

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Binnenmarkt und staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ (Initiativstellungnahme)

(2013/C 161/04)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 12. Juli 2012 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Der Binnenmarkt und staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. März 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 488. Plenartagung am 20./21. März 2013 (Sitzung vom 21. März) mit 156 gegen 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Angesichts des bevorstehenden Wandels des Systems der staatlichen Beihilfen hält es der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) für zweckmäßig, in einer Initiativstellungnahme die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung aus Sicht der Zivilgesellschaft zu beleuchten und auf ihre Berücksichtigung im Rahmen der Grundprinzipien des Binnenmarkts einzugehen.

1.2 In Zeiten der Krise und einer weitverbreiteten wirtschaftlichen Rezession, die flexibler und mit den Wettbewerbsregeln im Einklang stehender Unterstützungs- und Interventionsmaßnahmen bedarf, kommt diesem überaus wichtigen Thema zentrale Bedeutung zu. In den vergangenen Jahren hat die Kommission vorläufige Interventionsrahmen angenommen, um eine angemessene Unterstützung für Banken und Unternehmen zu ermöglichen.

1.3 Da die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung speziell für Probleme benachteiligter Regionen Abhilfe schaffen und folglich darauf abzielen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union insgesamt zu fördern, sind sie ein wertvolles Instrument, das zur Bewältigung der Krise und zur Ankurbelung der Wirtschaft in den Regionen Europas beitragen kann. Für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist es besonders wichtig, dass diese Instrumente effizient und wirksam sind: Der Zugang zu diesem spezifischen Beihilfesystem sollte durch eine Vereinfachung der Zugangsbedingungen, eine flexiblere Gestaltung des Instruments und angemessene Informationen über die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gefördert werden.

1.4 Der EWSA begrüßt folglich, dass die Kommission im Rahmen des von Kommissionsmitglied Joaquín Almunia eingeleiteten Prozesses der Modernisierung der staatlichen Beihilfen⁽¹⁾ auch dieses Regelungspaket aktualisieren und modernisieren will, mit dem öffentliche Interventionen in Maßnahmen zur Förderung von Unternehmen in benachteiligten Gebieten gelenkt werden sollen. Der EWSA hält es für erforderlich, dass bei dieser Modernisierung auf Kohärenz zwischen Regional- und Wettbewerbspolitik geachtet und der Subsidiarität Rechnung getragen wird.

1.5 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission folglich, Unionspolitiken und Wettbewerbspolitik stärker aufeinander abzustimmen, damit die Wettbewerbspolitik das Erreichen der Ziele von gemeinsamem europäischem Interesse (z.B. einheitliche und integrierte Entwicklung der Regionen Europas) nicht behindert, sondern vielmehr die Chance bietet, die regionalen Wirtschaftsräume des Binnenmarkts nach der Krise anzukurbeln.

1.6 Am 14. Januar 2013 hat die Kommission eine öffentliche Anhörung zum Entwurf der Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020⁽²⁾ eingeleitet: Das Dokument entspricht in seinem Ansatz weitgehend dem informellen Dokument, das den Mitgliedstaaten bereits im Dezember 2011 übermittelt wurde. Es war bereits Gegenstand einer ersten multilateralen Sitzung, in der die Europäische Kommission angedeutet hat, dass sie für einige Vorschläge der Mitgliedstaaten, z.B. bezüglich einem prozentualen Höchstsatz der förderfähigen Bevölkerung auf europäischer Ebene, offen sei. In diesem Zusammenhang vermittelt der EWSA der Kommission in dieser strategisch wichtigen Stellungnahme seinen Standpunkt.

1.7 In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA dafür aus, dass den Mitgliedstaaten mit den neuen Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung ein flexibles Instrument für horizontale Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie an die Hand gegeben wird. Erfolge soll dies durch die Nutzung regionaler Spitzenleistungen, unabhängig vom Wirtschaftssektor bzw. von der Größe der Unternehmen, die an Investitionsvorhaben zur Förderung der Entwicklung benachteiligter Regionen beteiligt sind.

1.8 Das jetzige System ist seit über 40 Jahren im Wesentlichen unverändert geblieben. Es ist unangemessen und starr und beruht auf einer geografischen Untergliederung des Territoriums der Union. Wenn die jetzige Methode in dem neuen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld der Union weiterhin angewandt wird, könnte sie die Entwicklung des Binnenmarktes konterkarieren.

⁽¹⁾ ABl. C 11 vom 15.1.2013, S. 49.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/explanatory_note_de.pdf.

1.9 Der EWSA empfiehlt der Kommission, auf flexiblere Bezugsparameter zurückzugreifen, die einem sich stark wandelnden wirtschaftlichen Umfeld besser gerecht werden. Dabei sollten die Zielregionen für den Mitteleinsatz auf der Grundlage von Prioritäten, Anforderungen, der territorialen Verteilung der wirtschaftlichen Ineffizienzen und sozialen Ausgrenzungsfällen und dem institutionellen Kontext bestimmt werden – unabhängig von den Verwaltungsgrenzen.

