freigestellten Beihilfen, Beihilferegulungen sowie Einzelbeihilfen (unabhängig davon, ob es sich um individuelle Anwendungen einer Regelung oder um Ad-hoc-Beschlüsse handelt).

Für die krisenbedingten Beihilfen gibt der Beihilfenanzeiger nach Art des Instruments (Rekapitalisierung, Garantie, wertgeminderte Aktiva, Liquiditätsmaßnahmen) einen Überblick über die genehmigten Beihilfebeträge (vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2011) sowie über die tatsächlich verwendeten Beträge (vom 1. Oktober 2008 bis zum 31. Dezember 2010). Der Beihilfenanzeiger gibt darüber hinaus Aufschluss über die nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (im Folgenden „Vorübergehender Rahmen“)³ gewährten Beihilfen, wobei ebenfalls zwischen genehmigten

¹ Anders als in früheren Herbstausgaben des Beihilfenanzeigers wird das Beihilfevolumen dieses Jahr nicht nur in absoluten und relativen (% des BIP) Zahlen angegeben, sondern es wird zusätzlich zwischen nicht krisenbedingten bzw. krisenbedingten Beihilfen für den Finanzsektor und Beihilfen unterschieden, die nach dem Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen gewährt wurden. Die Werte werden jeweils getrennt in absoluten und in relativen Zahlen angegeben. Näheres zu dieser Vorgehensweise findet sich in den Anmerkungen im Arbeitspapier, das diesem Beihilfenanzeiger beigefügt ist.

² Zur Berechnung der krisenbedingten Beihilfen werden in diesem Beihilfenanzeiger im Einklang mit dem Arbeitspapier der Kommission *Commission's Staff working paper on the effects of the temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis* (http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html) nur zwei Größen herangezogen: die bereitgestellten Beihilfebeträge und die verwendeten Beihilfebeträge. Der bereitgestellte Betrag (zugesagtes Beihilfevolumen) ist der maximale Gesamtbetrag an staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten, der von der Kommission genehmigt wurde. Der verwendete Beihilfebetrag entspricht dem tatsächlichen Umfang der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Beihilfemaßnahmen. Die Methode zur Berechnung der krisenbedingten Beihilfen wird im Arbeitspapier der Kommission näher erläutert. Bei allen anderen Beihilfen haben die Mitgliedstaaten wie bereits in früheren Beihilfenanzeigern zusätzlich zu den genehmigten und den verwendeten Beihilfebeträgen auch das Beihilfeelement und die Gesamtaufwendungen angegeben, die jeweils in absoluten Zahlen und in Prozent des BIP dargestellt werden, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten.

³ Mitteilung der Kommission – Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise

und verwendeten Beihilfebeträgen unterschieden wird. Er informiert auch über Fortschritte bei der Durchsetzung des Beihilfenrechts.

Der Beihilfenanzeiger besteht aus zwei Teilen: 1) einem zusammenfassenden, vom Kollegium der Kommissionsmitglieder angenommenen Bericht über die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen mit den wichtigsten Fakten, Schlussfolgerungen, Trends und Ausgabenmustern und 2) dem dem Beihilfenanzeiger beigefügten Arbeitspapier „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“ (im Folgenden „Arbeitspapier“) mit Hintergrundinformationen.

Die EFTA-Überwachungsbehörde veröffentlicht auch einen jährlichen Anzeiger⁴ zum Umfang der in Island, Liechtenstein und Norwegen gewährten staatlichen Beihilfen.

Staatliche Beihilfen in der Wirtschaftskrise

Während das Wachstum des EU-BIP 2009 noch im negativen Bereich lag, stieg es 2010 auf einen positiven, wenn auch relativ niedrigen Wert an, der im Durchschnitt bei 1 % lag.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise im Finanzsektor haben die Mitgliedstaaten weiterhin Beihilfen für Banken gewährt, um das Vertrauen in den Finanzsektor wieder zu stärken. Insbesondere wurden die Banken in die Lage versetzt, die Realwirtschaft weiterhin mit Krediten zu versorgen.

Die wirtschaftliche Lage vieler Unternehmen hatte sich im Laufe des Jahres 2010 allmählich verbessert, so dass die Mitgliedstaaten weniger krisenbedingte Beihilfen zugunsten der Realwirtschaft gewähren mussten.

Insgesamt trug die Beihilfenkontrolle der Kommission wesentlich dazu bei, dass beispiellose Rettungsmaßnahmen koordiniert durchgeführt werden konnten, ohne übermäßige Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zu verursachen.

