

Stellungnahme

der Deutschen Kreditwirtschaft¹ zum
überarbeiteten Entwurf einer Verordnung zur
Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter
Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in
Anwendung der Artikel 107 und 108 des
Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen
Union (Allgemeine
Gruppenfreistellungsverordnung)

Volker Stolberg

Telefon: +49 30 2021 1621

Telefax: +49 30 2021 191600

E-Mail: stolberg@bvr.de

Berlin, 10. Februar 2014

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

¹ Eingetragen im EU-Transparenzregister unter der Registernummer 52646912360-95.

I. Vorbemerkungen

Im Rahmen ihrer Initiative zur Modernisierung des Beihilfenrechts strebt die EU-Kommission die Überarbeitung der ursprünglich bis zum 31. Dezember 2013 befristeten Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) an. Ziel der Verordnung ist eine Vereinfachung und Stärkung des für freigestellte Beihilfen geltenden Beihilfenrechts der Europäischen Union.

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission am 20. Juni 2012 ihre Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung mit einer öffentlichen Konsultation zu den Erfahrungen mit der geltenden Verordnung eingeleitet und zu diesem Zweck einen Fragebogen veröffentlicht. Am 8. Mai 2013 hat die EU-Kommission auf dieser Grundlage den ersten Entwurf der überarbeiteten Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung zur Konsultation gestellt, zu dem die Deutsche Kreditwirtschaft am 28. Juni 2013 Stellung genommen hat. Die EU-Kommission hat am 18. Dezember 2013 einen überarbeiteten Entwurf der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung im Rahmen des aktuellen Konsultationsverfahrens veröffentlicht.

Die in der Deutschen Kreditwirtschaft zusammenarbeitenden Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Bundesverband deutscher Banken, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, Deutscher Sparkassen- und Giroverband und Verband deutscher Pfandbriefbanken) möchten die Möglichkeit wahrnehmen, zu dem überarbeiteten Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen.

II. Stellungnahme

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt das Ziel der Kommission, mittels einer Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung eine bessere Prioritätensetzung bei der Durchsetzung des Beihilferechts sowie eine stärkere Vereinfachung und bessere Einhaltung der Regelungen zu ermöglichen. Entgegen dem Hauptziel der Modernisierung des Beihilfenrechts stellt auch der zweite Entwurf der neuen AGVO trotz gewisser Verbesserungen im Vergleich zum ersten Entwurf – wie beispielsweise die Streichung des Artikels X zur nachträglichen Änderung des KMU-Status – nach unserer Einschätzung keine wesentliche Erleichterung dar. Der Umfang des Entwurfs der neuen AGVO hat gegenüber der geltenden Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung zugenommen, was die Prüfung der Einhaltung der Freistellungsbestimmungen und damit das Rechtsrisiko auch aufgrund des komplexeren Regelwerks erschwert. Für die Banken und Sparkassen würde der Bearbeitungsaufwand bei der Durchleitung von Förderkrediten steigen.

III. Im Einzelnen

1. Ausschluss großer Beihilfeprogramme (Artikel 1)

Gemäß Artikel 1 Ziffer 2 lit. (a) soll bezüglich des „effective annual budget“ bei freigestellten Beihilferegelungen eine neue Obergrenze von 100 Mio. EUR bzw. 0,01% des Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Mitgliedstaats (BIP) eingeführt werden. Unklar ist an dieser Stelle, auf welches Jahr sich die BIP-Obergrenze bezieht.

2. Prüfung des Anreizeffekts (Artikel 6)

Die neuen Regelungen zum Anreizeffekt beinhalten eine Verschärfung gegenüber den gegenwärtigen Regelungen. Die Deutsche Kreditwirtschaft lehnt den in Artikel 6 Ziffer 2 Satz 2 aufgenommenen Katalog an Mindestangaben, die der Beihilfeempfänger dem betreffenden Mitgliedstaat vor Beginn der Arbeiten für das Vorhaben oder die Tätigkeit zu übermitteln hat, ab. Dies gilt insbesondere, da die zu übermittelnden Informationen mit einem erheblichen Arbeitsaufwand für die Unternehmen einhergehen. Vor diesem Hintergrund plädiert die Deutsche Kreditwirtschaft dafür, die jetzige Regelung aus der AGVO für alle Unternehmen beizubehalten, d. h. der Anreizeffekt ist immer erfüllt, wenn der Beihilfeempfänger den Beihilfeantrag im betreffenden Mitgliedstaat vor Beginn des Vorhabens oder der Tätigkeit gestellt hat.