1.10 Der EWSA betont deshalb, dass es notwendig ist, das Instrument der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung im Rahmen des umfassenden Modernisierungsprozesses an die Dynamik und das Tempo der Wirtschaftsentwicklung nach der Krise anzupassen, die eine größere Flexibilität bei der Ermittlung der regionalen Nachteile verlangen. Die Bestimmung der benachteiligten Regionen anhand einer geografischen Karte, die für die gesamte Programmlaufzeit (7 Jahre) starr festgelegt ist, ist nicht länger angemessen.

1.11 Der EWSA spricht sich dafür aus, die benachteiligten Regionen im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe c) nicht einfach nur dadurch zu ermitteln, dass die nach Maßgabe von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe a) geförderten Regionen von der geförderten Gesamtbevölkerung (ausgedrückt als Prozentsatz der europäischen Bevölkerung) abgezogen werden, was jeder Grundlage entbehrt. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten für die Feststellung der regionalen Nachteile über eine umfassende Palette an Parametern verfügen können.

1.12 Nach Auffassung des EWSA ist es verfehlt, die großen Unternehmen von der Unterstützung für Investitionsprojekte zur Förderung der regionalen Entwicklung und des Zusammenhalts auszuschließen. Dies birgt nämlich die große Gefahr, das Entwicklungspotenzial zu vergeuden, das sich ausschließlich aus den Synergieeffekten und der horizontalen Integration des gesamten Unternehmensgefüges ergibt, unabhängig von der Größe der Unternehmen.

1.13 Der EWSA ruft die Kommission auf, einen Mechanismus einzuführen, der den potenziellen negativen Auswirkungen der Regionalbeihilfen im Vorfeld Rechnung trägt (z.B. erhebliche Arbeitsplatzverluste in Unternehmen innerhalb der EU), und zwar nicht nur im Rahmen der vergleichenden Bewertung, die die Kommission während des Anmeldeverfahrens durchführt und die derzeit lediglich große Investitionsprojekte betrifft⁽³⁾, sondern auch im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung.

1.14 Der EWSA betont, dass das Instrument der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung derart gestaltet sein muss, dass Verdrängungs- und Verlagerungseffekte ausgeschlossen werden, die auf beträchtliche Unterschiede in der Beihilfeintensität zwischen angrenzenden und in geografischer Nähe zueinander liegenden Regionen zurückzuführen sind und den Binnenmarkt durch sogenannte Subventionswettläufe fragmentieren.

1.15 Der EWSA empfiehlt der Kommission,

- die beabsichtigte Reduzierung der Beihilfeintensität für große Unternehmen von 40 % auf 30 % und 25 % zu überdenken. Die

vorgeschlagene Reduzierung würde die Attraktivität für Auslandsinvestitionen beeinträchtigen;

- die Beihilfeintensität nicht auf die Höhe der Mehrkosten zu beschränken, und von einer Verschärfung der Bestimmungen für den Nachweis der Anzeizeffekte der Beihilfen durch große Unternehmen abzusehen;
- zu gewährleisten, dass die Fähigkeit von Regionen der Kategorie a), Auslandsinvestitionen anzuziehen und neue Arbeitsplätze und Werte zu schaffen, nicht beeinträchtigt wird, und dass diesen Regionen im Vergleich zu anderen Regionen außerhalb Europas, deren Beihilferegeln oftmals viel großzügiger sind, keine Wettbewerbsnachteile entstehen.

1.16 Gleichzeitig sollte die Kommission in einer gesonderten Schutzklausel festlegen, dass insbesondere die großen Unternehmen, die für die Errichtung einer neuen Betriebsstätte oder den Erwerb von unmittelbar mit einer Betriebsstätte verbundenen Vermögenswerten Beihilfen mit regionaler Zielsetzung erhalten, in den fünf Folgejahren nach der Beihilfegewährung Folgendes sicherstellen müssen:

- Erhalt des Beschäftigungsniveaus in den anderen in den Mitgliedstaaten ansässigen Betriebsstätten als jenen, für die das Unternehmen einen Antrag auf Beihilfen mit regionaler Zielsetzung im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe a) stellt oder
- Gewährleistung, dass eine Senkung des Beschäftigungsniveaus in den anderen in den Mitgliedstaaten ansässigen Betriebsstätten als jenen, für die das Unternehmen einen Antrag auf Beihilfen mit regionaler Zielsetzung im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe a) stellt, aufgrund und gemäß einer einvernehmlichen Einigung mit den Sozialpartnern der regionalen bzw. gegebenenfalls nationalen Ebene der betroffenen Mitgliedstaaten erfolgt.

1.17 Der EWSA fordert die Kommission auf, die Senkung der Beihilfeintensität stärker schrittweise, längerfristig und ausgewogener zu vollziehen als im Vorschlag vorgesehen. Die Senkung sollte der festzulegenden Reduzierung der Beihilfen entsprechen, die die Regionen im Bereich der Kohäsionspolitik erhalten haben.