1. STAATLICHE BEIHILFEN 2010

Im Jahr 2010 gewährten die Mitgliedstaaten nicht krisenbedingte Beihilfen in Höhe von rund 73,7 Mrd. EUR, d. h. Beihilfen im Wert von 0,6 % des EU⁵-BIP.⁶ Die krisenbedingten Maßnahmen, d. h. Beihilfen für den Finanzsektor durch Rekapitalisierungsmaßnahmen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva, beliefen sich auf 121,3 Mrd. EUR (1 % des EU-BIP), während das Gesamtvolumen der laufenden Garantien und Liquiditätsmaßnahmen im Durchschnitt 983,9 Mrd. EUR (8 % des BIP der EU) betrug. Die

– konsolidierte Fassung, ABl. C 83 vom 7.4.2009, S. 1, geändert im ABl. C 261 vom 31.10.2009, S. 1 und im ABl. C 303 vom 15.12.2009, S. 6.

⁴ <http://www.eftasurv.int/press--publications/scoreboards/state-aid-scoreboards/>.

⁵ „EU“ steht für alle Mitgliedstaaten der EU.

⁶ Die Angaben beziehen sich auf alle staatlichen Beihilfen für die Wirtschaftszweige verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen, Kohlebergbau, Landwirtschaft, Fischerei und (teilweise) Verkehr. Nicht enthalten sind Beihilfen für den Schienenverkehr und Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, da keine vergleichbaren Daten zur Verfügung standen. Die Beihilfebeträge beziehen sich auf das Beihilfeelement einer Maßnahme (bzw. Brutto-Beihilfeäquivalent bei Garantien oder Darlehen), sofern nichts anderes angegeben ist. (Zu näheren Einzelheiten siehe die Erläuterungen zur Methode im Arbeitspapier).

für Beihilfen nach dem Vorübergehenden Rahmen aufgewendete Summe belief sich 2010 auf 11,7 Mrd. EUR bzw. 0,9 % des BIP der EU. Am 1. Oktober 2011⁷ wurden für sämtliche Mitgliedstaaten der EU-15⁸ sowie für Zypern, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise von der Kommission genehmigt. Außer Zypern hatten alle Mitgliedstaaten Beihilfen nach dem Vorübergehenden Rahmen genehmigt.

Die nicht krisenbedingten Beihilfen können weiter aufgeschlüsselt werden in die Kategorien verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungssektor, die 2010 einen Gesamtbeihilfebetrug von rund 61 Mrd. EUR bzw. 0,5 % des EU-BIP⁹ ausmachen, den Landwirtschaftssektor, der mit rund 10,3 Mrd. EUR bzw. 0,08 % des EU-BIP zu Buche schlägt, den Fischereisektor mit rund 0,18 Mrd. EUR bzw. 0,001 % des EU-BIP und den Verkehrssektor mit rund 3,2 Mrd. EUR bzw. 0,02 % des EU-BIP.

Die Beihilfen für den Schienenverkehr¹⁰ beliefen sich 2010 laut Angaben der Mitgliedstaaten auf 27,2 Mrd. EUR bzw. 0,2 %¹¹ des BIP der EU¹².

Auf die fünf größten Beihilfegeber entfallen fast 45,7 Mrd. EUR an nicht krisenbedingten Beihilfen, d. h. rund zwei Drittel aller Beihilfen dieser Art. Deutschland gewährte Beihilfen von insgesamt rund 15,9 Mrd. EUR bzw. 21,6 % aller nicht krisenbedingten Beihilfen, gefolgt von Frankreich (rund 15,4 Mrd. EUR bzw. 20,8 %), Spanien (5 Mrd. EUR oder 6,8 %), dem Vereinigten Königreich (4,8 Mrd. EUR bzw. 6,5 %) und Italien (4,6 Mrd. EUR bzw. 6,2 %). Bei der Betrachtung des Beihilfevolumens als Prozentsatz des BIP ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Ungarn gewährte Beihilfen im Umfang von 2,3 % seines BIP, Malta 1,4 %, Finnland 1,1 %, Slowenien 1,1 % und Irland 1,0 %.

2. TRENDS UND AUSGABENMUSTER BEI DEN AUFWENDUNGEN FÜR NICHT KRISENBEDINGTE STAATLICHE BEIHILFEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Abbildung 1¹³: Gesamtbeihilfevolumen (nicht krisenbedingte Beihilfen) in % des BIP (EU-27; Zahlen ab 1992)

⁷ Um ein umfassendes Bild der Krisenmaßnahmen zu erhalten, wurde diesem Teil des Beihilfenanzeigers der gesamte Zeitraum ab der Verabschiedung der Krisenmaßnahmen der Kommission bis zum Stichtag 1. Oktober 2011 als Referenzzeitraum zugrunde gelegt.