3. Sanktion (Artikel 10)

Für die Nichteinhaltung der Vorschriften der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung soll mit Artikel 10 eine Sanktion dahingehend eingeführt werden, dass der Rechtsvorteil der Gruppenfreistellung entzogen werden kann, so dass eine Anmeldung künftiger Beihilfemaßnahmen zu erfolgen hat. Diese Sanktion muss als zu weitgehend bewertet werden. Der Grad des Verstoßes wird zudem nicht bestimmt. Eine mögliche Folge schon des ersten Verstoßes könnte hiernach sein, dass einem Mitgliedstaat die Geltung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung vollständig abgesprochen würde und jeglichen Beihilfe anzumelden wäre. Eine solche weitreichende Rechtsfolge bereits bei erstmaligen oder geringen Verstößen kann von der Kommission nicht beabsichtigt sein. Vorzugswürdig erscheint es, erst bei einer Häufung von Verstößen oder bei betrugsähnlichen Verstößen solche weitreichenden Konsequenzen aufzustellen.

4. KMU-Beihilfen (Artikel 17–22)

Ein Erwerb von mit einer Betriebsstätte verbundenen Vermögenswerten ist gemäß Artikel 17 Ziffer 3 lit. b) des vorliegenden Entwurfs nur dann förderfähig, wenn die Betriebsstätte geschlossen wurde oder geschlossen worden wäre, wenn der Erwerb nicht erfolgt wäre. Aus unserer Sicht ist dieses zusätzliche Kriterium zu restriktiv, denn es behindert insbesondere die Gründung neuer Unternehmen, obwohl diese auch aus Sicht der EU-Kommission besonders förderwürdig sind.

Aus förderpolitischer Sicht macht es keinen Unterschied, ob der Erwerb mit einer Betriebsschließung unmittelbar verbunden ist. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Übernahme zur Errichtung eines neuen Unternehmens führt, dessen Markteintritt mit einer Förderung maßgeblich erleichtert werden soll. Der Fokus sollte somit auf das neue Unternehmen, nicht auf das alte Unternehmen gerichtet sein.

Gemäß Artikel 17 Ziffer 3 lit. b) und Ziffer 4 lit. c) müssen materielle und immaterielle Vermögenswerte von Dritten, die in keiner Beziehung zum Käufer stehen, zu Marktbedingungen erworben werden. Die Regelung, dass keine Beziehung zwischen Käufer und Verkäufer bestehen darf, ist äußerst restriktiv und ökonomisch nicht sinnvoll. So wäre bei Übernahmen durch ehemalige Beschäftigte immer eine Beziehung zwischen Verkäufer und Käufer gegeben und somit eine Betriebsstättenübernahme gemäß Nr. 3 lit. b) bzw. der Erwerb von immateriellen Vermögensgegenständen gemäß Nr. 4 lit. c) nicht möglich. Eine solche restriktive Regelung würde die Weiterführung von gut am Markt etablierten Unternehmen verhindern und in vielen Fällen auf eine Zerschlagung hinauslaufen. Da Betriebsübernahmen insbesondere im KMU-Bereich eine bedeutende Rolle spielen, würde eine solche Regelung den Gedanken einer zielgerichteten KMU-Förderung konterkarieren. Diese Regelung sollte daher gestrichen werden.

Bislang waren Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten gemäß Artikel 26 AGVO freigestellt. Zukünftig soll dies nur noch für Kooperationskosten von KMU möglich sein, die an unter die EFRE/ETZ-Verordnung fallenden Projekten der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit teilnehmen (Artikel 19 Ziffer 2 lit b) und Ziffer 3). Die Finanzierung und Förderung von Beratungsdienstleistungen hat aber bei KMU grundsätzlich eine wichtige Funktion, die Freistellung sollte daher nicht nur auf ETZ-Projekte beschränkt werden.

5. Umweltschutzbeihilfen (Abschnitt 7)

Ermittlung der Investitionsmehrkosten

In der Praxis bestehen oftmals Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Investitionsmehrkosten, da sich in vielen Fällen die Referenzinvestition nicht oder nur sehr schwer und somit auch die Investitionsmehrkosten nur sehr schwer ermitteln lassen. Da die Investitionsvorhaben regelmäßig sehr speziell und bisweilen einmalig sind (z. B. Sondermaschinen, komplexe integrierte Produktionsprozesse), ist die Ermittlung häufig nur mit sehr hohem Aufwand, zum Teil nur durch das Treffen von Annahmen auf Seiten des Beihilfeempfängers möglich. Referenzinvestitionen sind am Markt häufig nicht vorhanden.

Diese Problematik trifft insbesondere auch für hochinnovative Projekte zu. Gerade KMU haben oft kein Know-how für die Ermittlung der Investitionsmehrkosten, weil beispielsweise der Kauf einer bestimmten Maschine oder einer Energieerzeugungsanlage für die eigenen Prozesse häufig nur einmal getätigt wird. Für KMU ist der enorme Aufwand für die Ermittlung der Investitionsmehrkosten oft zu hoch. Die Folge könnte sein, dass umweltschädlichere Technik (weiter) genutzt wird und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber großen Marktteilnehmern sinkt.

Darüber hinaus ergeben sich Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung und Berechnung der Investitionsmehrkosten in der Praxis. Hierdurch werden regelmäßig auch ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand, beihilferechtlich induzierte Kosten und damit letztlich Zeitverzögerungen bei Genehmigungsverfahren (z. B. durch Einholung zusätzlicher Fachgutachten) generiert. Diese Probleme hemmen bzw. verhindern Investitionen und stehen im Gegensatz zum oben erklärten Ziel der Förderung einer „Greener Economy“ und der erklärten Stärkung des Umwelt-/Klimaschutzes durch die EU-Kommission.

Um die Ermittlung der Investitionsmehrkosten in der Praxis zu erleichtern, schlagen wir deshalb als zusätzliche Alternative die Einführung von Pauschalwerten in Prozent der Investitionssumme vor. Dieser Pauschalansatz führt bei entsprechender Dimensionierung nicht zu relevanten negativen Ergebnissen im Hinblick auf die Angemessenheit und Höhe der Beihilfe und stellt gleichzeitig eine unkomplizierte und effektive Förderung in diesem wichtigen Bereich dar. Diese Option war bereits Teil des ersten Entwurfs der neuen AGVO (z. B. Artikel 30, Erstentwurf AGVO) und sollte für alle Umweltbeihilfen nach AGVO beibehalten werden.

Es wäre insofern zu begrüßen, wenn der Pauschalansatz angesichts der gravierenden Probleme bei der Bestimmung der Mehrkosten als gleichberechtigte alternative Ermittlungsmethode der Investitionsmehrkosten wieder in die Verordnung mit einer eigenen Beihilfeintensität aufgenommen würde.

6. Definitionen (Anhang I)

Die Strukturierung der Begriffsbestimmungen sollte eindeutiger vorgenommen werden. So wird bspw. nicht ersichtlich, in welchen Bereichen die Begriffsbestimmungen für KMU-Beihilfen anzuwenden sind. Eine Anwendung ausschließlich auf Kapitel III Abschnitt 2 – Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen – scheint unglücklich, da auch außerhalb dieses Abschnitts einzelne Begriffe im Verordnungstext verwendet werden (beispielsweise in Abschnitt 3 und 7). Eine Anwendung der Begriffsbestimmungen auf alle Beihilfen an KMU (also auch bspw. auf Regionalbeihilfen) erscheint jedoch auch nicht gerechtfertigt. Es wird somit nicht eindeutig ersichtlich, welche Definitionen in welchen Abschnitten und Artikeln der Verordnung gelten sollen.

Randziffer 32 – Unternehmen in Schwierigkeiten

Der Begriff der Unternehmen in Schwierigkeiten sollte nicht analog der Begriffsbestimmung der neuen Leitlinien über Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen Anwendung finden. Wir schlagen für die neue AGVO die Nutzung der aktuell geltenden „harten“ Kriterien ohne Bezug auf die neuen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien vor. Zudem sollten Unternehmen in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung nur dann als Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet werden, wenn sie die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens erfüllen (vgl. Artikel 1 Ziffer 7 der aktuellen AGVO).