1.18 Der EWSA schlägt vor, das Pro-Kopf-BIP (derzeit der einzige Parameter, der die reelle regionale Wirtschaftsentwicklung allerdings nicht widerspiegelt) um weitere Parameter zu ergänzen, so z.B. die Arbeitslosenquote, das Verhältnis zwischen dem Rückgang der Erwerbstätigen und der Gesamtzahl der Erwerbstätigen und andere Parameter, die der realen Situation besser Rechnung tragen können.

2. Das veränderte wirtschaftliche Umfeld nach der Krise

2.1 Im Bereich der Wettbewerbspolitik ist die Kontrolle der staatlichen Beihilfen ein notwendiges Instrument, um zu gewährleisten, dass der Binnenmarkt auf den Grundsätzen des freien Handels und der Wettbewerbsfähigkeit fußt und der

⁽³⁾ 2009/C 223/02, S. 54.

Notwendigkeit gerecht wird, gleiche Bedingungen für alle Unternehmen zu sichern, die auf dem europäischen Binnenmarkt tätig sind. Gemäß Artikel 107 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten deshalb keine staatlichen Beihilfen gewähren, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, bestimmten Unternehmen ungerechtfertigte selektive Vorteile verschaffen und so dazu führen, dass wettbewerbsfähigere Unternehmen nicht von den Kräften des Markts profitieren, was die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft insgesamt untergräbt.

2.2 Dennoch sieht der Vertrag mögliche Ausnahmen von diesem Verbot vor, wenn die Beihilfen der Erreichung von Zielen von gemeinsamem europäischem Interesse dienen, die durch die Marktkräfte allein nicht erreicht werden können. In den Absätzen 2 und 3 des Artikels 107 werden die wichtigsten Fehlentwicklungen des Marktes sowie die **Ausnahmefälle** aufgelistet, in denen bestimmte Beihilfen mit dem Binnenmarkt "vereinbar sind" oder "als vereinbar angesehen werden können", auf der Grundlage von Kriterien, die ausschließlich von der Europäischen Kommission vorgegeben werden.

2.3 Gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben a) und c) können Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter benachteiligter Gebiete innerhalb der Europäischen Union (sogenannte "Beihilfen mit regionaler Zielsetzung") von der Kommission als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Dabei handelt es sich um Beihilfen, die in erster Linie für **große Unternehmen** als Investitionsbeihilfen und zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen oder unter ganz bestimmten Umständen als Betriebsbeihilfen gewährt werden. Beide Beihilfen sind **für spezifische Regionen vorgesehen und dienen zum Ausgleich regionaler Unterschiede**, insbesondere durch die Förderung der Ansiedlung neuer Betriebe.

2.4 Da die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung speziell für Probleme benachteiligter Gebiete Abhilfe schaffen, fördern sie den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union insgesamt: Die Ziele der staatlichen Beihilfen entsprechen jenen der Strukturfonds, die neben den nationalen Haushalten eine der möglichen Finanzierungsquellen für die Umsetzung der regionalen Entwicklungspolitik sind.

2.5 Der EWSA bekräftigt, dass es absolut notwendig ist, das System zur Kontrolle der staatlichen Beihilfen, die die ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarktes stark gefährden können, aufrechtzuerhalten und in einigen Fällen auch zu stärken. Es muss jedoch gewährleistet werden, dass die Vorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen nicht zu einer Fragmentierung führen, und dass das erhöhte Risiko der Wettbewerbs- und Handelsverzerrung aufgrund der unterschiedlichen Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Investitionsbeihilfen ausgeräumt wird.

2.6 Gleichzeitig hält er es für notwendig, die Wirksamkeit und Flexibilität der für Noteinsätze zur Verfügung stehenden Instrumente zu gewährleisten, um Krisengebiete zu unterstützen und Krisensituationen zu bewältigen.

2.7 Das derzeitige System der Leitlinien für die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung weist aufgrund seiner starren Struktur, die auf einer geografischen Unterteilung des Gemeinschaftsgebiets beruht, offenkundige Mängel auf und entspricht nicht in vollem Umfang den in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags genannten Zielen, da es wettbewerbsverzerrende Auswirkungen haben kann. Wenn das geltende System in dem veränderten wirtschaftlichen und sozialen Umfeld der Union zum Tragen kommt, könnte es die Entwicklung des Binnenmarktes beeinträchtigen.

2.8 Die Modernisierung der staatlichen Beihilfen muss auch dieses wichtige Instrument umfassen, das die Bandbreite der möglichen Maßnahmen zur Unterstützung benachteiligter Regionen ergänzt. Es ist zumindest merkwürdig, dass die Kommission nicht nur das System aus dem Jahr 1971 mit den späteren Änderungen beibehalten, sondern seine Anwendung an noch strengere Bestimmungen koppeln will. Die von der Kommission mehrmals bekräftigten Ziele Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen werden durch inkohärente Politiken konterkariert, die das Potenzial einer zielgerichteten Reform der Leitlinien einschränken.