⁸ Die EU-15 umfasst alle Mitgliedstaaten, die der EU vor 2004 beigetreten sind.

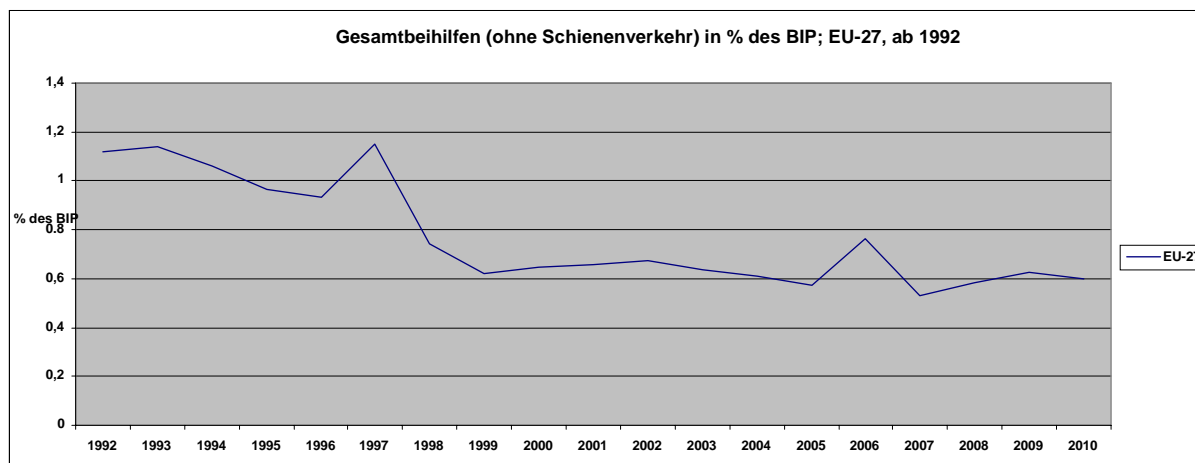
⁹ Beihilfen für den Kohlesektor, die den sektorspezifischen Beihilfen zugerechnet werden, beliefen sich auf 2,9 Mrd. EUR bzw. 4,9 % des gesamten Beihilfevolumens für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor.

¹⁰ Im Gegensatz zu den Angaben über Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor, die von den Mitgliedstaaten nach Anhang III A der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1) erhoben werden, werden die Angaben über Beihilfen für den Schienenverkehr nach einer anderen Methode erhoben, so dass diese Daten nicht in die Gesamtstatistik einfließen können.

¹¹ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beihilfenanzeigers hatten Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien, Angaben zu den Beihilfen für den Schienenverkehr übermittelt.

¹² Näheres zu den Beihilfen im Schienenverkehr finden Sie in Kapitel 2.3.5 des Arbeitspapiers.

¹³ Quelle: GD Wettbewerb; BIP-Angaben: Eurostat.



Seit den 1980er Jahren ist beim Volumen der staatlichen Beihilfen insgesamt ein Abwärtstrend zu beobachten. Sie gingen von rund 2 % des EU-BIP in den 1980er Jahren auf rund 1 % des EU-BIP in den 1990er Jahren zurück und erreichten zwischen 2004 und 2008 0,5-0,6 % des EU-BIP, mit einem einmaligen Spitzenwert im Jahr 2006. Seit 2008 zeigt die Beihilfenentwicklung einen leichten Anstieg der Beihilfen, die 2010 rund 0,6 % des EU-BIP erreichten. Die Gründe für die in der Vergangenheit verzeichneten rückläufigen Aufwendungen für staatliche Beihilfen werden in früheren Beihilfeanzeigen behandelt¹⁴.

Kurzfristig gesehen war das Niveau der Aufwendungen für staatliche Beihilfen ab 2008 ungefähr gleichbleibend, was an der Entwicklung – von 0,062 %¹⁵ auf 0,60 %¹⁶ des EU-BIP – sichtbar wird. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass die Mitgliedstaaten ihre Disziplin bei der Beihilfengewährung zwar weitgehend aufrechterhalten haben, die Maßnahmen zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber den nicht krisenbedingten Beihilfen 2010 jedoch zu einem leichten Anstieg des Beihilfenniveaus bei nicht krisenbedingten Maßnahme beigetragen haben. Des Weiteren zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten bei den nicht krisenbedingten Maßnahmen an ihrer gezielten und ausgewogenen Beihilfenpolitik festgehalten haben.

Wegen der Besonderheiten von Landwirtschafts-, Fischerei- und Verkehrsbeihilfen wird in den folgenden Abschnitten über die Höhe und die Zielsetzung der nicht krisenbedingten Beihilfen (2.1 und 2.2) nur auf Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor eingegangen.

2.1. Entwicklung des Niveaus der nicht krisenbedingten staatlichen Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor

Um zu verhindern, dass ein verzerrtes Bild der Aufwendungen für Beihilfen zugunsten des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors entsteht, wurden bei der Analyse der Beihilfen für diese beiden Wirtschaftszweige, die in Kapitel 3 näher behandelt werden,

¹⁴ Herbstausgabe 2010, KOM(2010) 701; Herbstausgabe 2009, KOM (2009) 661 endg. Die Ausgaben können von der Website der GD Wettbewerb heruntergeladen werden:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html.

¹⁵ Zeitraum 2005-2007.

¹⁶ Zeitraum 2008-2010.

krisenbedingte Beihilfemaßnahmen nicht berücksichtigt. Diese Ausnahme ist zudem wegen der besonderen Berechnungsmethode für Beihilfen für den Finanzsektor gerechtfertigt.

Bei den Aufwendungen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor in der EU ist im Zeitraum 2008-2010 im Vergleich zu dem Zeitraum 2005-2007 ein leichter Aufwärtstrend festzustellen. Im Durchschnitt beliefen sich die Aufwendungen für Beihilfen auf rund 59,9 Mrd. EUR bzw. 0,49 % des EU-BIP gegenüber 52,8 Mrd. EUR bzw. 0,43 % des EU-BIP im vorherigen Zeitraum. Dies zeigt erstens, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise offensichtlich gewisse Auswirkungen auf die Beihilfeaufwendungen für nicht krisenbedingte Beihilfemaßnahmen hatte, mit denen die Mitgliedstaaten insbesondere die regionale Entwicklung sowie Forschung, Entwicklung und Innovation (im Folgenden „FuEuI“) verstärkt förderten. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht festgestellt werden, ob der Aufwärtstrend, der sich erstmals zeigt, seitdem das Beihilfeniveau zurückgegangen ist, Teil eines langfristigen, jetzt beginnenden Trends ist, oder ob er die besondere Situation der Finanz- und Wirtschaftskrise widerspiegelt, in der kurzfristig ein höheres Beihilfeniveau zu erwarten ist.

Dass es den Mitgliedstaaten im Allgemeinen gelungen ist, das Beihilfenniveau insgesamt im Griff zu behalten, zeigt sich auch daran, dass 11 Mitgliedstaaten ihr Beihilfenniveau im Vergleich zum durchschnittlichen Trend in der EU senken konnten¹⁷. Bei den übrigen Mitgliedstaaten, die ein höheres Beihilfenniveau verzeichnen, kann der Anstieg weitgehend durch Beihilfen erklärt werden, die im Rahmen horizontaler Zielsetzungen bereitgestellt wurden, während sektorspezifische Beihilfen 2010 weiter abnahmen.

Der zwischen 2009 und 2010 verzeichnete leichte Abwärtstrend um rund 0,01 % bei den Aufwendungen für staatliche Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor ist hauptsächlich auf einen Anstieg der Aufwendungen für regionale Entwicklung und andere horizontale Zielsetzungen zurückzuführen. So gewährten Griechenland, Litauen und Rumänien z. B. mehr regionale Beihilfen. Frankreich, Luxemburg und das Vereinigte Königreich stellten mehr Beihilfen für andere horizontale Zielsetzungen bereit. Gegenwärtig können jedoch noch keine Aussagen darüber gemacht werden, ob dieser neue Abwärtstrend bei den Aufwendungen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor den Anfang einer Umkehr des lang anhaltenden Trends darstellt. Es zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten erfolgreich auf einen veränderten wirtschaftlichen Bedarf reagiert haben. Die Tatsache, dass immer mehr Beihilfen auf der Grundlage von Gruppenfreistellungen¹⁸ gewährt werden und die Mitgliedstaaten nach wie vor Beihilferegulungen einsetzen, zeigt, dass diese Instrumente es den Mitgliedstaaten ermöglichen, vielen Unternehmen Beihilfen zu gewähren, die bei der Kommission nicht einzeln angemeldet werden müssen.