2.9 Die Europäische Kommission anerkennt in der Europa-2020-Strategie, dass sich die wirtschaftliche Situation schneller ändert als die Politik und dass Europa folglich einen neuen Ansatz benötigt, der sich auf die thematische und prioritäre Konzentration der Ressourcen stützen muss, um nach der Krise erneut ein nachhaltiges Wachstum sowie nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten. Wie die GD Wettbewerb unlängst in einem Diskussionspapier⁽⁴⁾ vom 23. Februar 2012 bekräftigt, geschieht dies durch miteinander verzahnte Reformen in den verschiedenen Sektoren, im Rahmen einer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Akteuren, um ein breites und ausgewogenes Einvernehmen in Bezug auf den einzuschlagenden Weg zu erzielen.

2.10 Der EWSA begrüßt diesen Ansatz und hält ihn für flexibler, dynamischer und somit auch angemessener, um die rasch und kontinuierlich fortschreitende Krise in der EU zu bewältigen. Er spricht sich dafür aus, diesen Ansatz auch und insbesondere bei der Ausgestaltung der Ausnahmen zu verfolgen, die der Vertrag in Bezug auf die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vorsieht.

3. Kohärenz zwischen der regionalen Kohäsionspolitik und der Wettbewerbspolitik

3.1 Der EWSA erinnert daran, dass die Kommission seit der ersten Systematisierung der Grundsätze der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, die mit den Leitlinien von 1998⁽⁵⁾ auf den Weg gebracht wurde, stets betont hat, dass die Konzentration und die Kohärenz der Regionalpolitik und der Wettbewerbspolitik gestärkt werden müssen⁽⁶⁾.

3.2 Dieser Ansatz hat die Kohärenz zwischen den beiden Systemen bis zur Programmplanung 2000-2006 gewährleistet,

⁽⁴⁾ Comp/DG/2012/012588 vom 23. Februar 2012.

⁽⁵⁾ ABl. C 90 vom 26.3.1998, S. 3.

⁽⁶⁾ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik – Die Konzentration und Kohärenz dieser Politikbereiche verstärken, 98/C 90/03, Ziffer 1.

mit der aus politischen und wirtschaftlichen Gründen die Karten der EU-Regionen, die im Rahmen der damaligen Ziele 1 und 2 für die Strukturförderung in Frage kamen, an die Karten der Regionen angeglichen wurden, die unter die Ausnahmeregelung für die Beihilfen mit regionaler Ausrichtung fielen. Seit der Programmplanung 2007-2013 wird dies nicht mehr so gehandhabt.

3.3 Einerseits war die Entwicklung der regionalen Politik von der Notwendigkeit eines multidisziplinären oder integrierten Konzepts geprägt, das die Feststellung der besonderen Probleme, die bei unterschiedlichen geografischen Gegebenheiten auftreten, ermöglicht und zur Schaffung einer umfassenden Strategie beiträgt, die einen Rahmen für spezielle Ziele und Maßnahmen absteckt, für die entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden⁽⁷⁾. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006⁽⁸⁾ wurde anschließend das neue Modell der Durchführung von Strukturmaßnahmen vor Ort festgelegt. Dementsprechend werden die auf der geeigneten territorialen Ebene durchzuführenden Maßnahmen vom jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt, und zwar auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen und der sozioökonomischen Besonderheiten und Anforderungen.

3.4 Andererseits werden im Rahmen der Wettbewerbspolitik die unter die Ausnahmeregelung für die Beihilfen mit regionaler Zielsetzung fallenden Regionen mithilfe einer auf sieben Jahre ausgelegten Karte im Voraus bestimmt. Ein ebenso flexibles Wettbewerbsinstrument steht für die Regional- und die Kohäsionspolitik somit nicht zur Verfügung, was die Integrität des Binnenmarktes beeinträchtigt und zu asymmetrischen Politiken geführt hat, die jedoch dasselbe Kohäsionsziel verfolgen.

3.5 Im Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt von 2008⁽⁹⁾ hat die Kommission anerkannt, dass in der Strukturpolitik über die Förderfähigkeit in erster Linie auf regionaler Ebene entschieden werden muss. Dabei war sie sich zunehmend bewusst, dass es für eine bessere Durchführung der Kohäsionspolitik unabdingbar ist, "sie flexibler zu machen, sie besser auf die jeweils geeignete territoriale Ebene abzustimmen, sie besser auf die besonderen Vorteile der Gebiete abzustimmen und sie besser mit anderen Politikfeldern zu koordinieren, und zwar auf allen Ebenen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips".

3.6 Darüber hinaus gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass zur wirksamen Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum der EU in einer globalisierten Weltwirtschaft "politische Maßnahmen auf verschiedenen geografischen Ebenen erforderlich" sind⁽¹⁰⁾.