2.2. Nicht krisenbedingte staatliche Beihilfen für horizontale Ziele von gemeinsamem Interesse

Das Konzept der horizontalen Beihilfen, d. h. Beihilfen, die nicht für bestimmte Wirtschaftszweige vergeben werden, ist im AEUV verankert¹⁹; dies gibt der Kommission

¹⁷ Siehe Abbildung 6 des Arbeitspapiers.

¹⁸ Näheres siehe Kapitel 4.

¹⁹ So z. B. in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a im Hinblick auf Regionalbeihilfen und Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b im Hinblick auf die Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse.

Raum für politische Entscheidungen darüber, welche staatlichen Beihilfen als mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden können, um gemeinsame politische Ziele wirksam voranzubringen. Am bedeutendsten sind in diesem Zusammenhang die Beihilfen für FuEuI, die dem Umweltschutz, der Energieeinsparung und der Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energien dienen, gefolgt von Regionalbeihilfen sowie Beihilfen für KMU, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausbildungsförderung.

Im Jahr 2010 wurden insgesamt rund 51,9 Mrd. EUR bzw. 0,42 % des EU-BIP in Form von Beihilfen für horizontale Ziele gewährt; sie machten 85 % aller Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor aus. Der Anteil der drei wichtigsten Zielsetzungen – regionale Entwicklung (24,3 % aller Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor), Umweltschutz (23,7 %) und FuEuI (17,4 %) – betrug rund zwei Drittel des gesamten Beihilfevolumens für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor. Dieses beträchtliche Beihilfevolumen, das für horizontale Beihilfen bereitgestellt wurde, liegt ebenfalls im allgemeinen Trend, wonach sich zwischen den Jahren 2005-2007 und 2008-2010 ein Anstieg von rund 2,2 % abzeichnet. Außerdem übertraf das Niveau der Beihilfen für horizontale Ziele in 19 Mitgliedstaaten den EU-Durchschnitt, nur in zwei Mitgliedstaaten lag es unter 50 %.

Das Volumen der sektorspezifischen Beihilfen (einschließlich Rettungsbeihilfen und Umstrukturierungsbeihilfen) belief sich 2010 auf 15 % aller Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor; es sank weiter auf 9,1 Mrd. EUR bzw. 0,07 % des EU-BIP. Der wichtigste Grund für diese Entwicklung ist die Tatsache, dass dem verarbeitenden und dem nichtverarbeitenden Gewerbe weniger Beihilfen gewährt werden.

Dieser langfristige Trend zeigt insgesamt, dass die Mitgliedstaaten sich weiterhin bemüht haben, ihre Beihilfen auf horizontale Zielsetzungen von gemeinsamem Interesse zu konzentrieren.

3. STAATLICHE BEIHILFEN IN DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTSKRISE

3.1. Trends bei der Genehmigung und Verwendung staatlicher Beihilfen für den Finanzsektor

Die Turbulenzen auf den Finanzmärkten, die 2008 durch die Finanzkrise ausgelöst wurden, erforderten breit angelegte Maßnahmen der europäischen Regierungen, um die negativen Auswirkungen des Schocks abzumildern. Staatliche Beihilfen für Finanzinstitutionen waren ein zentrales Mittel zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Finanzsektor, mit dem eine Systemkrise vermieden werden sollte.

In der Zeit vom 1. Oktober 2008²⁰ bis zum 1. Oktober 2011 genehmigte die Kommission Beihilfen in Höhe von 4506,5 Mrd. EUR (36,7 % des EU-BIP) für den Finanzsektor. Der größte Teil der Beihilfen (3457 Mrd. EUR bzw. 27,7 % des EU-BIP) wurde 2008 hauptsächlich in Form von Garantien für Bankanleihen und kurzfristige Verbindlichkeiten genehmigt. Seit 2008 ist die Zahl der staatlichen Hilfsmaßnahmen, die der Kommission zur Genehmigung vorgelegt wurden, stetig gesunken, und die Wahl der Beihilfeinstrumente

²⁰ Bei den Zahlen für 2008 wurden auch die für die Rekapitalisierung von Northern Rock im Jahr 2007 genehmigten Mittel berücksichtigt.

verlagerte sich nach 2008 von Garantien zunehmend auf Maßnahmen zur Rekapitalisierung von Banken und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva.

Im Zeitraum 2008-2010²¹ belief sich das tatsächlich von den Mitgliedstaaten verwendete Beihilfevolumen auf 1608 Mrd. EUR²² bzw. 13,1 % des EU-BIP. Garantien und Liquiditätsmaßnahmen machten 1199 Mrd. EUR bzw. 9,8 % des EU-BIP aus. Der verbleibende Teil der verwendeten Beihilfen entfällt auf Rekapitalisierungen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva, insgesamt 409 Mrd. EUR (3,3 % des EU-BIP).

Im Jahr 2010 genehmigte bzw. verwendete Beihilfen im Zuge der Finanzkrise

2010 genehmigte die Kommission Beihilfen in Höhe von insgesamt 383,8 Mrd. EUR, was 3,1 % des EU-BIP entsprach. Die neu genehmigten Beihilfen konzentrierten sich auf einige wenige Länder und verteilten sich folgendermaßen: 183,9 Mrd. EUR in Form von Rekapitalisierungen, 55,4 Mrd. EUR in Form von Garantien, 77,9 Mrd. EUR in Form von Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva und 66,7 Mrd. EUR in Form von Liquiditätsmaßnahmen.

Die insgesamt verwendeten Beihilfen für Rekapitalisierungen und wertgeminderte Aktiva beliefen sich 2010 auf 121,3 Mrd. EUR (1 % des EU-BIP). Der Anteil der Kapitalzuführungen betrug 87,8 Mrd. EUR (0,7 % des EU-BIP), die Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva beliefen sich auf 33,6 Mrd. EUR (0,3 % des EU-BIP). Bei den Garantien und Liquiditätsmaßnahmen lag der durchschnittliche Betrag für das Jahr 2010 bei 983,9 Mrd. EUR (8 % des EU-BIP), von denen 922 Mrd. EUR (7,5 % des EU-BIP) auf Garantien und 61,9 Mrd. EUR (0,5 % des EU-BIP) auf Liquiditätsmaßnahmen entfielen.

3.2. Im Rahmen des Vorübergehenden Rahmens genehmigte bzw. verwendete Beträge

Hintergrund und Anwendungsbereich

Am 17. Dezember 2008 erließ die Kommission als Antwort auf die Verknappung der Kredite für die Realwirtschaft infolge der Finanzkrise den Vorübergehenden Rahmen. Der Rahmen sollte in erster Linie eine Kontinuität der Unternehmensfinanzierung gewährleisten und auch durch Investitionsanreize die Grundlagen für ein langfristiges Wachstum legen. Außerdem wurden bestimmte Regeln bestehender Leitlinien vereinfacht und u. a. höhere Obergrenzen für Risikokapitalinvestitionen eingeführt. Der Vorübergehende Rahmen ermöglicht Fördermaßnahmen in sämtlichen Wirtschaftszweigen, nicht jedoch Beihilfen zur Behebung von bereits vor der Krise bestehenden strukturellen Problemen. Er darf somit nicht auf Unternehmen angewandt werden, die sich schon vor der Krise in Schwierigkeiten befanden.

Der Vorübergehende Rahmen ist Teil eines umfassenderen Kommissionskonzepts zur Bewältigung der Wirtschaftskrise, des Europäischen Konjunkturprogramms²³.

²¹ Bei den Zahlen für 2008 wurden auch die für die Rekapitalisierung von Northern Rock im Jahr 2007 verwendeten Mittel berücksichtigt.

²² Einschließlich neuer Beihilfen und des Durchschnitts ausstehender Beträge.

²³ Angenommen im November 2008.

Angesichts der hohen Volatilität der Finanzmärkte in Verbindung mit der ungewissen weiteren wirtschaftlichen Entwicklung beschloss die Kommission Ende 2010, bestimmte Maßnahmen des Vorübergehenden Rahmens um ein Jahr zu verlängern, gleichzeitig die Möglichkeit auslaufen zu lassen, pro Unternehmen begrenzte, mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfen von maximal 500 000 EUR zu gewähren, und die Gewährung von Beihilfen nach dem Vorübergehenden Rahmen an strengere Voraussetzungen zu knüpfen²⁴.