3.7 Wenn – wie die Kommission feststellt – "die Wettbewerbspolitik [...] die territoriale Verteilung der

Wirtschaftsaktivität [beeinflusst], indem Regionalbeihilfen auf die am stärksten benachteiligten Gebiete konzentriert werden und die zulässige Beihilfeintensität an die Art und den Umfang der Probleme angepasst wird" ⁽¹¹⁾, dann kann sie nicht von der Entwicklung absehen, die die Regionalpolitik bereits vollzogen hat. Diese beruht auf Maßnahmen, die sich auf die thematische Konzentration der EU und die geografische Konzentration mit variabler Skalierung stützt. Folglich muss die Kommission die in Artikel 107 Absatz 3 festgelegte Methode zur Ermittlung der Regionen, die für die regionalen Ausnahmeregelungen in Frage kommen, überarbeiten.

4. Gründe für die Unangemessenheit der derzeitigen Methode zur Bestimmung benachteiligter Regionen

4.1 Der EWSA verweist darauf, dass bei der Methode der Kommission zur Ermittlung der EU-Regionen, die für die Ausnahmen gemäß Artikel 107 Absatz 3 in Frage kommen, den Regionen mit den schwerwiegendsten Problemen (im Sinne von Buchstabe a)) Vorrang eingeräumt wird, die auf der Grundlage des BIP/KKS im Vergleich zum gesamten europäischen Durchschnitt ermittelt werden. Diese Methode sollte durch weitere Kriterien zur Feststellung hoher Unterbeschäftigungsraten ergänzt werden, auf die im Vertrag ausdrücklich verwiesen wird: Anhand des von der Kommission verwendeten Kriteriums lässt sich zwar eine außergewöhnlich niedrige Lebenshaltung feststellen, erhebliche Unterbeschäftigungsraten kommen dabei aber nicht immer zum Tragen. Die Arbeitslosenquote könnte ein zweckmäßiger BIP-Berichtigungsfaktor sein. Der EWSA fragt die Kommission, aus welchem Grund die Ermittlung der benachteiligten Regionen im Sinne von Buchstabe c) lediglich dadurch erfolgt, dass die Regionen im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe a) von der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Staates abgezogen werden. Dies bedeutet, dass die effektive Möglichkeit zur Förderung der benachteiligten Gebiete im Sinne von Buchstabe c) vom Umfang der benachteiligten Gebiete im Sinne von Buchstabe a) abhängt. Dadurch kommt es zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, ohne dass diese Unterschiede auf einer im Vorfeld durchgeführten vergleichenden Bewertung der Probleme der ausgewählten Regionen basieren würden.

4.2 Auf diese Weise entstehen de facto unfaire Wettbewerbsbedingungen: In einigen Ländern werden nämlich Regionen für förderfähig befunden, deren Entwicklungsstand weit über jenem von Regionen in anderen Ländern liegt, für die keine regionale Förderung gewährt werden kann, da für ihr Land in Bezug auf Art. 107 Abs. 3 Buchstabe c) niedrige Grenzwerte gelten. Die Handelsverzerrung, die durch jegliche Form von Beihilfe entsteht, würde nicht nur dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen, sondern wäre ebenso umfassend wie ungerechtfertigt.

4.3 Der EWSA betont, dass es wichtig ist, bei der Bestimmung der Regionen der Kategorie c) auch weiterhin einen Vergleich mit dem nationalen Entwicklungsstand anzustellen, da die Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage des Parameters des internen Vergleichs die internen regionalen Unterschiede angehen und regionalpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene durchführen können, die der Fragmentierung des Inlandsmarktes entgegenwirken könnten.

⁽⁷⁾ Mitteilung der Kommission "Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung - Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013", COM(2005) 299 vom 5. Juli 2005, Ziffer 5.

⁽⁸⁾ Verordnung des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, Artikel 12.

⁽⁹⁾ COM(2008) 616 final vom 6. Oktober 2008, Ziffer 1.

⁽¹⁰⁾ Ebd. Ziffer 2.3.

⁽¹¹⁾ Ebd. Ziffer 2.3.

4.4 In einem völlig globalisierten Kontext und in einem Europa, in dem die inneren Schranken allmählich fallen, sind die internen Unterschiede der Europäischen Union zunehmend auf regionaler statt auf nationaler Ebene sichtbar, in Gebieten, deren soziale und wirtschaftliche Probleme über die Verwaltungsgrenzen hinausreichen und in spezifischen und systematischen Strukturschwächen eher wirtschaftlicher als politischer Art verwurzelt sind.

4.5 Ein auf sieben Jahre ausgelegtes starres Planungssystem, in dessen Rahmen die Bestimmung der "schwachen" Regionen anhand einer geografischen Karte erfolgt, die sich auf Durchschnittsangaben von 2008-2010 stützt, ist angesichts des sich rasch verändernden wirtschaftlichen und sozialen Umfelds gänzlich anachronistisch.

4.6 Darüber hinaus könnte der Versuch, die räumliche Verteilung der Wirtschaftstätigkeit mithilfe von Investitionen in den am meisten benachteiligten Regionen auszugleichen, zu einer "Verzerrung" führen, die nicht dem echten Potenzial dieser Regionen entspricht. Dadurch würde ferner die Entstehung leistungsfähiger Gruppierungen in Regionen der Kategorie c) behindert und es würden sogenannte "lokale Subventionsjäger" in Regionen der Kategorie a) begünstigt werden. Die statische Festlegung a priori der benachteiligten Regionen ist der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation gänzlich abträglich und behindert die Entstehung von Innovationsclustern, die in der Europa-2020-Strategie als Schlüsselfaktoren für die intelligente Spezialisierung zur Förderung des regionalen Wachstums genannt werden, und deren Unterstützung und Entwicklung die Europäische Kommission fördert: "Die Unterstützung ihrer Entwicklung muss sich auf Gebiete mit komparativem Vorteil konzentrieren" ⁽¹²⁾, d.h. auf solche Wirtschaftszweige, in denen die Maßnahmen das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

4.7 Es wurde auch bereits mehrmals hervorgehoben ⁽¹³⁾, dass eine regionale Entwicklungspolitik, die im Wesentlichen darauf abzielt, die regionalen Unterschiede im Zusammenhang mit der Produktivitätskluft auszugleichen, die sich mit anderen Worten auf die Umverteilung der Finanzmittel von den reicheren auf die ärmeren Regionen beschränkt, die Mobilität und wirksamen Prozesse zur Bildung von Clustern stark einschränkt. Ein derartiger Ansatz muss unbedingt Raum für eine sogenannte standortbezogene Entwicklungsstrategie lassen, bei der die geografische Unterteilung nicht an die administrativen Grenzen gebunden ist und sich im Laufe der Zeit ändern kann.

5. Notwendigkeit der Änderung der Methode zur Bestimmung der benachteiligten Regionen: Vorschläge

5.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass es im Rahmen der Kartierung der sogenannten "benachteiligten Regionen" den einzelnen administrativen Regionen ermöglicht werden muss, in allen Gebieten tätig zu werden, die im Laufe der Programmplanung Anzeichen von Nachteilen aufweisen, die wiederum mithilfe von vorab festgelegten, anerkannten und gemeinsamen Parametern festgestellt wurden.

5.2 Der EWSA begrüßt das von Fabrizio Barca im Bericht zur Kohäsionspolitik 2009 ⁽¹⁴⁾ vorgeschlagene Modell zur Modernisierung der Regionalpolitik. In diesem Modell werden die Zielregionen für den Fondseinsatz auf der Grundlage von Prioritäten und Anforderungen sowie der territorialen Verteilung der wirtschaftlichen Ineffizienzen und sozialen Ausgrenzungsfallen bestimmt – im institutionellen Kontext, aber unabhängig von den Verwaltungseinheiten.

5.3 Der EWSA schlägt der Kommission vor, diesen Ansatz auch bei der Wettbewerbspolitik zu verfolgen und eine neue Methode zur Bestimmung der "Wirtschaftsgebiete" im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchstabe c) einzuführen, bei der die geografisch-administrativen Grenzen keine Rolle spielen und vielmehr die tatsächlichen Bedingungen berücksichtigt werden, denen die verschiedenen Regionen bisweilen unterliegen.

5.4 Nach Auffassung des EWSA sichert ein solches Modell sowohl die Ziele der regionalen Entwicklung – dank der thematischen Konzentration – als auch die Grundsätze des Wettbewerbs und der Integrität des Marktes, da es eine Obergrenze der Mittel vorsieht, die für das Instrument der staatlichen Beihilfen mit regionaler Ausrichtung bereitgestellt werden können. Diese Deckelung wird pro Mitgliedstaat und NUTS-II-Region (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) festgelegt, wie dies bereits beispielsweise im Rahmen des Mechanismus der nationalen Obergrenze für De-Minimis-Beihilfen im Fischerei- und Agrarsektor der Fall ist.

5.5 Der EWSA schlägt vor, neben der Obergrenze auch Bewertungsparameter für Krisensituationen festzulegen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen dem Ziel der Förderung schwacher Regionen gerecht werden. Überdies schlägt er vor, die Regionen, in denen von Zeit zu Zeit Förderungsmaßnahmen mit regionaler Zielsetzung durchgeführt werden sollen, auf der Grundlage einer umfassenden Sammlung von Indikatoren und entsprechenden Mindestgrenzen zu ermitteln, denen die Europäische Kommission im Vorfeld zugestimmt hat.

5.6 Kohärenter und zweckmäßiger ist nach Auffassung des EWSA eine Methode zur Ermittlung der benachteiligten Regionen, bei der die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten des Gebiets zum Tragen kommen. Dies könnte durch die Ermittlung von NUTS-III-Regionen erfolgen, in denen die Arbeitslosenraten über dem nationalen Durchschnitt liegen. Die Einwohnerzahl dieser ermittelten NUTS-III-Regionen sollte mithilfe eines im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission festgelegten Multiplikators in die Obergrenze für die Gewährung von Beihilfen an in diesen NUTS-III-Regionen ansässige Unternehmen umgerechnet werden.

5.7 Nach Auffassung des EWSA kann die Kommission mithilfe dieser Methode den Wettbewerb wirksamer schützen als jetzt, da die Methode zum einen den in den Leitlinien festgelegten Kompatibilitätsanforderungen entspricht und zum anderen

⁽¹²⁾ COM(2010) 553 final vom 6. Oktober 2010, *Regionalpolitik als Beitrag zum intelligenten Wachstum im Rahmen der Strategie Europa 2020*, Punkt 3.1.

⁽¹³⁾ Siehe Fußnote 14.

⁽¹⁴⁾ Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik – Eine ortsgerichtete Entwicklungspolitik zur Bewältigung der Herausforderungen und Erfüllung der Erwartungen der Europäischen Union – Unabhängiger Bericht von 2009, erstellt von Fabrizio Barca im Auftrag von Danuta Hübner, für Regionalpolitik zuständiges Kommissionsmitglied.

eine effektive Obergrenze für die Beihilfen festlegt, die die Mitgliedstaaten einer bestimmten Region gewähren können. Dabei wird vermieden, dass wohlhabendere Länder im Vergleich zu anderen Ländern ihre eigenen Unternehmen unverhältnismäßig stark unterstützen. Im Rahmen der geltenden Bestimmungen hingegen können die Mitgliedstaaten die Beihilfen in einem solchen Umfang auf ein bestimmtes förderfähiges Gebiet konzentrieren, dass es angesichts des Gesamtbeihilfebetrags zur Wettbewerbsverzerrung kommen kann.

6. Notwendigkeit der Beibehaltung von Beihilfen auch für Großunternehmen in Gebieten nach Art. 107 Abs. 3 Buchstabe c)

6.1 Der EWSA erinnert daran, dass die staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung von Anfang an als Unterstützung für Großunternehmen gedacht waren, deren strategische Rolle bei der Entwicklung der regionalen Wirtschaftsräume die Kommission in ihrer Mitteilung zur Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik von 1998 ⁽¹⁵⁾ deutlich hervorgehoben hat. Darin betont sie die Notwendigkeit einer Kohärenz zwischen diesen beiden Politikbereichen, um Investitionen von Großunternehmen anzuziehen, während gerade diese Investitionen "durch ihre Anstoßwirkungen und den durch sie eröffneten Zugang zum Weltmarkt von besonderem Interesse für die Regionalentwicklung sind".

6.2 Mit Blick auf die vorgenannten Überlegungen ist der EWSA der Auffassung, dass die Möglichkeit der Gewährung regionaler Beihilfen auch für Großunternehmen in Gebieten nach Art. 107 Abs. 3 Buchstabe c) unter den in den einschlägigen Leitlinien genannten Bedingungen beibehalten werden muss.

6.3 Der EWSA macht die Europäische Kommission auf folgendes aufmerksam: Werden die Beihilfen mit regionaler Zielsetzung den Großunternehmen in Gebieten nach Buchstabe c) vorenthalten, so kann dies die öffentlichen Ressourcen in den Gebieten nach Buchstabe a) stark aus dem Gleichgewicht bringen, und zwar in einigen Ländern, die nicht nur beträchtliche Beihilfebeträge erhalten, sondern insbesondere über umfangreiche Gemeinschaftsmittel verfügen und weitaus niedrigere Arbeitskosten verzeichnen. Dies würde unweigerlich zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen.

6.4 Dank der Liberalisierung der Finanzmärkte und der Ausweitung des Binnenmarkts können die Unternehmen heute Strategien zur Minimierung ihrer Steuerabgaben verfolgen und bei der Suche nach dem steuerlich attraktivsten Standort Arbitrage betreiben ⁽¹⁶⁾. In Erwartung einer Steuerharmonisierung, die den schädlichen Steuerwettbewerb einschränken würde, sollte die Kommission nach Auffassung des EWSA jene Beihilfeformen und -regelungen vorziehen (z.B. langfristige Steuererleichterungen, die auf in ausreichendem Maße "verbindlichen" Bedingungen beruhen), mit denen sich Marktverzerrungen besser bekämpfen lassen als durch Senkung der Beihilfen. Der Rechtsrahmen der neuen Programmplanung sollte die Vorschriften im Bereich der Betriebsverlagerung verschärfen und

angemessene Koordinierungskanäle für solche Fälle gewährleisten, in denen die Verwendung der EU-Mittel und die Gewährung der staatlichen Beihilfen ein- und dasselbe Unternehmen betreffen.

6.5 Der EWSA ruft die Kommission nachdrücklich auf, sich eingehend mit dem Regelungsmodell zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Regionen eines unserer größten Wettbewerber, den USA, auseinanderzusetzen (*Code of Federal Regulations*, Titel 13, *Business credit and assistance*). Bei der Bestimmung der förderfähigen Regionen werden dabei die wirtschaftlichen Entwicklungsgebiete (*economic development districts*) und die wirtschaftlich benachteiligten Gebiete (*economic distressed areas*) ermittelt und Entwicklungsprojekte ausgewählt, wobei nicht von den geografischen und administrativen Einheiten ausgegangen wird, sondern von Maßnahmenzielen und Prioritäten sowie mehreren Parametern, die auf föderaler Ebene festgelegt werden und die jeder Staat weiter ausarbeitet und an die eigene Wirtschaftsstruktur anpasst.

7. Der Standpunkt der Interessenträger

7.1 An der öffentlichen Anhörung am 29. Januar 2013 zu den staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung haben Vertreter einiger europäischer Regionen (Spaniens, Deutschlands und Italiens: Andalusien, Bayern und Emilia-Romagna), lokaler und nationaler Unternehmensverbände und des Europäischen Parlaments teilgenommen. Der Sachverständige des AdR-Berichterstatters hat zudem die von der beratenden EU-Einrichtung am 1. Februar 2013 verabschiedete Stellungnahme vorgestellt ⁽¹⁷⁾. Darin werden an die Kommission Fragen und Vorschläge gerichtet, die weitgehend mit der Notwendigkeit einer Modernisierung der Vorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung zusammenhängen.

7.2 Sowohl die Regionen als auch die Unternehmen haben – wenn auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln und Sichtweisen – auf die Mängel des Kommissionsvorschlags hingewiesen, der keine ausreichenden und nachvollziehbaren Antworten auf die vielen Fragen der Modernisierung und Optimierung des Systems der staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung liefert, insbesondere in der jetzigen Zeit der akuten Krise. Der Vertreter des Europäischen Parlaments hat dem in der vorliegenden Stellungnahme enthaltenen Vorschlag zugestimmt und befunden, dass er angemessener sei und der Notwendigkeit eines neuen territorialen Gleichgewichts Rechnung trage. Vorgebracht wurden ferner interessante Vorschläge zur Ausweitung des BIP-Kriteriums, auf dessen Grundlage die Differenz zum europäischen Durchschnitt ausgerechnet und die Förderfähigkeit von Regionen unter Art. 107 Abs. 3 Buchstabe a) ermittelt wird, so z.B. um die Arbeitslosenquote einer Region. Diesen Vorschlägen hat der EWSA in vollem Umfang zugestimmt.

7.3 Schließlich haben die Unternehmen, sowohl aus lokaler als auch nationaler Sicht, die Notwendigkeit eines flexiblen Instruments hervorgehoben: Über die Gewährung von Regionalbeihilfen sollte auf der Grundlage der Qualität der Investition, der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft und der Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und nicht auf der Grundlage der Unternehmensgröße entschieden werden. Darüber hinaus wurde bekräftigt, dass für eine wirksamere Abschätzung

⁽¹⁵⁾ S. Fußnote 5.

⁽¹⁶⁾ "A new strategy for the Single Market – at the service of Europe's economy and society" – Bericht von Mario Monti an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso vom 9. Mai 2010.

⁽¹⁷⁾ <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.

der wettbewerbsspezifischen Auswirkungen der Beihilfen für Unternehmen oberhalb der Größenordnung von KMU die Parameter zur Bestimmung der Unternehmensgröße laut Empfehlung der Kommission von 2003 ⁽¹⁸⁾ aktualisiert werden müssten. Unter die Kategorie "Nicht-KMU" fallen zahlreiche Unternehmen, die keine großen multinationalen Unternehmen sind und die diesen nicht gleichgestellt werden dürfen, da sie weitaus kleiner sind.

8. Notwendigkeit, die Beihilfeintensität für große Unternehmen in Regionen, die unter Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a) fallen, beizubehalten

8.1 Der Ausschuss fordert die Kommission nachdrücklich auf, die beabsichtigte Reduzierung der Beihilfeintensität von 40 % auf 35 % und 25 % zu überdenken. Die Argumente der Kommission für eine Beihilfereduzierung sind nicht stichhaltig.

Die vorgeschlagene Reduzierung würde de facto zu einer Abschaffung der staatlichen Beihilfen in Regionen der Kategorie a) führen, die Auslandsinvestitionen anziehen sollen.

8.2 Der Ausschuss ist ferner ernsthaft besorgt über die Absicht der Kommission, die Beihilfeintensität auf die Höhe der Mehrkosten zu beschränken und das Verfahren für den Nachweis der Anreizwirkung der Beihilfe durch große Unternehmen zu verschärfen.

8.3 Die vorgenannten Maßnahmen würden de facto dazu führen, dass die Fähigkeit von Regionen der Kategorie a), Auslandsinvestitionen anzuziehen und neue Arbeitsplätze und Werte zu schaffen, beeinträchtigt würde und diesen Regionen im Vergleich zu anderen Regionen außerhalb Europas, deren Beihilferegulungen oftmals viel großzügiger sind, Wettbewerbsnachteile entstehen.

Brüssel, den 21. März 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Empfehlung der Kommission 2003/361/EG vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. (ABl. L 124 vom 20.5.2003).