Nach dem Vorübergehenden Rahmen genehmigte Maßnahmen

Die Kommission genehmigte 2010 sechs neue Beihilferegelungen und eine neue Ad-hoc-Maßnahme unter dem Vorübergehenden Rahmen; 10 Beihilferegelungen nach dem Vorübergehenden Rahmen wurden verlängert²⁵; insgesamt wurden damit Beihilfen von 1,6 Mrd. EUR (0,1 % des EU-BIP) genehmigt. Im Einzelnen handelte es sich um eine Regelung für Beihilfen von bis zu 500 000 EUR je Unternehmen (1 Mitgliedstaat), 1 subventionierte Garantieregelung (1 Mitgliedstaat), 1 Risikokapitalregelung (1 Mitgliedstaat) und 3 Regelungen über Exportkredite (3 Mitgliedstaaten). Darüber hinaus wurden auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens 10 neue Beihilfemaßnahmen für die Landwirtschaft gewährt. Bei den verlängerten Regelungen handelte es sich um 3 Regelungen (3 Mitgliedstaaten), 2 subventionierte Garantemaßnahmen (2 Mitgliedstaaten), 2 Regelungen über Zinszuschüsse für Darlehen (2 Mitgliedstaaten) und 3 Regelungen über Exportkredite.

Seit Inkrafttreten des Vorübergehenden Rahmens hat das auf dieser Grundlage von der Kommission genehmigte Gesamtvolumen an Beihilfen rund 82,9 Mrd. EUR betragen²⁶.

2010 verwendete Beihilfen

Die auf der Grundlage des Vorübergehenden Rahmens tatsächlich verwendeten Beihilfen beliefen sich 2010 auf rund 11,8 Mrd. EUR bzw. 0,09 % des EU-BIP.

Die meisten Mitgliedstaaten setzten in erster Linie das Instrument des begrenzten Beihilfebetrags (rund 5,3 Mrd. EUR), gefolgt von subventionierten Garantien (2,9 Mrd. EUR), zinsbegünstigten Darlehen (2,7 Mrd. EUR) und Risikokapitalbeihilfen (0,77 Mrd. EUR) ein. Zinsbegünstigte Darlehen für die Herstellung „grüner“ Produkte wurden nicht gewährt.

Das insgesamt seit Inkrafttreten des Vorübergehenden Rahmens auf dieser Grundlage verwendete Beihilfevolumen beträgt rund 32,8 Mrd. EUR.

Näheres zu den nach dem Vorübergehenden Rahmen gewährten Beihilfen finden Sie in Kapitel 3.2 des Arbeitspapiers.

²⁴ Mitteilung der Kommission – Vorübergehender Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (ABl. C 6 vom 11.1.2011, S. 5).

²⁵ Näheres dazu in Kapitel 3.2 des Arbeitspapiers.

²⁶ Stichtag: 1. Oktober 2011.

4. TRENDS BEI DEN AUFWENDUNGEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN NACH BEIHILFENART

4.1. Zahl der Beihilfemaßnahmen

2010 fiel die Zahl der von den Mitgliedstaaten neu eingeführten und unter Gruppenfreistellungen fallenden Maßnahmen im Vergleich zu 2009 um fast die Hälfte. Der Anteil der im Rahmen von Gruppenfreistellungsregelungen und als Einzelmaßnahmen gewährten Beihilfen ist jedoch stabil geblieben. Der Hauptgrund für den rückläufigen Trend ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten neue Beihilfemaßnahmen im Rahmen der im September 2008 in Kraft getretenen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (im Folgenden „AGVO“) einführten und bestehende Beihilfemaßnahmen, die im Rahmen der auslaufenden früheren Gruppenfreistellungsverordnungen für Beschäftigungsbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen, KMU-Beihilfen und (teilweise auch) Regionalbeihilfen gewährt worden waren, weitgehend ersetzten. Auch Haushaltskürzungen im Jahr 2010 dürften bei der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, neue freigestellte Beihilfemaßnahmen einzuführen, eine Rolle gespielt haben.

4.2. Beihilfevolumen – rund 21 % der Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor fallen unter eine Gruppenfreistellungsverordnung

Das Volumen der freigestellten Beihilfen nahm weiter um rund 1 Mrd. EUR zu und lag damit bei rund 12,6 Mrd. EUR (0,1 % des EU-BIP); dies entsprach 21 % des gesamten Beihilfevolumens für das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor. Die Zunahme des Beihilfevolumens bei den Gruppenfreistellungen im Jahr 2010 geht hauptsächlich auf Regionalbeihilfen, FuEuI-Beihilfen und Beschäftigungsbeihilfen zurück, während die für KMU und Ausbildung bereitgestellten Beihilfen zurückgingen, was einem Anstieg der freigestellten Beihilfen insgesamt jedoch nicht entgegenstand. Wie erwähnt, ließen die Mitgliedstaaten weiterhin die zuvor unter den sektorspezifischen Gruppenfreistellungsverordnungen gewährten Beihilfen auslaufen, und sie ersetzten sie durch entsprechende AGVO-Maßnahmen. In vielen Fällen wurde dabei der Geltungsbereich der Maßnahmen, wie nach der AGVO zulässig, erweitert.

5. DURCHSETZUNG DES BEIHILFENRECHTS

Rechtswidrige staatliche Beihilfen²⁷

In den Jahren 2000 bis 2010 erließ die Kommission 980 Entscheidungen bzw. Beschlüsse über rechtswidrige Beihilfen. Bei rund 22 % der rechtswidrigen Beihilfen²⁸ griff die Kommission mit einer Negativentscheidung bzw. einem Negativbeschluss ein, mit der/dem festgestellt wurde, dass die Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar war. Im Rahmen einer Negativentscheidung bzw. eines Negativbeschlusses wird in der Regel angeordnet, dass der betreffende Mitgliedstaat die rechtswidrigen Beihilfen zurückzufordern hat. Bei weiteren

²⁷ Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten Beihilfemaßnahmen nicht nur vorab bei der Kommission anmelden, sondern auch das Ergebnis der Prüfung durch die Kommission abwarten, bevor sie die angemeldeten Maßnahmen durchführen. Kommt ein Mitgliedstaat einer dieser beiden Verpflichtungen nicht nach, so wird die Beihilfemaßnahme als „rechtswidrig“ eingestuft.

²⁸ 217 Fälle.

3 % der rechtswidrigen Beihilfen²⁹ erließ die Kommission eine Entscheidung bzw. einen Beschluss mit Auflagen. Diese Eingriffsrate von etwa 25 % bei rechtswidrigen Beihilfen ist schätzungsweise zehnmal so hoch wie die Rate der Negativentscheidungen/-beschlüsse und mit Auflagen verbundenen Entscheidungen/Beschlüssen bei ordnungsgemäß angemeldeten Beihilfen. Über die Hälfte der Beihilfen, bei denen die Kommission eingriff, betrafen das verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor, etwas weniger als ein Viertel die Landwirtschaft und der Rest Fischerei, Verkehr und Bergbau.

Rückforderung von Beihilfen

Weitere Fortschritte wurden bei der Vollstreckung anhängiger Rückforderungsentscheidungen bzw. -beschlüsse erzielt. Die Gesamtzahl der noch anhängigen Fälle lag bei 55 (gegenüber 94 Fällen Ende 2004). Der Betrag der seit 2000 zurückgeflossenen rechtswidrigen, mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfen hat weiterhin zugenommen und belief sich am 30. Juni 2011 auf 11,5 Mrd. EUR. Dies bedeutet, dass der Prozentsatz der ausstehenden Rückzahlungen rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer Beihilfen von 75 % (Ende 2004) auf rund 18,6 % (30. Juni 2011) gesunken ist.

²⁹ 31 Fälle.

Durchsetzung des Beihilfenrechts: Zusammenarbeit mit den Gerichten der Mitgliedstaaten

Im Zuge der Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilferechts durch die einzelstaatlichen Gerichte von 2009³⁰ wurden die Sensibilisierungsbemühungen intensiviert: Auf den Internet-Seiten der GD Wettbewerb wurde ein Informationspaket³¹ veröffentlicht und zur Unterstützung der Richter bei ihrer täglichen Arbeit wurde eine Broschüre³² zusammengestellt. Außerdem wurden Schulungen für Richter der Mitgliedstaaten organisiert³³.

Nachträgliche Kontrolle

Seit Inkrafttreten der AGVO unterliegen immer weniger Beihilfen der Anmeldepflicht. Die Ergebnisse zeigen, dass der Teil der geltenden Beihilfavorschriften, nach dem Beihilferegelungen genehmigt und die Mitgliedstaaten Beihilfemaßnahmen auf der Grundlage von Gruppenfreistellungsverordnungen durchführen können, seine Funktion insgesamt nach wie vor recht gut erfüllt. Allerdings wurden verschiedene individuelle und horizontale Problembereiche festgestellt, denen sich die Mitgliedstaaten widmen sollten.

³⁰ Bekanntmachung der Kommission über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte (ABl. C 85 vom 9.4.2009, S. 1).

³¹ http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid.html.

³² http://ec.europa.eu/competition/publications/state_aid/national_courts_booklet_en.pdf.

³³ Über die Anlaufstelle ec-amicus-state-aid@ec.europa.eu wurden mehrere Anfragen nationaler Richter behandelt.

ANHANG

Arbeitspapier der Kommission „Fakten und Zahlen zu staatlichen Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten“