DE 2024

21

Sonderbericht

Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten:

Zügige Reaktion der Kommission, aber mangelhafte Kontrollen und Widersprüche in den Leitlinien zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Contents

Paragraph

Zusammenfassung I-X

Einleitung 01-20

Wettbewerb und staatliche Beihilfen im EU-Binnenmarkt 01-02

Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen 03-10

Die Kommission gibt Leitlinien zu ihrer Auslegung des Rechtsrahmens für staatliche Beihilfen heraus 11-12

Die ersten befristeten Krisenrahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und der russischen Invasion der Ukraine 13-16

Der befristete Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels von 2023 im Zusammenhang mit dem europäischen Grünen Deal und anderen industriepolitischen Zielen 17-20

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz 21-26

Bemerkungen 27-109

Die Kommission verabschiedete die befristeten Rahmen zügig, aber die zielgerichtete Ausrichtung der staatlichen Beihilfen war nicht immer klar definiert 27-40

Die rasche Verabschiedung der ersten beiden befristeten Krisenrahmen durch die Kommission ermöglichte den Mitgliedstaaten ein zügiges Handeln 27-31

Die staatlichen Beihilfen waren nicht hinreichend auf die am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet 32-40

Die Prüfung von Fällen krisenbezogener staatlicher Beihilfen wurde von der Kommission zügig durchgeführt, aber beruhte häufig nur auf begrenzten Informationen über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen 41-55

Deutliche Zunahme der Beihilfebeschlüsse der Kommission seit dem COVID-19-Ausbruch 41

Die Kommission prüfte die meisten nationalen Beihilferegelungen, die auf der Grundlage der ersten beiden befristeten Krisenrahmen angemeldet wurden, innerhalb von weniger als einem Monat 42-45

Nähere Einzelheiten zu den von den Mitgliedstaaten innerhalb der befristeten Krisenrahmen durchgeführten Maßnahmen, insbesondere zu Rahmenregelungen, lagen der Kommission häufig nicht vor 46-50

Die Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorschriften für krisenbezogene staatliche Beihilfen beruhten weitgehend auf Eigenerklärungen der Begünstigten 51-55

Die Kommission hat die Überwachung staatlicher Beihilferegelungen während der Krisen verringert und die Auswirkungen der befristeten Rahmen auf den Wettbewerb noch nicht bewertet 56-67

Trotz deutlich höherer Ausgaben für staatliche Beihilfen seit 2020 hat die Kommission ihre Bemühungen bei der Überwachung staatlicher Beihilfen verringert 56-62

Die Kommission hat die Auswirkungen der gemäß den ersten beiden Krisenrahmen angenommenen Maßnahmen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt noch nicht bewertet 63-67

Die von den Mitgliedstaaten gemäß den befristeten Rahmen gewährten Beihilfen blieben unterhalb der genehmigten Beträge, aber die Berichterstattung darüber ist unzuverlässig 68-89

Die Daten zeigen, dass die Ausgaben für krisenbezogene staatliche Beihilfen deutlich unter den ursprünglich genehmigten Beträgen blieben 69-73

Der Kommission fehlen verlässliche Daten über die von den Mitgliedstaaten insgesamt gewährten krisenbezogenen staatlichen Beihilfen sowie Daten nach Wirtschaftszweigen oder Unternehmensgrößen 74-80

Die Kommission und einige Mitgliedstaaten sorgten nicht für ausreichende Transparenz über die Begünstigten von staatlichen Beihilfen 81-89

Zwischen den verschiedenen Rahmen und Leitlinien für staatliche Beihilfen, mit denen der europäische Grüne Deal und andere industriepolitische Ziele derzeit unterstützt werden, gibt es Unstimmigkeiten 90-109

Staatliche Beihilfen werden zunehmend zur Unterstützung der Verwirklichung industriepolitischer Ziele eingesetzt 90-92

Die weitere Anpassung der Beihilfevorschriften hat zu einer komplexen Reihe von Leitlinien geführt, die nicht immer kohärent sind oder durch wirtschaftliche Analysen untermauert werden 93-98

Die Kommission hat weder die Notwendigkeit des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels noch seine möglichen Auswirkungen ausreichend bewertet 99-109

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 110-116

Anhänge

Annex I – Rechts- und Orientierungsrahmen der EU für staatliche Beihilfen

Annex II – Die wichtigsten Merkmale der befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen

Annex III – Vergleich der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung der Erholung und des Wandels

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Sowohl die COVID-19-Pandemie als auch die russische Invasion der Ukraine hatten schwerwiegende Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft und machten deutlich, welche Abhängigkeiten innerhalb globaler Wertschöpfungsketten bestehen. Um die dadurch verursachten wirtschaftlichen Störungen zu beheben und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, rasch staatliche Beihilfen zu gewähren, erließ die Kommission von 2020 bis 2023 befristete Rahmen für staatliche Beihilfen. Darin waren spezifische Bedingungen und Anforderungen festgelegt, die nationale krisenbezogene Beihilfemaßnahmen erfüllen mussten, um gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU mit dem Binnenmarkt vereinbar zu sein.

II Dieser Bericht soll zu einer wirksameren Aufsicht über staatliche Beihilfen im Falle künftiger Krisen sowie zu einem kohärenteren Rahmen für staatliche Beihilfen in den kommenden Jahren beitragen. Der Hof überprüfte, wie wirksam die Kommission den Rahmen der EU für staatliche Beihilfen anpasste, um die jüngsten Krisen zu bewältigen, krisenbezogene staatliche Beihilfen prüfte und überwachte und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt beurteilte. Außerdem untersuchte der Hof, ob der Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des europäischen Grünen Deals und anderer industriepolitischer Ziele in sich stimmig war.

III Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission durch die Annahme befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen rasch auf die für die Mitgliedstaaten bestehende Notwendigkeit reagierte, die wirtschaftlichen Störungen zu beheben, zu denen der Ausbruch der COVID-19-Pandemie und der russische Einmarsch und anhaltende Krieg in der Ukraine geführt hatten. Die Beihilfemaßnahmen wurden von der Kommission jedoch nur in begrenztem Umfang bewertet. Zudem hat die Kommission nach wie vor Schwierigkeiten bei der Überwachung der von den Mitgliedstaaten eingeführten staatlichen Beihilfemaßnahmen und der Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt.

IV Die befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen ermöglichten es den Mitgliedstaaten, rasch und nach gemeinsamen Grundsätzen staatliche Beihilfemaßnahmen zu entwickeln und diese Beihilfen in beispiellosem Umfang zu gewähren. Die Kommission war jedoch nicht in der Lage, vor der Annahme der Rahmen wirtschaftliche Bewertungen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die Beihilfen auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt werden. Während der befristete Rahmen für die COVID-19-Pandemie nicht ausreichend auf die von der Krise

am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet war, legte die Kommission nach der russischen Invasion der Ukraine geeignete Ziele und Kriterien fest, um sicherzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen wirksam auf die von dieser Krise betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren. Der Hof stellte jedoch fest, dass sich das Risiko unangemessener Marktverzerrungen durch die in der Folge von REPowerEU angenommenen Änderungen potenziell erhöhen könnte.

V Mit der Einführung der befristeten Krisenrahmen hat die Kommission ihre Verfahren für die Einzelfallprüfung gestrafft. Trotz des erheblichen Anstiegs der Ausgaben für staatliche Beihilfen von rund 120 Milliarden Euro vor der Krise auf über 320 Milliarden Euro in den Jahren 2020 und 2021 und fast 230 Milliarden Euro im Jahr 2022 mangelt es an Informationen über die Umsetzung der Maßnahmen. Darüber hinaus stellte der Hof Schwächen bei den Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten fest. Während der Krisen verringerte die Kommission indessen die Überwachung der staatlichen Beihilfen.

VI Die Kommission hat noch nicht bewertet, wie sich die innerhalb der ersten Krisenrahmen angenommenen Maßnahmen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt ausgewirkt haben. Dadurch wird die Chance vertan, zu lernen, wie man in Zukunft gezieltere Maßnahmen konzipieren und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen minimieren kann.

VII Bei der Berichterstattung über die Verwendung staatlicher Beihilfen stützt sich die Kommission auf Daten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Da nicht alle Mitgliedstaaten ihren gesetzlichen Berichtspflichten nachkamen, konnte die Kommission aufgrund des Mangels an zuverlässigen Daten nicht beurteilen, wie wirksam die befristeten Krisenrahmen waren und wie gut die staatlichen Beihilfen zur Erreichung der industriepolitischen Ziele der EU beitrugen.

VIII Die Kommission hat die Vorschriften verbessert, um für bessere und frühzeitigere Informationen über die Verwendung öffentlicher Gelder zu sorgen und den Unternehmen die Möglichkeit zu geben, die Rechtmäßigkeit von Beihilfen für Wettbewerber zu überprüfen. Die Transparenz über die Empfänger staatlicher Beihilfen ist jedoch immer noch unzureichend.

IX Staatliche Beihilfen werden in zunehmendem Maße eingesetzt, um die Erreichung industriepolitischer Ziele, wie die Stärkung der strategischen Unabhängigkeit der EU und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft, zu unterstützen, aber es gibt inzwischen eine komplexe Reihe von Leitlinien mit Vorschriften, die nicht immer kohärent sind. Ferner hatte die Kommission weder die Notwendigkeit noch die potenziellen Auswirkungen eines neuen befristeten Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels ausreichend bewertet, mit dem Investitionen in Schlüsselsektoren für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft weiter beschleunigt werden sollten. Verschiedene Ansätze der Mitgliedstaaten bei der Gewährung staatlicher Beihilfen können das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gefährden. Dieses Risiko muss von der Kommission eingedämmt werden.

X Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- ihre Prüfung und Überwachung der staatlichen Beihilferegelungen zu verstärken;
- die Auswirkungen der krisenbezogenen Beihilfen auf den Wettbewerb zu evaluieren;
- die Transparenz staatlicher Beihilfen zu erhöhen und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen zu verbessern;
- die Analyse des Bedarfs an staatlichen Beihilfen zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU zu verbessern und die Beihilfevorschriften entsprechend zu straffen.

Einleitung

Wettbewerb und staatliche Beihilfen im EU-Binnenmarkt

01 Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fördert den fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen im EU-Binnenmarkt. Ein Unternehmen, das staatliche Unterstützung in Form von Beihilfen erhält, z. B. einen Zuschuss zum Bau einer neuen Produktionsanlage, erlangt einen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern. Daher sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen und den Handel innerhalb der EU beeinträchtigen könnten, in der EU im Allgemeinen verboten[1].

02 Zugleich kann staatliches Eingreifen unter bestimmten Umständen wünschenswert oder sogar notwendig sein. Im AEUV sind daher mehrere politische Ziele aufgeführt, zu deren Erreichung Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind oder als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können[2]. Beispiele hierfür sind Beihilfen zur Unterstützung der Entwicklung wirtschaftlich benachteiligter Regionen in der EU, zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit diese Beihilfen die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die den gemeinsamen Interessen der EU zuwiderläuft.

Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen

03 Die Verwaltung staatlicher Beihilfen ist ein integraler Bestandteil der Wettbewerbspolitik. Damit die Beihilfen mit dem AEUV vereinbar sind, müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass ein staatliches Eingreifen notwendig ist. Wenn beispielsweise eine staatliche Beihilfe eine wesentliche Verbesserung bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann, muss die Beihilfe ein geeignetes Politikinstrument sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Zudem ist die Verzerrung

---

1 Artikel 107 AEUV.

2 Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV.

der Märkte auf ein Minimum zu beschränken, und die gewährten Beträge müssen verhältnismäßig sein.

04 In der EU ist die Kommission dafür zuständig, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen Staaten bestehenden staatlichen Beihilfen fortlaufend zu überprüfen[3]. In der Regel müssen die Mitgliedstaaten die Kommission förmlich von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung staatlicher Beihilfen unterrichten. Die Kommission führt dann eine Ex-ante-Prüfung durch, um zu ermitteln, ob die vorgeschlagene Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Das Anmeldungsverfahren endet entweder mit einem förmlichen Genehmigungsbeschluss, wenn die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen wird, oder mit einem Einleitungsbeschluss, in dem Zweifel geäußert werden. Dies kann letztlich zu einem Verbot führen, wenn die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt unvereinbar angesehen wird. Die Mitgliedstaaten dürfen eine Unterstützungsmaßnahme erst durchführen, wenn sie eine Genehmigung vonseiten der Kommission erhalten haben. Die Kommission muss die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem Binnenmarkt und damit deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit bestätigen.

05 Nach dem AEUV muss die Kommission die staatlichen Beihilfen in den Mitgliedstaaten überwachen und Maßnahmen ergreifen, um Fälle potenziell rechtswidriger Beihilfen zu ermitteln. Sie ist befugt, Untersuchungen einzuleiten und einen Mitgliedstaat aufzufordern, mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen zurückzufordern. Alle Beschlüsse und die zugrunde liegenden Bewertungen der Kommission unterliegen der Überprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union.

06 Die Mitgliedstaaten sind für die Ausarbeitung nationaler Beihilferegelungen im Einklang mit den EU-Beihilfevorschriften zuständig. Sie müssen sicherstellen, dass ihre Behörden den Unternehmen Beihilfen im Einklang mit den Beschlüssen der Kommission gewähren. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission jährlich Informationen über die ausgezahlten staatlichen Beihilfen zu übermitteln[4]. Zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Transparenz in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Gelder müssen sie auch Informationen über die Begünstigten und die ihnen gewährten Beihilfen veröffentlichen. Diese Informationen ermöglichen es den Unternehmen auch, herauszufinden, ob Wettbewerber unrechtmäßig von staatlichen Beihilfen profitiert haben könnten.

---

[3] Artikel 108 AEUV.

[4] Artikel 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission.

07 Bestimmte staatliche Beihilfen müssen bei der Kommission nicht angemeldet werden, wenn sie beispielsweise unter eine der Kategorien von Beihilfen fallen, die die Kommission im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung[5] als generell mit dem AEUV vereinbar erklärt hat. Dazu gehören Beihilfen für benachteiligte Regionen oder für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) unter bestimmten Bedingungen. Beihilfen, die bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten (De-minimis-Beihilfen[6]), sind von der Kontrolle staatlicher Beihilfen ausgenommen, da davon ausgegangen wird, dass sie keine Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben oder den Wettbewerb weder verfälschen noch zu verfälschen drohen.

08 In ihrem jährlichen Anzeiger für staatliche Beihilfen ("State Aid Scoreboard") veröffentlicht die Kommission aggregierte Daten zu den Ausgaben für staatliche Beihilfen entsprechend den wichtigsten politischen Zielen, die mit diesen Beihilfen verfolgt werden (Kultur, Beschäftigung, Umweltschutz einschließlich Energieeinsparungen, regionale Entwicklung, Forschung und Entwicklung einschließlich Innovation, Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben usw.).

09 Schließlich müssen die Mitgliedstaaten bei staatlichen Beihilfen, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, Ex-post-Evaluierungen durchführen, damit sie die Gestaltung künftiger Regelungen verbessern können, indem sie deren Wettbewerbsverzerrung mindern und deren Wirksamkeit erhöhen, und damit sie die Kommission dabei unterstützen können, bessere Vorschriften über staatliche Beihilfen auszuarbeiten.

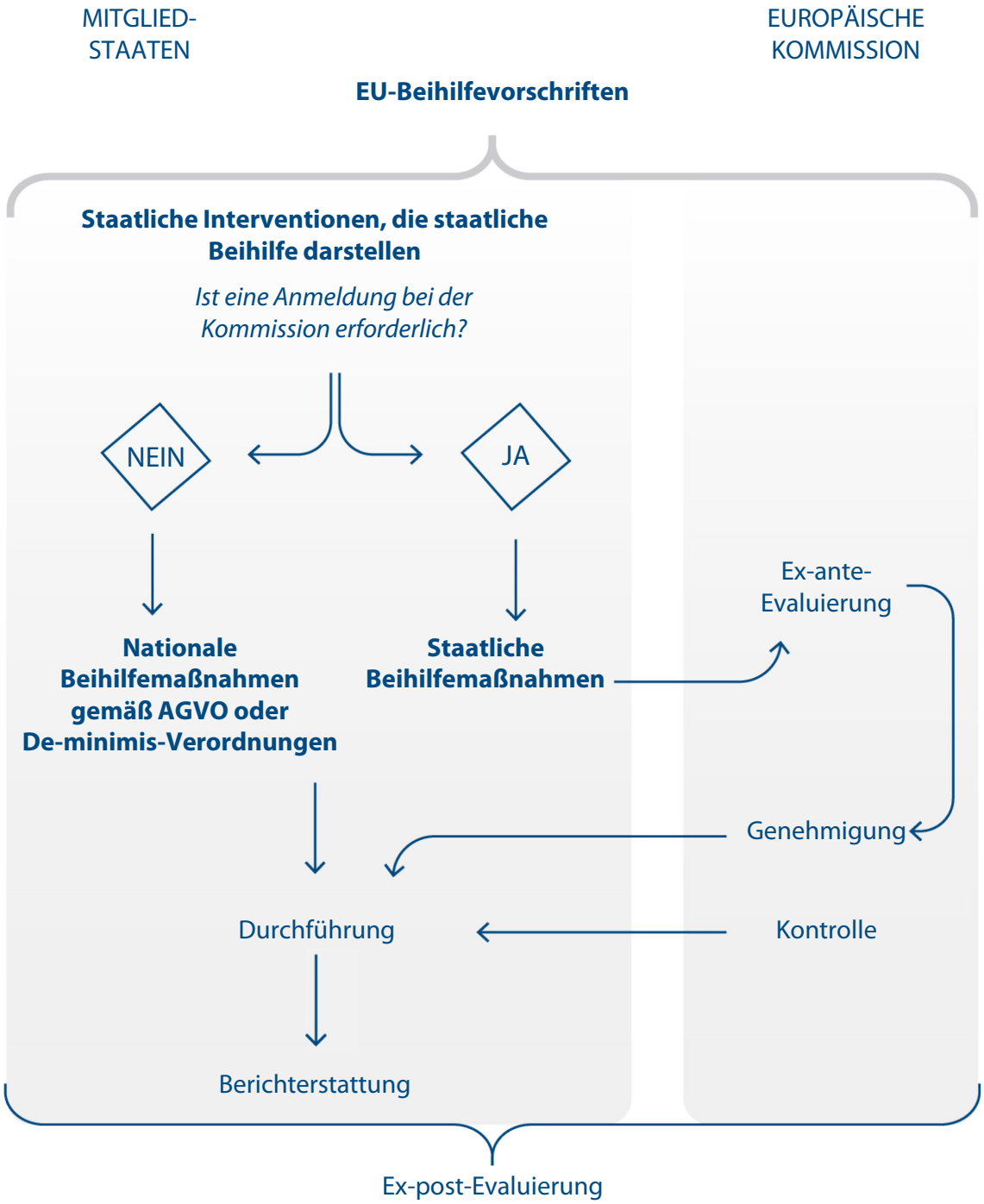
10 Die verschiedenen Aspekte der Kontrolle staatlicher Beihilfen sind in ***Abbildung 1*** dargestellt.

---

[5] Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission.

[6] Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission.

Abbildung 1 – Prozess der Kontrolle staatlicher Beihilfen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Kommission gibt Leitlinien zu ihrer Auslegung des Rechtsrahmens für staatliche Beihilfen heraus

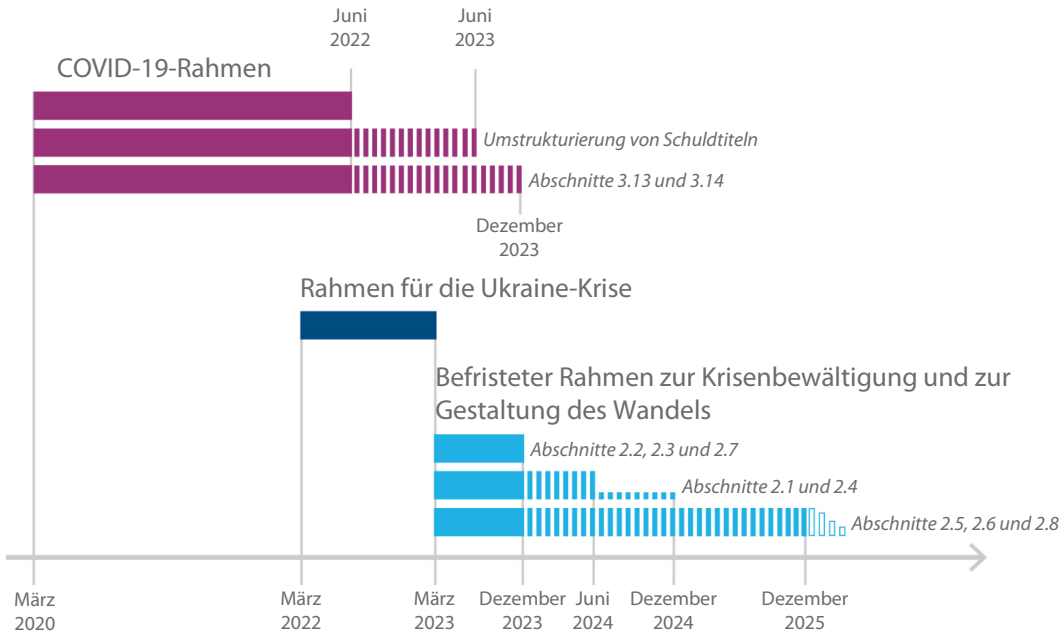
11 Innerhalb des durch den AEUV und das Sekundärrecht festgelegten Rechtsrahmens (siehe beispielsweise Ziffer ***07***) verfügt die Kommission bei der Bewertung von Beihilfemaßnahmen und der Durchsetzung der EU-Beihilfevorschriften über einen breiten Ermessensspielraum. Dies umfasst Bewertungen sowohl nach wirtschaftlichen als auch nach sozialen Gesichtspunkten. Um diesen Ermessensspielraum auszuüben, kann die Kommission Leitlinien und Mitteilungen ("Soft Law") annehmen, in denen festgelegt ist, wie sie die Vereinbarkeit einer Maßnahme mit den Beihilfevorschriften bewertet.

12 Die Kommission ist an die von ihr angenommenen Leitlinien und Mitteilungen gebunden, solange diese nicht von den Vorschriften des AEUV abweichen. Diese Leitlinien zielen nicht darauf ab, bestehendes Recht zu ändern, sondern vielmehr darauf, den Verwaltungsaufwand für die Kommission und die Mitgliedstaaten zu verringern, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und die Rechtssicherheit hinsichtlich der Auslegung des Rechtsrahmens durch die Kommission zu erhöhen. ***Anhang I*** gibt einen Überblick über den Rechts- und Orientierungsrahmen der EU für staatliche Beihilfen.

Die ersten befristeten Krisenrahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und der russischen Invasion der Ukraine

13 Zunächst aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie im März 2020, dann als Reaktion auf die russische Invasion der Ukraine im Februar 2022 und schließlich zur Förderung des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft verabschiedete die Kommission drei befristete Krisenrahmen für staatliche Beihilfen. Dabei handelte es sich um Leitlinien, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollten, rasch entsprechende Beihilfen zu gewähren und so die entstandenen wirtschaftlichen Störungen zu beheben (siehe ***Abbildung 2***). In ***Anhang II*** werden die wichtigsten Merkmale dieser Rahmen beschrieben.

Abbildung 2 – Die befristeten Krisenrahmen für die Kontrolle staatlicher Beihilfen



Hinweis: Einzelne Abschnitte der Rahmen laufen (bzw. liefen) zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

14 Am 19. März 2020 nahm die Kommission den ersten **befristeten Rahmen**[7] (im Folgenden "COVID-19-Rahmen") an und erklärte, COVID-19 berge die Gefahr eines starken Konjunkturrückgangs in der gesamten EU. Dieser Rahmen räumte den Mitgliedstaaten umfassende Flexibilität bei der Gewährung von Beihilfen im Rahmen der Beihilfevorschriften[8] ein und stellte eine Ergänzung anderer im AEUV vorgesehener Optionen dar, die es den Mitgliedstaaten ebenfalls ermöglichen, bestimmte Unternehmen oder Branchen für unmittelbar durch die Pandemie bedingte wirtschaftliche Schäden zu entschädigen[9]. Nach seiner Verabschiedung wurde der COVID-19-Rahmen sieben Mal erweitert und geändert[10]. Er war bis zum 30. Juni 2022 in Kraft, wobei einige Ausnahmen bis Ende 2023 galten.

---

7 Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19; 2020/C 91 I/01.

8 Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV.

9 Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV.

10 C(2020) 2215 vom 3.4.2020, C(2020) 3156 vom 8.5.2020, C(2020) 4509 vom 29.6.2020, C(2020) 7127 vom 13.10.2020, C(2021) 564 vom 28.1.2021, C(2021) 8442 vom 18.11.2021 und C(2022) 7902 vom 28.10.2022.

15 Am 23. März 2022 nahm die Kommission einen **befristeten Krisenrahmen**[11] (im Folgenden "Rahmen für die Ukraine-Krise") an, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, unmittelbar von der russischen Invasion oder von den Sanktionen und Gegensanktionen betroffenen Unternehmen in begrenztem Umfang Beihilfen zu gewähren, eine ausreichende Liquidität der Unternehmen sicherzustellen und sie für die durch die außergewöhnlich hohen Gas- und Strompreise verursachten zusätzlichen Kosten zu entschädigen. Im Juli 2022 änderte die Kommission den Rahmen für die Ukraine-Krise, um im Einklang mit dem REPowerEU-Plan die Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen aus Russland zu verringern, indem die Gewährung einer vorübergehenden Unterstützung für erneuerbare Energie, Energiespeicherung, erneuerbare Wärme und die Dekarbonisierung von industriellen Produktionsprozessen ermöglicht wurde[12]. Nach einer zweiten Änderung im Oktober 2022[13] war der Rahmen für die Ukraine-Krise bis zum 9. März 2023 in Kraft.

16 Beide Rahmen enthielten bestimmte Bedingungen und Anforderungen, die staatliche Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten erfüllen mussten, um mit den einschlägigen Bestimmungen des AEUV vereinbar zu sein. Dazu zählten beispielsweise die Begrenzung des Beihilfebetrags, den die Mitgliedstaaten einzelnen Unternehmen gewähren konnten, Beschränkungen für die Unterstützung von Unternehmen, die sich bereits vor der Krise in Schwierigkeiten befanden, und Schutzvorkehrungen für mögliche indirekte Beihilfen zugunsten von Kredit- oder Finanzinstituten.

Der befristete Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels von 2023 im Zusammenhang mit dem europäischen Grünen Deal und anderen industriepolitischen Zielen

17 Gemäß dem AEUV sorgen die EU und die Mitgliedstaaten dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie gewährleistet sind, zum Beispiel durch die Erleichterung der Anpassung an strukturelle Veränderungen oder eine bessere Nutzung des industriellen Potenzials der EU[14]. Sowohl die COVID-19-Pandemie als auch der Krieg in der Ukraine hatten

---

[11] Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine; 2022/C 131 I/01.

[12] C(2022) 5342 vom 20.7.2022.

[13] C(2022) 7945 vom 28.10.2022.

[14] Artikel 173 AEUV.

schwerwiegende Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft und machten deutlich, welche Abhängigkeiten innerhalb globaler Wertschöpfungsketten bestehen. Die Krisen haben gezeigt, welch entscheidende Rolle ein global integrierter und gut funktionierender Binnenmarkt spielt und welche Bedeutung der strategischen Autonomie der EU zukommt, die in vielen Bereichen von Einfuhren aus Drittländern abhängig ist[15]. Europäische Unternehmen konkurrieren auf den globalen Märkten mit staatlich geförderten Unternehmen aus anderen Ländern, u. a. aus China, Japan und den Vereinigten Staaten. So verabschiedeten beispielsweise die Vereinigten Staaten im Jahr 2022 das Gesetz zur Verringerung der Inflation (*Inflation Reduction Act*), ein umfangreiches staatliches Förderpaket für Investitionen in die heimische Energieerzeugung, das zu potenziellen Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs führen könnte[16].

18 Im Februar 2022 überarbeitete die Kommission die Vorschriften über staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen und nahm neue Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL) an. Diese Leitlinien sollten die politischen Ziele des europäischen Grünen Deals widerspiegeln und ermöglichten es den Mitgliedstaaten, Unternehmen bei der Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse und der Einführung umweltfreundlicherer Technologien zu unterstützen. Die Kommission änderte auch die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, um die Förderung des ökologischen und digitalen Wandels[17] zu erleichtern und zu beschleunigen, und stärkte die Leitlinien für staatliche Beihilfen für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI)[18], da sie davon ausgeht, dass diese Projekte zur wirtschaftlichen Erholung, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie beitragen werden. Mit den Leitlinien wurde die Umsetzung der europäischen Industriestrategie[19] unterstützt, die darauf abzielt, den Binnenmarkt und die strategische Autonomie der EU zu stärken sowie den ökologischen und digitalen Wandel der EU-Industrie zu

---

[15] Europäische Kommission, EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews, 2022.

[16] Siehe Ziffer ***102***.

[17] Verordnung (EU) 2023/1315 der Kommission.

[18] Mitteilung 2021/C 528/02: "Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt".

[19] Mitteilung COM(2020) 102: "Eine neue Industriestrategie für Europa"; Mitteilung COM(2021) 350: "Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen".

beschleunigen. In der Strategie wird auf die Bedeutung bestimmter Branchen oder Wirtschaftszweige, wie Halbleiter, Batterien oder Wasserstoff, für das Erreichen der wichtigsten EU-Ziele hingewiesen.

19 Am 9. März 2023 verabschiedete die Kommission als Teil ihres Industrieplans zum Grünen Deal[20] (eine Strategie zum Ausbau der EU-Fertigungskapazität für Netto-Null-Technologien) einen **befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels**[21]. Ziel war es, die Verfahren zur Genehmigung staatlicher Beihilfen in diesen Wirtschaftszweigen weiter zu beschleunigen und zu vereinfachen. Gleichzeitig sollten Verzerrungen des Binnenmarkts in Grenzen gehalten und größere regionale Unterschiede vermieden werden, die dadurch entstehen könnten, dass einige Mitgliedstaaten über eine größere Finanzkraft verfügen als andere. Mit diesem Rahmen wurden einige der wichtigsten Elemente des Rahmens für die Ukraine-Krise verlängert (siehe Ziffer ***15***), aber auch neue Maßnahmen eingeführt, die bis zum 31. Dezember 2025 anwendbar sind und zu einer weiteren Beschleunigung von Investitionen in Schlüsselsektoren für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft beitragen sollen (siehe ***Kasten 1***).

[20] Mitteilung COM(2023) 62: "Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter".

[21] Mitteilung 2023/C 101/03: "Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels".

Kasten 1

Mit dem Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels schneller das Ziel einer klimaneutralen Wirtschaft erreichen

Zur Unterstützung des **Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft** ermöglicht der Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels den Mitgliedstaaten Folgendes:

- Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Energiespeicherung,
- Unterstützung der Dekarbonisierung industrieller Produktionsprozesse,
- Gewährung von Investitionsförderungen für die Herstellung von strategisch wichtiger Ausrüstung (Batterien, Solarpaneele, Windturbinen, Wärmepumpen, Elektrolyseure und Ausrüstung für die Abscheidung und Speicherung von CO_2) und Bereitstellung staatlicher Beihilfen für die Herstellung von Schlüsselkomponenten sowie für die Herstellung und Rückgewinnung einschlägiger kritischer Rohstoffe.

Die Beihilfen dürfen bestimmte Obergrenzen nicht überschreiten, aber die Kommission lässt in benachteiligten Regionen ("Fördergebiete") höhere Beihilfesätze und -höchstgrenzen zu. In Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten einzelnen Unternehmen in Branchen, die für den Wandel von strategischer Bedeutung sind, eine höhere Unterstützung gewähren, wenn die reale Gefahr besteht, dass Investitionen aus Europa abgezogen werden (sogenanntes "Matching").

20 Im April 2024 legte der Präsident des Jacques-Delors-Instituts, Enrico Letta, einen vom Europäischen Rat angeforderten Bericht vor: Much more than a market. Der Bericht soll mit konkreten Vorschlägen zu den Überlegungen über die Zukunft des Binnenmarkts beitragen. Im Bericht wird betont, dass die schrittweise Lockerung der Vorschriften über staatliche Beihilfen als Reaktion auf die jüngsten Krisen zwar dazu beigetragen hat, die negativen Folgen für die Realwirtschaft zu begrenzen, aber auch zu Wettbewerbsverzerrungen geführt hat. Zudem wird ein Gleichgewicht zwischen einer strengeren Durchsetzung staatlicher Beihilfen auf nationaler Ebene und einer schrittweisen Ausweitung der finanziellen Unterstützung auf EU-Ebene sowie ein stärker europäisch ausgerichteter Ansatz der EU-Industriepolitik gefordert, wobei gleichzeitig sichergestellt werden sollte, dass die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen nicht durch schädliche Subventionen gefährdet wird.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

21 Im Zuge dieser Prüfung wurde untersucht, wie wirksam die Kommission die Leitlinien der EU für staatliche Beihilfen anpasste, um die jüngsten Krisen zu bewältigen und eine nachhaltige Erholung zu fördern, krisenbezogene staatliche Beihilfen bewertete und überwachte und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt beurteilte. Der Hof untersuchte, ob die Kommission

— die Leitlinien für staatliche Beihilfen wirksam angepasst hat, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krisen rasch zu beheben, und ob dies zu einer gezielten Zuweisung von Beihilfen beigetragen hat;

— Fälle krisenbezogener staatlicher Beihilfen zeitnah und auf der Grundlage fundierter Informationen geprüft hat;

— die Umsetzung der krisenbezogenen staatlichen Beihilfen wirksam überwacht und ihre Auswirkungen zeitnah bewertet hat;

— von den Mitgliedstaaten zuverlässige Daten über die Höhe der gewährten staatlichen Beihilfen erhalten hat;

— für Transparenz über die Empfänger staatlicher Beihilfen gesorgt hat;

— kohärente Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des europäischen Grünen Deals und anderer industriepolitischer Ziele verabschiedet hat.

22 Für diese Prüfung hat der Hof

— die einschlägigen befristeten Krisenrahmen überprüft, die die Kommission seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 und der russischen Invasion der Ukraine im Jahr 2022 für die Genehmigung nationaler Beihilfemaßnahmen festgelegt hatte;

— eine Stichprobe von 30 angemeldeten krisenbezogenen Beihilfen analysiert, die von der Kommission zwischen März 2020 und Juni 2023 genehmigt wurden;

— die Informationen und Ressourcen untersucht, die der Kommission zur Verfügung stehen, um Verstöße gegen die Vorschriften für krisenbezogene staatliche Beihilfen zu ermitteln und zu verfolgen.

23 Bei der Auswahl der angemeldeten Beihilfen für die Stichprobe legte der Hof in der Regel einen Schwerpunkt auf die Beihilfen mit der zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Kommission geplanten größten Mittelausstattung. Der Hof besuchte außerdem Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Polen und sammelte Informationen darüber, wie die nationalen Behörden sicherstellten, dass ihre staatlichen Beihilfen im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften stehen, und ob sie der Kommission zuverlässige Informationen über die Ausgaben für staatliche Beihilfen übermittelt hatten. Der Hof hat diese Mitgliedstaaten ausgewählt, da sie unter den Krisenrahmen erhebliche Beträge an staatlichen Beihilfen ausgezahlt haben und über einschlägige Beihilfemaßnahmen im Rahmen der EU-Industriepolitik verfügen.

24 Der Hof hat zwar in der Vergangenheit Prüfungsarbeiten zu staatlichen Beihilfen durchgeführt, aber diese Berichte befassen sich entweder nicht mit dem aktuellen Kontext[22] oder beziehen sich auf bestimmte Aspekte der Vorschriften über staatliche Beihilfen, zum Beispiel in Bezug auf die Kohäsionspolitik und Finanzinstitute[23]. Angesichts der beispiellosen Höhe der staatlichen Beihilfen, die die Kommission zur Behebung der durch die COVID-19-Pandemie und die russische Invasion der Ukraine bedingten wirtschaftlichen Störungen genehmigt hat, ist eine aktuelle und umfassende Prüfung dringend erforderlich.

25 Auf die Bedeutung der Beihilfevorschriften für die Unterstützung der Verwirklichung der industriepolitischen Ziele der EU hat der Hof bereits in seinen jüngsten Berichten über Batterien[24] und über erneuerbaren Wasserstoff[25] hingewiesen. Die Tatsache, dass sich viele Mitgliedstaaten dazu entschlossen, beträchtliche Beträge an staatlichen Beihilfen aufzuwenden, um die wirtschaftliche Erholung, die strategische Autonomie und den Übergang zu einer Industrie mit Netto-Null-Emissionen zu fördern, stellte die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion vor zusätzliche Herausforderungen.

26 Dieser Bericht soll zu einer wirksameren Aufsicht über staatliche Beihilfen im Falle künftiger Krisen sowie zu kohärenteren Leitlinien für staatliche Beihilfen in den kommenden Jahren beitragen.

---

[22] Sonderbericht 15/2011.

[23] Sonderbericht 24/2016 und Sonderbericht 21/2020.

[24] Sonderbericht 15/2023.

[25] Sonderbericht 11/2024.

Bemerkungen

Die Kommission verabschiedete die befristeten Rahmen zügig, aber die zielgerichtete Ausrichtung der staatlichen Beihilfen war nicht immer klar definiert

Die rasche Verabschiedung der ersten beiden befristeten Krisenrahmen durch die Kommission ermöglichte den Mitgliedstaaten ein zügiges Handeln

27 Angesichts erheblicher wirtschaftlicher Störungen müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, unverzüglich zu handeln, um ihre Volkswirtschaften zu unterstützen und den wirtschaftlichen Schaden für die Unternehmen zu begrenzen. Daher bewertete der Hof, wie schnell die Kommission nach dem COVID-19-Ausbruch und der russischen Invasion der Ukraine ihre befristeten Krisenrahmen vorlegte und ob die Mitgliedstaaten ausreichend konsultiert wurden, bevor die Kommission diese beiden Krisenrahmen verabschiedete.

28 Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den COVID-19-Ausbruch zu einer Pandemie. Kurz darauf ordneten die Mitgliedstaaten die Schließung zahlreicher Geschäftsbereiche an, um zu versuchen, die weitere Verbreitung von COVID-19 einzudämmen. Die Mitgliedstaaten stellten auch verschiedene Formen der finanziellen Unterstützung bereit, um den Unternehmen bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Störungen infolge der Lockdowns zu helfen. Da eine beträchtliche Anzahl dieser Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellten, mussten sie gemäß dem AEUV von der Kommission einzeln genehmigt werden, sofern sie nicht durch bestehende Ausnahmen abgedeckt waren (siehe Ziffer ***07***).

29 Die Kommission nahm acht Tage nach der WHO-Erklärung einen befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen während der COVID-19-Pandemie an. Durch den COVID-19-Rahmen wurde den Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Kriterien für die Gestaltung ihrer COVID-bezogenen Beihilfemaßnahmen vorgegeben und die Kommission dazu verpflichtet, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Unter diesen Umständen konnte die Kommission keine eingehendere wirtschaftliche Bewertung der Notwendigkeit der Beihilfen vornehmen. Außerdem schloss die Kommission die Konsultation mit den Mitgliedstaaten zum Entwurf des Rahmens in nur zwei Tagen ab, sodass nicht genügend Zeit für die Durchführung einer gründlichen Analyse blieb. In den folgenden Monaten waren mehrere Änderungen erforderlich, um

mit der Entwicklung der Pandemie Schritt zu halten und den Forderungen der Mitgliedstaaten nach mehr Flexibilität zu entsprechen.

30 Am 23. März 2022, etwa einen Monat nach der russischen Invasion der Ukraine, verabschiedete die Kommission einen befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen. Hier hatten die Mitgliedstaaten vier Tage Zeit, um Rückmeldungen zum Entwurf des Rahmens zu geben.

31 Der Hof ist der Ansicht, dass die rasche Verabschiedung der beiden befristeten Krisenrahmen durch die Kommission den Mitgliedstaaten ein zügiges Handeln ermöglichte. Dadurch wurde ein gemeinsamer Rahmen für nationale Beihilfemaßnahmen geschaffen, den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit geboten und ihr Verwaltungsaufwand begrenzt. Aufgrund dieses raschen Handelns hatten die Mitgliedstaaten jedoch nur sehr wenig Zeit, um der Kommission Rückmeldungen zu geben.

Die staatlichen Beihilfen waren nicht hinreichend auf die am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet

32 Der Hof bewertete auch, ob die Kommission die Ziele und Kriterien so festlegte, dass die Unterstützungsmaßnahmen wirksam auf die von der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren und gleichzeitig unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen vermieden wurden.

33 Der COVID-19-Rahmen wurde angenommen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Wirtschaftstätigkeit während des COVID-19-Ausbruchs und danach aufrechterhalten werden musste und dass auch wirtschaftlich gesunde Unternehmen noch erheblichen Schaden erleiden konnten, insbesondere wenn sich ihre Liquiditätslage infolge der Krise verschlechterte. Die Mitgliedstaaten nutzten hauptsächlich die Bereiche des COVID-19-Rahmens, deren Schwerpunkt auf dem Liquiditätsbedarf oder -mangel lag.

34 Die Bedingungen, unter denen die Kommission Beihilfemaßnahmen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtete, umfassten jedoch in der Regel keine Kriterien, mit denen sichergestellt wurde, dass die betreffende Beihilfe dem Liquiditätsbedarf entsprach. Außerdem waren die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich verpflichtet nachzuweisen, dass die Liquiditätsprobleme der Unternehmen durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden.

35 Ein vereinfachtes Konzept für staatliche Beihilfen kann in einer schweren Krise gerechtfertigt sein. Es verschafft den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, rasch Beihilfen bereitzustellen, insbesondere im Falle einer plötzlich eintretenden allgemeinen Wirtschaftskrise. Gleichzeitig stellte der Hof fest, dass die Kommission jedoch nicht sicherstellte, dass die Beihilfen auf die von der Krise am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren, und dass diese Beihilfen mitunter über die zur Behebung eines Liquiditätsengpasses erforderlichen Beträge hinausgingen. Zwei Beispiele für Regelungen, die der Hof im Rahmen seiner Stichprobe untersuchte, sind in ***Kasten 2*** aufgeführt.

Kasten 2

Interventionslogik nationaler Regelungen nach dem COVID-19-Rahmen: Deutschland und die Niederlande

In **Deutschland** stellten zinsgünstige Darlehen für Unternehmen einen wesentlichen Bestandteil der Unterstützung während der Pandemie dar. Bei den Darlehensregelungen des Bundes, die gemäß den Abschnitten 3.1 und 3.3 des befristeten Rahmens umgesetzt wurden, mussten die Unternehmen, die einen Liquiditätsengpass geltend machten, keinen direkten oder indirekten Zusammenhang mit der Pandemie nachweisen.

In den **Niederlanden** wurden Unternehmen im Rahmen einer nach Abschnitt 3.1 des befristeten Rahmens genehmigten Regelung direkte Zuschüsse gewährt, um den Liquiditätsengpässen von Unternehmen zu begegnen. Die Beihilfebeträge basierten auf Umsatzeinbußen und Fixkosten. Die Unternehmen mussten keine Nachweise vorlegen, dass die Umsatzeinbußen durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden, und die Fixkosten umfassten die Abschreibung von Anlagevermögen. Die Berücksichtigung von Abschreibungen bei der Berechnung kann die Unternehmen zwar bei der Aufrechterhaltung des Investitionsniveaus unterstützen, jedoch besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Abschreibungen und Liquiditätsbedarf.

36 Der Hof stellt ferner fest, dass in den von den nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden Deutschlands und Frankreichs veröffentlichten Berichten über nationale Beihilferegelungen im Zusammenhang mit COVID-19 die Auffassung vertreten wird, dass mit den staatlichen Beihilfen in einigen Branchen zwar die kurzfristig gesetzten Ziele erreicht werden konnten, die Beihilfen jedoch nicht unbedingt im Verhältnis zu den Schäden, die den Unternehmen entstanden waren,

oder zu ihrem tatsächlichen Bedarf standen, was darauf hindeutet, dass die staatlichen Beihilfen möglicherweise über das erforderliche Maß hinaus gewährt wurden[26].

37 Im Vergleich zum COVID-19-Rahmen waren die Ziele des Rahmens für die Ukraine-Krise klarer definiert, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Unterstützung der Liquidität lag. Die Mitgliedstaaten durften nur den Unternehmen Beihilfen gewähren, die von der Krise nach der russischen Invasion der Ukraine betroffen waren, oder sie mussten die Höhe der Beihilfe abhängig vom Anstieg der Erdgas- und Stromkosten festlegen. Im Falle beider befristeter Krisenrahmen hat die Kommission jedoch nie bekannt gegeben, welche wirtschaftlichen Überlegungen hinter den Obergrenzen für die Beihilfen pro Unternehmen standen oder wie die von der Krise besonders stark betroffenen Wirtschaftszweige und Teilsektoren, die höhere Beihilfen erhalten konnten, definiert wurden.

38 Die Kommission änderte den Rahmen für die Ukraine-Krise im Juli 2022 im Einklang mit REPowerEU, einem Plan zur Verringerung der Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen aus Russland. Die Unterstützung für erneuerbare Energien und die Dekarbonisierung industrieller Produktionsprozesse war bereits im Rahmen der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL)[27] möglich, aber angesichts der russischen Invasion der Ukraine hielt die Kommission drei wesentliche Vereinfachungen für notwendig, um Investitionen vorübergehend zu beschleunigen:

— die Abschaffung der Verpflichtung, eine öffentliche Konsultation zu den Folgen für den Wettbewerb und zur Verhältnismäßigkeit von Fördermaßnahmen durchzuführen, wie dies normalerweise im Rahmen der KUEBLL erforderlich ist;

---

[26] Bundesrechnungshof: Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfe) für das Jahr 2020; Cour des comptes: Les prêts garantis par l'état – Une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire.

[27] Mitteilung 2022/C 80/01: "Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022".

— die Erleichterung der öffentlichen Finanzierung ohne Ausschreibungsverfahren, sofern der maximale Prozentsatz der staatlichen Beihilfe, der pro Begünstigtem gewährt werden kann ("Beihilfeintensität"), eingehalten wird;

— keine Anwendung aller im Paket zur Modernisierung des Beihilfenrechts[28] definierten gemeinsamen Bewertungsgrundsätze mehr; insbesondere würde die Kommission keine Bewertung möglicher negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb vornehmen oder eine "Abwägungsprüfung" durchführen, um zu prüfen, ob die negativen Auswirkungen solcher Maßnahmen durch positive Auswirkungen ausgeglichen werden können, wie dies im Rahmen der KUEBLL vorgesehen ist.

39 Gemäß den KUEBLL mussten die Mitgliedstaaten nachweisen, dass eine Beihilfe erforderlich war und dass ein Projekt (bzw. das Referenzprojekt im Falle von Regelungen) ohne diese Beihilfe nicht durchgeführt werden würde. Nach der Änderung des Rahmens für die Ukraine-Krise war die Kommission im Allgemeinen der Auffassung, dass die Beihilfe einen Anreizeffekt hat (d. h. dass die Begünstigten die Investitionen ohne die Beihilfe nicht tätigen würden). Diese Auffassung wurde jedoch nicht durch eine wirtschaftliche Analyse untermauert.

40 Für den Rahmen für die Ukraine-Krise legte die Kommission nach Auffassung des Hofes zunächst geeignete Ziele und Kriterien fest, um sicherzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen wirksam auf die von der Krise am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren. Spätere Änderungen, die nach REPowerEU angenommen wurden, führten zu einer weiteren Vereinfachung, durch die bestimmte Schutzvorkehrungen gegen das Risiko von Marktverzerrungen abgeschafft wurden. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Kommission vor der Verabschiedung der Rahmen keine wirtschaftlichen Bewertungen durchführte, um sicherzustellen, dass die Beihilfen auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt waren, und dass der COVID-19-Rahmen nicht ausreichend auf die von der Krise am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet war.

---

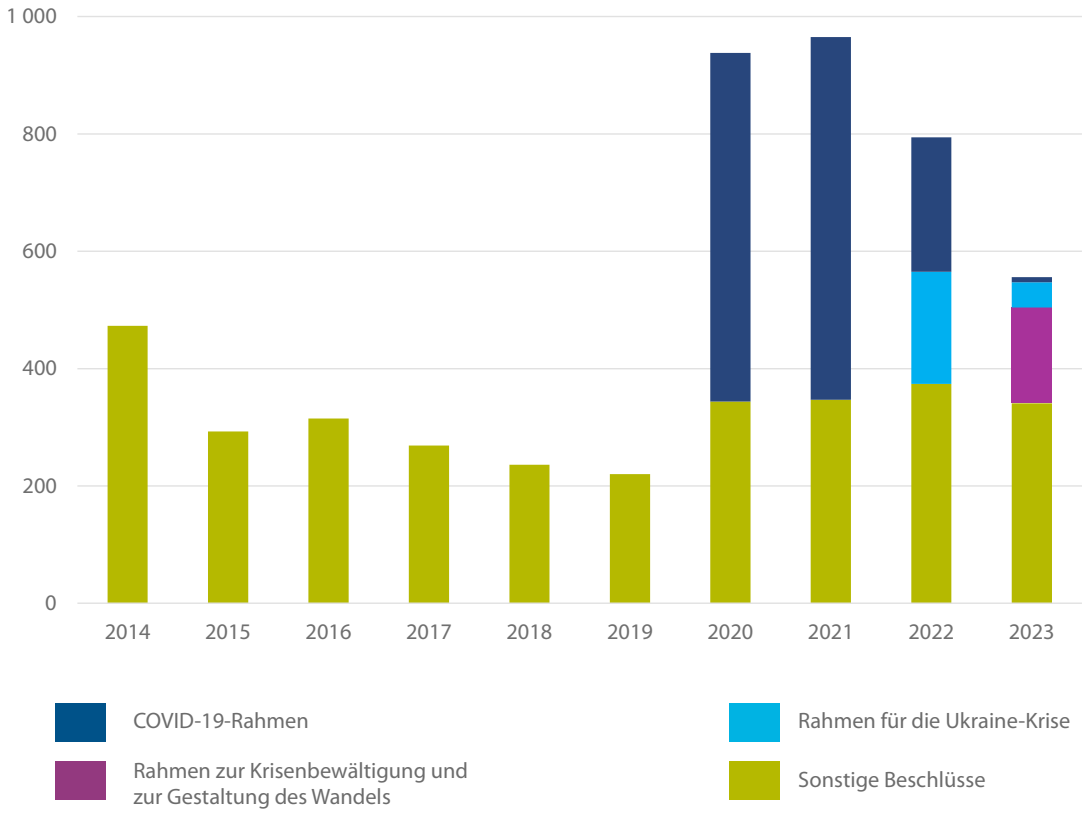
[28] Mitteilung COM(2012) 209: "Modernisierung des EU-Beihilfenrechts"; SWD(2020)0257: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, "Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance", S. 20.

Die Prüfung von Fällen krisenbezogener staatlicher Beihilfen wurde von der Kommission zügig durchgeführt, aber beruhte häufig nur auf begrenzten Informationen über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen

Deutliche Zunahme der Beihilfebeschlüsse der Kommission seit dem COVID-19-Ausbruch

41 Während der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 hat sich die Zahl der von der Kommission erlassenen Beihilfebeschlüsse im Vergleich zu dem Niveau von vor 2020 fast vervierfacht (von rund 250 auf 950 pro Jahr). Der größte Teil des Anstiegs ist auf Beschlüsse gemäß dem COVID-19-Rahmen zurückzuführen (etwa 600 pro Jahr). Im Jahr 2022 sank die Gesamtzahl der Beihilfebeschlüsse auf etwa 800, von denen etwa die Hälfte entweder auf der Grundlage des COVID-19-Rahmens oder des Rahmens für die Ukraine-Krise angenommen wurden. Im Jahr 2023 sank die Zahl der Beschlüsse auf weniger als 600, von denen ein Drittel entweder im Zusammenhang mit dem Rahmen für die Ukraine-Krise oder dem Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels stand (siehe ***Abbildung 3***).

Abbildung 3 – Anzahl der Beihilfebeschlüsse pro Jahr im Zeitraum 2014–2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Die Kommission prüfte die meisten nationalen Beihilferegelungen, die auf der Grundlage der ersten beiden befristeten Krisenrahmen angemeldet wurden, innerhalb von weniger als einem Monat

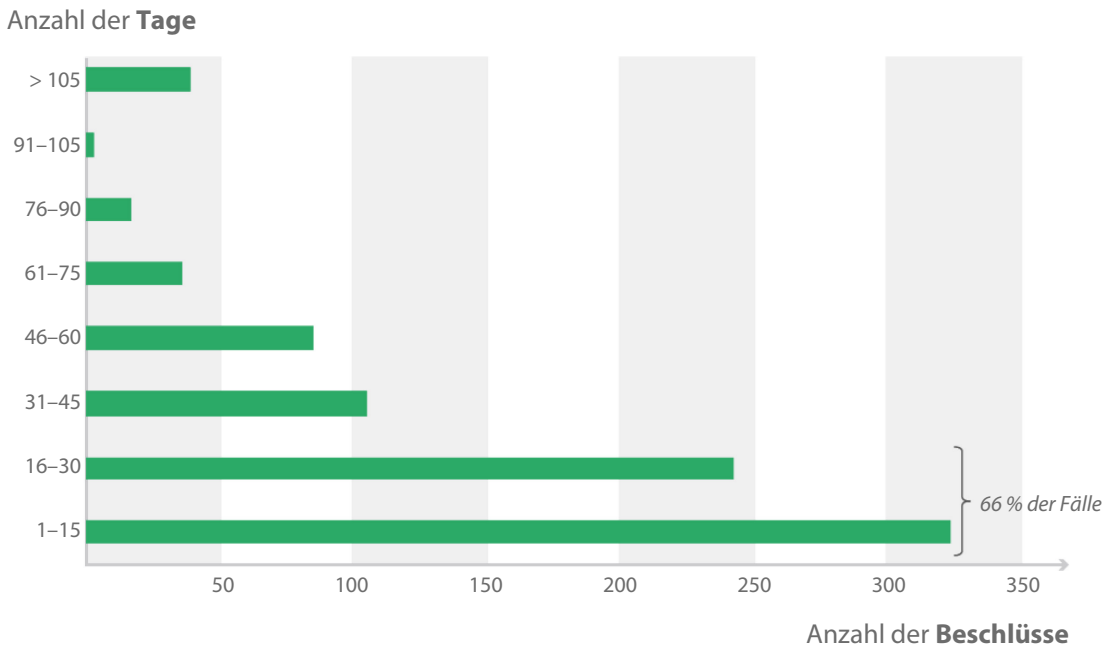
42 Die Mitgliedstaaten mussten der Kommission alle staatlichen Beihilfemaßnahmen, die sie auf der Grundlage der Krisenrahmen zu ergreifen beabsichtigten, melden und entsprechende Unterlagen, wie z. B. die Entwürfe der nationalen Rechtsvorschriften für die geplanten Maßnahmen, vorlegen. In der Regel verfügt die Kommission über eine Frist von zwei Monaten, um nach der vollständigen Anmeldung einer Maßnahme einen Beschluss zu erlassen[29]. In Anbetracht der Umstände musste die Kommission diese Maßnahmen so schnell wie möglich prüfen und genehmigen, wobei unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen vermieden

[29] Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates.

werden sollten. Der Hof untersuchte, wie schnell die Kommission ihre Bewertungen durchführte.

43 Die Kommission nahm 693 Maßnahmen gemäß dem COVID-19-Rahmen und 157 Maßnahmen gemäß dem Rahmen für die Ukraine-Krise an. In der Zahl der Beschlüsse sind spätere Änderungen dieser Maßnahmen nicht berücksichtigt. In 66 % der Fälle verging weniger als ein Monat zwischen dem ersten Kontakt der Mitgliedstaaten mit der Kommission ("Voranmeldung") und der endgültigen Entscheidung der Kommission nach der förmlichen Anmeldung (siehe ***Abbildung 4***). Bei den Bewertungen von außerhalb des befristeten Rahmens genehmigten COVID-bezogenen Beihilfemaßnahmen waren es dagegen durchschnittlich 2,5 Monate. Da der Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels erst im März 2023 angenommen wurde und die Bewertungsverfahren noch andauerten, hat der Hof die Dauer der Bewertungsverfahren der Kommission für Beschlüsse, die auf der Grundlage des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels getroffen wurden, nicht bewertet.

Abbildung 4 – Dauer der Prüfungen der Kommission gemäß dem COVID-19-Rahmen und dem Rahmen für die Ukraine-Krise



Hinweis: Einschließlich Voranmeldung, ohne Änderungsbeschlüsse.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

44 Der Hof stellte außerdem fest, dass nur wenige Beschlüsse der Kommission zur Genehmigung staatlicher Beihilfen vor den EU-Gerichten angefochten wurden, die sie in den meisten Fällen bestätigten. Im Luftfahrtsektor beispielsweise, der von den COVID-19-Beschränkungen besonders betroffen war, fochten Wettbewerber die Kommissionsbeschlüsse an, die sowohl auf der Grundlage des AEUV als auch des COVID-19-Rahmens gefasst worden waren, mit der Begründung, die Kommission habe die Fälle nicht in allen relevanten Aspekten ordnungsgemäß geprüft oder ihre Beschlüsse nicht hinreichend begründet. Der Hof stellte fest, dass das Gericht der Europäischen Union und der Gerichtshof bis Ende Juni 2024 in 26 Rechtssachen Urteile zu COVID-19-Beihilfen für Fluggesellschaften erlassen hatten. In 10 Rechtssachen erklärte das Gericht die Beschlüsse der Kommission für nichtig, während in den 16 übrigen Rechtssachen die Beschlüsse der Kommission bestätigt wurden. In sechs dieser Rechtssachen wies der Gerichtshof weitere Rechtsmittel zurück.

45 Der Hof ist daher der Ansicht, dass es der Kommission nach der Verabschiedung der ersten beiden befristeten Krisenrahmen gelungen ist, die Dauer des Bewertungsverfahrens erheblich zu verkürzen. Die Beschlüsse über die Genehmigung staatlicher Beihilfen wurden von den EU-Gerichten meistens bestätigt.

Nähere Einzelheiten zu den von den Mitgliedstaaten innerhalb der befristeten Krisenrahmen durchgeführten Maßnahmen, insbesondere zu Rahmenregelungen, lagen der Kommission häufig nicht vor

46 Gemäß den befristeten Krisenrahmen mussten die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die Beihilfemaßnahmen ein erforderliches, geeignetes und angemessenes Mittel sind, um eine beträchtliche Störung in ihrem Wirtschaftsleben zu beheben, und dass alle maßgeblichen Voraussetzungen der Rahmen erfüllt sind[30]. Daher untersuchte der Hof, ob die Kommission bei der Bewertung der angemeldeten nationalen Regelungen und anderer anwendbarer Vorschriften über staatliche Beihilfen überprüft hatte, ob die Maßnahmen den in den Rahmen festgelegten Kriterien entsprachen.

[30] Siehe befristeten COVID-19-Rahmen, Randnummer 19, Rahmen für die Ukraine-Krise, Randnummer 51, und Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels, Randnummer 57.

47 Auf der Grundlage seiner Analyse einer Stichprobe von 30 von der Kommission genehmigten Anmeldungen krisenbezogener staatlicher Beihilfen stellte der Hof fest, dass die Kommission bei ihrer Bewertung lediglich überprüfte, ob die Maßnahmen im Einklang mit den Rahmen standen oder die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichteten, sich nach den Rahmen zu richten. Die Einzelheiten der jeweiligen angemeldeten Regelungen, u a. die nationalen Bedingungen für die Gewährung von Beihilfen, untersuchte sie jedoch nicht. Zudem prüfte die Kommission nicht, ob die Beihilfe mit weniger wettbewerbsverzerrenden Mitteln gewährt werden könnte oder ob die Mitgliedstaaten bereits andere allgemeine Maßnahmen oder staatliche Beihilfemaßnahmen zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der Unternehmen erlassen hatten. Da unklar war, wie sich die Krisen entwickeln würden, und rasch staatliche Unterstützung benötigt wurde, waren die Mitgliedstaaten häufig nicht in der Lage, klare Angaben zu den Mittelausstattungen zu machen, und übermittelten mehr oder weniger willkürliche Zahlen. Gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen muss die Kommission jedoch die Auswirkungen einer Regelung auf den Wettbewerb untersuchen können, was eine Bewertung der von den Mitgliedstaaten angemeldeten Mittelausstattungen voraussetzt. Während der Krisen wurde der Gesamtbetrag der angemeldeten Beihilfe bei der von der Kommission vorgenommenen Bewertung nicht überprüft.

48 In diesem Zusammenhang stellte der Hof fest, dass einzelne Mitgliedstaaten Rahmenregelungen bei der Kommission anmeldeten. Diese umfassten verschiedene Maßnahmen zur Krisenbewältigung und häufig auch verschiedene Beihilfeinstrumente wie Zuschüsse, Darlehen oder verschiedene Arten von Steuererleichterungen. Diese Maßnahmen und Instrumente mussten mit dem befristeten Rahmen im Einklang stehen, die nationalen Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen waren jedoch unbekannt. Die Genehmigung ermöglichte es den Mitgliedstaaten, viele verschiedene Beihilfemaßnahmen ohne weitere Anmeldung bei der Kommission zu verabschieden, wodurch der Verwaltungsaufwand erheblich verringert wurde. Die Kommission genehmigte solche Regelungen innerhalb aller Rahmen unter der Bedingung, dass sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung aller Kriterien verpflichteten.

49 Deutschland zählte zu den vielen Mitgliedstaaten, die bei der Kommission Rahmenregelungen gemäß dem COVID-19-Rahmen anmeldeten und diese umfassend nutzten. Der Inhalt der Bundesrahmenregelungen wurde im Wesentlichen ohne weitere Einzelheiten zu den verschiedenen Fördermaßnahmen aus dem COVID-19-Rahmen übernommen. Diese Maßnahmen mussten noch auf den entsprechenden nationalen Verwaltungsebenen konzipiert und verabschiedet werden. Ein Beispiel für eine solche Regelung in Deutschland ist ***Kasten 3*** zu entnehmen.

Kasten 3

Nutzung von Rahmenregelungen: ein Beispiel aus Deutschland

In Deutschland führten die nationalen und regionalen Behörden im Rahmen der Bundesregelung "Kleinbeihilfen 2020" (Akte Nr. SA.56790 der Kommission, einschließlich der Nachfolgeregelungen) 231 verschiedene COVID-19-bezogene Unterstützungsmaßnahmen ein. Dabei handelte es sich um verschiedene Beihilfeinstrumente wie Zuschüsse oder zinsvergünstigte Darlehen, die unter bestimmten Bedingungen gewährt wurden und nominale Ausgaben für staatliche Beihilfen in Höhe von mehr als 90 Milliarden Euro betrafen.

Diese Unterstützungsmaßnahmen, die der Rahmenregelung zugrunde lagen, wurden von der Kommission weder geprüft noch genehmigt und vom Mitgliedstaat im Rahmen des Beschlusses der Kommission zur Genehmigung der Rahmenregelung umgesetzt.

50 Bei der Bewertung der angemeldeten Rahmenregelungen verfügte die Kommission nur über sehr begrenzte Informationen über Art und Umfang der spezifischen Unterstützungsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Regelungen annahmen und umsetzten. Die Kommission verließ sich im Wesentlichen darauf, dass die Mitgliedstaaten die Bedingungen der angemeldeten Regelungen einhielten, die nach Auffassung der Kommission mit den befristeten Rahmen im Einklang standen, ohne dass sie über weitere Informationen zu den letztlich von den Mitgliedstaaten eingerichteten Finanzierungsmechanismen verfügte. Die genaue Zahl der genehmigten Rahmenregelungen liegt zwar nicht vor, der Hof schätzt jedoch, dass Regelungen, die mehr als ein Beihilfeinstrument abdecken, mehr als ein Drittel des Gesamtbetrags der von der Kommission genehmigten COVID-19-bezogenen Beihilfen ausmachen. Die Zahl dürfte höher sein, da es auch Regelungen gibt, die ein einziges Beihilfeinstrument abdecken, das aus vielen Maßnahmen besteht. Der Hof vertritt die Ansicht, dass die Nutzung von Rahmenregelungen durch die Mitgliedstaaten ein besonderes Risiko für die Kontrolle der staatlichen Beihilfen durch die Kommission darstellt.

Die Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorschriften für krisenbezogene staatliche Beihilfen beruhten weitgehend auf Eigenerklärungen der Begünstigten

51 Gemäß Artikel 108 Absatz 1 AEUV muss die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die in diesen Staaten bestehenden Beihilferegelungen fortlaufend überprüfen. Die befristeten Krisenrahmen legten Höchstbeträge für Beihilfen pro Unternehmen fest und enthielten teils komplexe Kumulierungsvorschriften für den Fall, dass Unternehmen auf der Grundlage desselben Abschnitts oder verschiedener Abschnitte der Rahmen Beihilfen erhielten. Die Funktion der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden im Bereich der staatlichen Beihilfen besteht darin, für die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen und die Kommission bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Bei den vier im Rahmen der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten untersuchte der Hof, ob die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden Instrumente zur Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften eingerichtet hatten und ob diese wirksam waren.

52 Während in den Niederlanden Krisenbeihilfen meist zentral verwaltet werden, sind in den größeren Mitgliedstaaten viele Behörden an der Verwaltung der staatlichen Beihilfen beteiligt. Von den vier Mitgliedstaaten, die der Hof im Rahmen dieser Prüfung besuchte, verfügte jedoch nur Polen über ein zentrales Beihilferegister. Alle zuständigen Behörden waren verpflichtet, Daten zu staatlichen Beihilfen innerhalb von sieben Tagen nach deren Gewährung in dieses Register hochzuladen, und andere Behörden konnten diese Daten für Kontrollen nutzen. Ein solches Register ist in der EU nicht verpflichtend, aber die Mitgliedstaaten können freiwillig eines einrichten. Bis zum 1. Januar 2026 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass zumindest Angaben zu gewährten De-minimis-Beihilfen in einem zentralen Register auf nationaler oder EU-Ebene erfasst werden, um die Einhaltung der Höchstgrenzen für De-minimis-Beihilfen zu überwachen[31]. In Ermangelung eines zentralen Registers und zur Bestätigung der Einhaltung der Kumulierungsvorschriften bei der Gewährung von Beihilfen stützten sich die Behörden in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden weitgehend auf Eigenerklärungen der Unternehmen.

53 Im Jahr 2020 wurde weitere Unterstützung durch den Paneuropäischen Garantiefonds (PEGF) in Höhe von 25 Milliarden Euro verfügbar, der von der EIB-Gruppe als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingerichtet und von 22 Mitgliedstaaten unterstützt wurde. Beihilfen im Rahmen des PEGF konnten mit anderen von den Mitgliedstaaten durchgeführten Beihilfemaßnahmen kombiniert werden, sofern der Gesamtbetrag der Darlehen bei bestimmten Maßnahmen die im

[31] Artikel 6 der Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission.

COVID-19-Rahmen festgelegten Obergrenzen nicht überschritt. Allerdings verfügten nur die zuständigen nationalen Behörden in Polen über Informationen über die Endbegünstigten des PEGF, da auf nationaler Ebene eine ergänzende Regelung umgesetzt wurde. In den anderen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten lagen den zuständigen Behörden diese Informationen nicht vor. Daher besteht das Risiko, dass die durch den PEGF gewährten Beihilfen bei der Anwendung der Kumulierungsvorschriften nicht berücksichtigt wurden.

54 Nach dem COVID-19-Rahmen durfte Unternehmen, die sich bereits vor der Pandemie, d. h. zum 31. Dezember 2019, in Schwierigkeiten befanden, keine Beihilfe gewährt werden, wobei für Kleinst- und Kleinunternehmen Ausnahmen galten. Um die Einhaltung dieser Anforderung zu überprüfen, stützten sich die besuchten Mitgliedstaaten in der Regel auf die Eigenerklärungen der Unternehmen.

55 Der Hof ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten nicht immer über wirksame Kontrollmechanismen verfügten und sich häufig auf die Eigenerklärungen der Begünstigten verließen, um sicherzustellen, dass die staatlichen Beihilfen im Einklang mit den Bedingungen der befristeten Rahmen und den Beschlüssen der Kommission zur Genehmigung der Maßnahmen gewährt wurden. In den Mitgliedstaaten, in denen viele Behörden an der Gewährung von Beihilfen beteiligt sind und in denen es kein zentrales Register für staatliche Beihilfen gibt, war es für die nationalen Behörden schwierig, die Einhaltung der Kumulierungsvorschriften zu überprüfen.

Die Kommission hat die Überwachung staatlicher Beihilferegelungen während der Krisen verringert und die Auswirkungen der befristeten Rahmen auf den Wettbewerb noch nicht bewertet

Trotz deutlich höherer Ausgaben für staatliche Beihilfen seit 2020 hat die Kommission ihre Bemühungen bei der Überwachung staatlicher Beihilfen verringert

56 Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion muss die Kommission prüfen, ob die Mitgliedstaaten ihre Beihilfebeschlüsse, einschließlich der angemeldeten Mittelausstattungen, und die allgemeinen Vorschriften über staatliche Beihilfen (wie die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) einhalten. Die Kommission führt

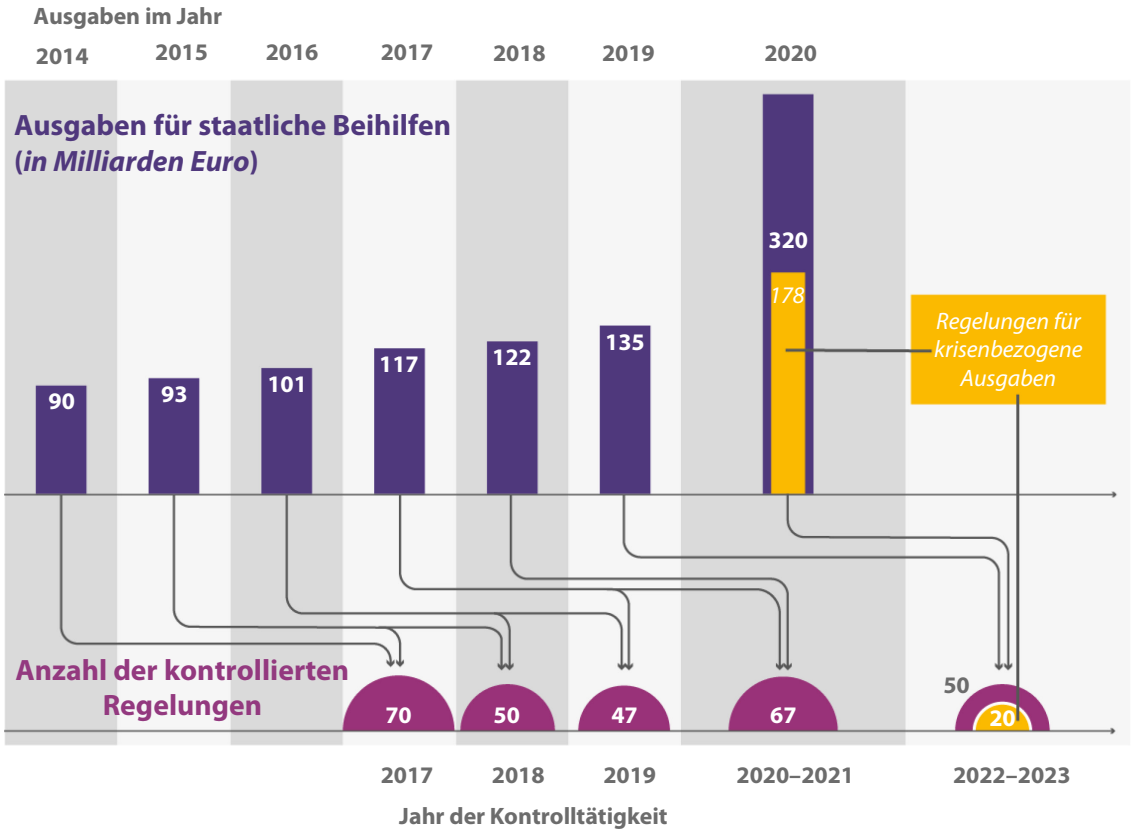
daher eine regelmäßige Überwachung[32] durch, bei der sie sich auf öffentlich verfügbare Informationen, Informationen von Marktteilnehmern über die Anwendung der Beihilfevorschriften durch die Mitgliedstaaten und auf gezielte eingehende Überprüfungen einer Reihe von Beihilferegelungen stützt. Bislang hat die Kommission diese Regelungen nach einem risikobasierten Ansatz ausgewählt. Der Hof untersuchte, wie sich die von der Kommission durchgeführte Überwachung im Laufe der Zeit verändert hat und ob die Ergebnisse angemessen waren und rechtzeitig vorlagen, sodass es der Kommission möglich war, sich ein Bild von der Wirksamkeit der befristeten Rahmen zu verschaffen.

57 Seit 2020 sammelt die Kommission allgemeine Informationen über die Durchführung der staatlichen Beihilfen. Die Überwachung war jedoch nicht dazu gedacht oder konzipiert, nicht angemeldete Beihilfen zu ermitteln, sondern die ordnungsgemäße Durchführung von Beihilferegelungen zu überprüfen. Abgesehen von der Möglichkeit für interessierte Parteien, Beschwerden über mutmaßlich rechtswidrige Beihilfen einzureichen, verfügt die Kommission derzeit über keinen strukturierten Ansatz zur Aufdeckung nicht angemeldeter Beihilfen.

58 Vor 2020 wählte die Kommission jedes Jahr zwischen 50 und 70 Beihilferegelungen für eine eingehende Prüfung aus. Aufgrund des erhöhten Arbeitsaufwands hinsichtlich der Bewertung angemeldeter Maßnahmen (siehe Ziffer ***41***) beschloss die Kommission im Jahr 2020, vorübergehend für die Dauer der Krisen nur noch alle zwei Jahre eine eingehende Überwachung durchzuführen (siehe ***Abbildung 5***). Im Jahr 2024 beschloss die Kommission, die Überwachungen wieder jährlich durchzuführen.

[32] SWD(2020) 257: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, "Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance", S. 37.

Abbildung 5 – Jährliche Ausgaben für staatliche Beihilfen 2014–2020 und Anzahl der überwachten Regelungen 2017–2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

59 Diese Änderung hatte mehrere Konsequenzen.

- Sie führte zu einem größeren zeitlichen Abstand (d. h. einem zusätzlichen Jahr) zwischen dem Zeitpunkt der Überwachung und dem erfassten Zeitraum. Dies minderte von vornherein den Nutzen der im Rahmen der Überwachung erhaltenen Informationen für die Kommission.

- Da in den Jahren 2021 und 2023 ähnlich viele Regelungen wie vor der Krise geprüft wurden (zwischen 50 und 70), lag die Überwachung durch die Kommission bei etwa der Hälfte des Niveaus vor der Krise, obwohl die Zahl der nationalen Regelungen und der angemeldeten Beihilfen seitdem erheblich gestiegen war.

- Die gemäß dem COVID-19-Rahmen im Jahr 2020 angemeldeten und gewährten Beihilfen waren erst im Jahr 2023 Gegenstand der Überwachung, wobei sich die Überwachung auch auf die vor der Krise im Jahr 2019 gewährten Beihilfen erstreckte. Mit anderen Worten: Die Überwachung durch die Kommission deckte nur einen Teil der gemäß dem COVID-19-Rahmen angemeldeten und gewährten Beihilfen und keine gemäß dem Rahmen für die Ukraine-Krise angemeldeten Beihilfen ab. Auch hierdurch werden die Erkenntnisse, die die Kommission aus ihrer Überwachung gewinnen kann, eingeschränkt.

60 Bei seiner Prüfung der Überwachung für den Zeitraum 2022–2023 stellte der Hof fest, dass die von der Kommission vorgenommene Risikobewertung nicht ausreichend dokumentiert war. Daher konnte der Hof nicht zu dem Schluss gelangen, dass alle potenziellen Risiken systematisch ermittelt, bewertet und nach Priorität geordnet worden waren.

61 Bei jeder ausgewählten Regelung, die einer eingehenden Prüfung unterzogen wurde, untersuchte die Kommission, ob die nationalen Rechtsgrundlagen für die Gewährung der Beihilfe mit dem entsprechenden Beschluss zur Genehmigung der Regelung oder gegebenenfalls mit dem COVID-19-Rahmen im Einklang standen. Außerdem prüfte sie eine kleine Stichprobe von Einzelbeihilfen. Diese Kontrollen waren zwar umfassend und gut dokumentiert, aber die Kommission konnte aufgrund des geringen Umfangs der Stichprobe (8 bis 10 Beihilfen pro ausgewählter Regelung) keine Schlussfolgerungen dazu ziehen, ob die Regelungen insgesamt im Einklang mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen durchgeführt wurden. In den Fällen, in denen sich die Bewilligungsbehörden auf die Eigenerklärungen der Unternehmen verlassen hatten, ohne weitere Kontrollen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen die Kumulierungsvorschriften einhielten oder sich vor der Krise nicht in Schwierigkeiten befanden, nahm die Kommission keine zusätzlichen Kontrollen vor, sondern forderte die Mitgliedstaaten auf, einen Mechanismus zur Überprüfung der in den Eigenerklärungen enthaltenen Angaben einzurichten.

62 Der Hof ist der Ansicht, dass die Art und Weise, wie die Kommission allgemeine Informationen über staatliche Beihilfen erfasste und analysierte, nicht ausreichend darauf ausgerichtet war, nicht angemeldete staatliche Beihilfen aufzudecken. Auf der

Grundlage der von der Kommission durchgeführten Risikobewertung konnte der Hof nicht den Schluss ziehen, dass alle potenziellen Risiken systematisch ermittelt, bewertet und nach Priorität geordnet worden waren. Die im Jahr 2020 eingeführten Änderungen in Bezug auf die regelmäßige Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission führten dazu, dass weniger nationale Regelungen überprüft wurden, sowie zu einer größeren zeitlichen Verzögerung. Bislang wurde nur das erste Jahr des COVID-19-Rahmens abgedeckt.

Die Kommission hat die Auswirkungen der gemäß den ersten beiden Krisenrahmen angenommenen Maßnahmen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt noch nicht bewertet

63 Die gemäß den Beihilfevorschriften durchgeführten Evaluierungen geben Aufschluss über die direkten Auswirkungen der Beihilfe auf die Begünstigten und die indirekten Auswirkungen, zum Beispiel darüber, ob die Beihilfe verhältnismäßig war oder ob die möglicherweise durch sie verursachten Verzerrungen innerhalb des Binnenmarkts auf ein Minimum begrenzt wurden. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen sollten bei der Ausarbeitung neuer Rahmen oder Beihilferegelungen berücksichtigt werden. Der Hof überprüfte daher, ob die Kommission die notwendigen Schritte unternommen hat, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen der ersten beiden Krisenrahmen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt bewertet werden.

64 Evaluierungen durch die Mitgliedstaaten sind für eine Reihe von Beihilferegelungen vorgeschrieben, unter anderem für unter die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung fallende Regelungen, sofern ihre jährliche Mittelausstattung 150 Millionen Euro übersteigt. Evaluierungen sind ferner gemäß verschiedenen Leitlinien für staatliche Beihilfen, z. B. den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen oder dem Rahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, vorgeschrieben. Die betreffenden Mitgliedstaaten entwerfen in der Regel einen Evaluierungsplan, der der Kommission zur Genehmigung vorgelegt wird und in dem die gemeinsame Methodik für die Evaluierung staatlicher Beihilfen berücksichtigt wird. Da die befristeten Krisenrahmen dringend verabschiedet werden mussten, enthielten sie jedoch keine Bestimmungen zur Evaluierung.

65 Drei von vier besuchten Mitgliedstaaten unternahmen gewisse Anstrengungen, um die Auswirkungen krisenbezogener staatlicher Beihilfen zu untersuchen. In Deutschland und den Niederlanden planten die zuständigen Ministerien, die Beihilfeprogramme in den Jahren 2024 und 2025 in dieser Hinsicht zu evaluieren.

66 Bis Juni 2024 hatte die Kommission eine Studie über die Auswirkungen COVID-19-bezogener staatlicher Beihilfen auf den Umsatz und die Ausfallwahrscheinlichkeit von Unternehmen durchgeführt. Dabei kam sie zu dem Schluss, dass solche Beihilfen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Unternehmen in der Krise spielten[33]. Die Auswirkungen der Beihilfen auf den Wettbewerb, beispielsweise in Sektoren mit einem potenziell höheren Risiko für Verzerrungen, wurden in der Studie jedoch nicht behandelt. Da zuverlässige Daten aus den Mitgliedstaaten fehlten, beschränkte sich die Studie auf Spanien, Italien und Polen, d. h. die Mitgliedstaaten mit den höchsten Ausgaben für staatliche Beihilfen wurden nicht berücksichtigt. Die Kommission hat noch keine Evaluierung der Auswirkungen des Rahmens für die Ukraine-Krise geplant.

67 Nach Auffassung des Hofes stellt die Tatsache, dass für die ersten beiden befristeten Krisenrahmen keine Ex-post-Evaluierung durchgeführt wurde, eine verpasste Gelegenheit dar, da Erkenntnisse darüber hätten gewonnen werden können, wie man in Zukunft gezieltere Maßnahmen konzipieren und gleichzeitig die Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum begrenzen kann.

Die von den Mitgliedstaaten gemäß den befristeten Rahmen gewährten Beihilfen blieben unterhalb der genehmigten Beträge, aber die Berichterstattung darüber ist unzuverlässig

68 Die Kommission verlässt sich darauf, dass die Mitgliedstaaten zeitnahe, umfassende und genaue Daten bereitstellen. Die Mitgliedstaaten müssen daher über Systeme verfügen, mit denen sie die einschlägigen Informationen von den für die Gewährung staatlicher Beihilfen zuständigen Behörden einholen können. Daher untersuchte der Hof, ob die Mitgliedstaaten der Kommission diese Daten gemeldet haben und ob die Kommission diese Daten bei ihrer Überwachung und Berichterstattung verwendet hat. Er bewertete auch, ob die Kommission für ausreichende Transparenz hinsichtlich der krisenbezogenen staatlichen Beihilfen gesorgt hat und wie wirksam sie die Einhaltung der Transparenzverpflichtungen der Mitgliedstaaten bei der Berichterstattung über staatliche Beihilfen überwacht hat.

[33] Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.

Die Daten zeigen, dass die Ausgaben für krisenbezogene staatliche Beihilfen deutlich unter den ursprünglich genehmigten Beträgen blieben

69 Nach Angaben der Kommission hatten die Mitgliedstaaten COVID-19-Beihilfemaßnahmen in Höhe von 3,05 Billionen Euro angemeldet, wovon 2,86 Billionen Euro auf Maßnahmen gemäß dem befristeten Rahmen für COVID-19 entfielen. Dabei handelte es sich jedoch nur um Nominalwerte, die nicht dem potenziellen Vorteil entsprachen, der an die Unternehmen weitergegeben wurde ("Beihilfeelement") und der von der Art des Beihilfeinstruments abhängt. So ist der Vorteil bei rückzahlbaren Instrumenten wie Darlehen deutlich geringer als bei Zuschüssen.

70 Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben für staatliche Beihilfen im Rahmen von COVID-19-Regelungen lagen deutlich unter den von ihnen bei der Kommission angemeldeten Mittelausstattungen für staatliche Beihilfen, die sich nominal auf rund 1,1 Billionen Euro beliefen, was einem Beihilfeelement von 472 Milliarden Euro entsprach. Bei den Maßnahmen infolge der russischen Invasion der Ukraine war die Situation Ende 2022 ähnlich: Die Mitgliedstaaten hatten Ausgaben in Höhe von nominal über 66 Milliarden Euro gemeldet, was rund 10 % der angemeldeten Mittelausstattungen entsprach (siehe ***Tabelle 1***).

Tabelle 1 – Angemeldete Mittelausstattungen und Ausgaben auf Grundlage der befristeten Rahmen (Stand: Ende 2022)

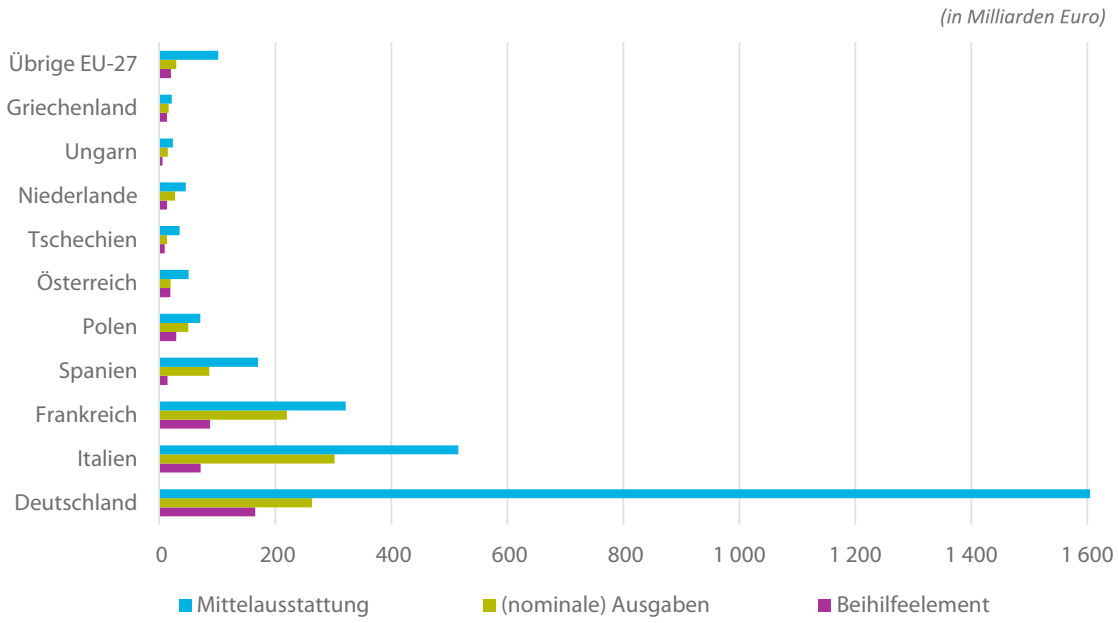
(in Milliarden Euro)

	Angemeldete Mittelausstattungen	Ausgaben (Nominalbeträge)	Beihilfeelement
COVID-19	3 049	1 097	472
Ukraine-Krise	679	66	39

Quelle: Anzeiger für staatliche Beihilfen 2023.

71 Bei den von den Mitgliedstaaten angemeldeten Gesamtbeträgen gab es jedoch erhebliche Unterschiede. Zum Beispiel hatte Deutschland auf der Grundlage des COVID-19-Rahmens Krisenmaßnahmen angemeldet, die mehr als die Hälfte der von allen Mitgliedstaaten der EU-27 insgesamt angemeldeten Mittelausstattungen ausmachten. Bis Ende 2022 beliefen sich die von Deutschland gemeldeten nominalen Ausgaben jedoch auf rund 15 % der ursprünglich angemeldeten Mittelausstattungen, wie aus ***Abbildung 6*** hervorgeht.

Abbildung 6 – COVID-19-Beihilfen – Ausgaben im Vergleich zu den angemeldeten Mittelausstattungen, Stand Ende 2022



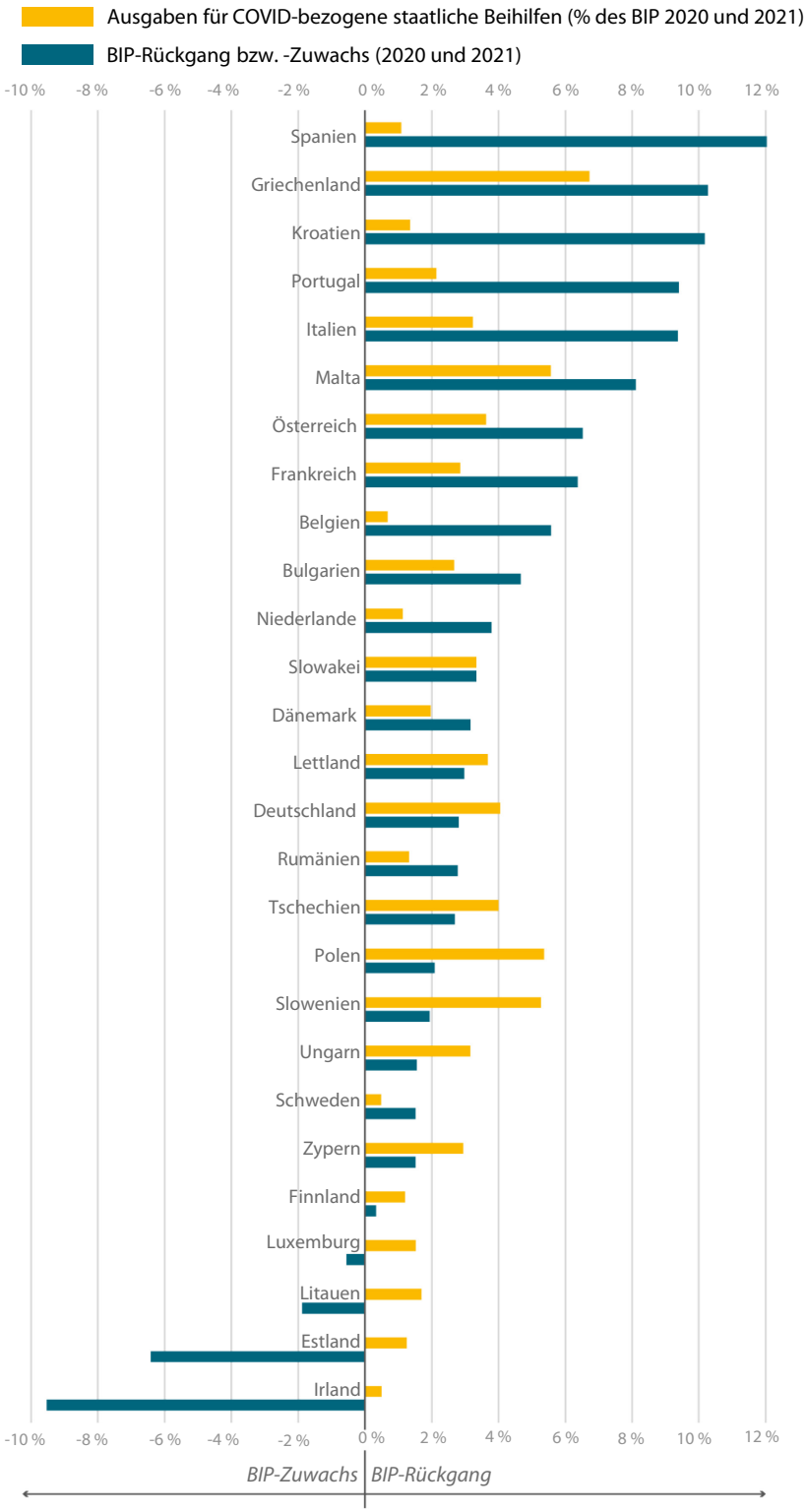
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Anzeigers für staatliche Beihilfen 2023.

72 Bis Ende 2022 meldeten Deutschland, Frankreich und Italien die höchsten Ausgaben für staatliche Beihilfen auf der Grundlage des COVID-19-Rahmens (siehe ***Abbildung 6***). Dies muss jedoch im Zusammenhang mit der Größe ihrer Volkswirtschaften und dem wirtschaftlichen Schaden gesehen werden, den sie durch die COVID-19-Pandemie erlitten haben. Es gibt keine solide Methode zur Bewertung dieses Verhältnisses, aber als grober Anhaltspunkt diente der Kommission in ihrem Anzeiger für staatliche Beihilfen 2022 und 2023 ein Vergleich der Ausgaben mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem BIP-Rückgang gegenüber dem Trend in den Jahren 2020 und 2021, wobei sie davon ausging, dass der BIP-Rückgang in diesen beiden Jahren fast vollständig auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen war[34]. Ausgehend von diesem Vergleich zahlten Deutschland, Frankreich und Italien keine ungewöhnlich hohen Beihilfebeträge aus (siehe ***Abbildung 7***). Der Hof stellt fest, dass die Kommission auf der Grundlage dieser Analyse für die Mitgliedstaaten ferner zu dem Schluss kam, dass die während der COVID-19-Krise ergriffenen befristeten staatlichen Beihilfemaßnahmen angesichts des entstandenen wirtschaftlichen Schadens verhältnismäßig und notwendig waren. Da es auf Ebene der Mitgliedstaaten jedoch nur eine begrenzte Korrelation zwischen dem BIP-Rückgang und den Ausgaben für

[34] Anzeiger für staatliche Beihilfen 2023, S. 286.
Anzeiger für staatliche Beihilfen 2022, S. 43.

staatliche Beihilfen gibt, ist es ohne eine gründliche Analyse auf sektoraler Ebene fraglich, ob sich solche Schlussfolgerungen ziehen lassen.

Abbildung 7 – Ausgaben für staatliche Beihilfen (Beihilfeelement) im Vergleich zur Änderung des BIP, Stand Ende 2021



Hinweis: Der BIP-Rückgang gegenüber dem Trend wird berechnet als Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP und dem Trend-BIP (Summe der Rückgänge in den Jahren 2020 und 2021).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Anzeigers für staatliche Beihilfen 2023 und der AMECO-Datenbank (Zugriff am 15. Mai 2024).

73 In einem Kurzbericht zu staatlichen Beihilfen von Februar 2024[35] war den Zahlen der Kommission zu entnehmen, dass sie zwischen März 2022 und Ende Juni 2023 staatliche Beihilfemaßnahmen in Höhe von fast 730 Milliarden Euro auf der Grundlage des Rahmens für die Ukraine-Krise und des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels oder direkt auf der Grundlage des AEUV genehmigt hat, wobei die Mitgliedstaaten den Unternehmen nominal 141 Milliarden Euro gewährt haben. Die Höhe der angemeldeten Beihilfen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Deutschland und Frankreich meldeten mehr als 70 % der staatlichen Beihilfen in absoluten Beträgen an, aber da einige der Maßnahmen noch in Kraft sind, ist es zu früh, um Schlussfolgerungen über die tatsächliche Inanspruchnahme zu ziehen.

Der Kommission fehlen verlässliche Daten über die von den Mitgliedstaaten insgesamt gewährten krisenbezogenen staatlichen Beihilfen sowie Daten nach Wirtschaftszweigen oder Unternehmensgrößen

74 Das wichtigste Instrument der Kommission für die Berichterstattung ist der Anzeiger für staatliche Beihilfen (siehe Ziffer ***08***). Er basiert auf den jährlichen Berichten der Mitgliedstaaten über die Ausgaben für staatliche Beihilfen und soll eine transparente und öffentlich zugängliche Informationsquelle über den Gesamtstand der staatlichen Beihilfen und die diesbezügliche Zusammenfassung der Kommission darstellen[36]. Für die Berichterstattung verwenden die Mitgliedstaaten eine Computeranwendung der Kommission zur Meldung staatlicher Beihilfen (SARI2).

75 Was die Stichprobe von angemeldeten krisenbezogenen Beihilfen betrifft, so stellte der Hof während seiner Prüfbesuche fest, dass nicht alle Mitgliedstaaten der Kommission umfassende und genaue Daten über die staatlichen Beihilfen übermittelten (siehe Beispiele aus Deutschland und Frankreich in ***Kasten 4***).

---

[35] The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023), Europäische Kommission, 2024.

[36] Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission.

Kasten 4

Mängel bei der Meldung von Daten über staatliche Beihilfen: Beispiele aus Deutschland und Frankreich

In **Deutschland** sammelte das zuständige Bundesministerium in einem komplexen Verfahren Daten über krisenbezogene staatliche Beihilfen von Bundes- und regionalen Behörden sowie öffentlichen Banken. Bei seiner Prüfung stellte der Hof Meldefehler in Höhe von mehr als 30 Milliarden Euro fest, die auf ein weitgehend manuelles Verfahren bei der Erfassung und Zentralisierung der Daten und eine falsche Auslegung der Meldeleitlinien der Kommission zurückzuführen sind. Bei einigen Beihilferegelungen konnten die Behörden zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe die Ausgaben nicht einem bestimmten Beschluss der Kommission zuordnen, da dies von dem Gesamtbetrag abhing, den die Unternehmen letztendlich erhielten und der zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt war.

In **Frankreich** musste die zuständige Koordinierungsstelle Daten bei den Bewilligungsbehörden wie öffentlichen Banken, Ministerien und lokalen Behörden erheben. Bei einigen großen Beihilferegelungen wichen die Ausgaben, die in der Computeranwendung der Kommission zur Meldung staatlicher Beihilfen enthalten waren, von den Ausgaben, die in einer von der Kommission parallel durchgeführten Umfrage genannt wurden, erheblich voneinander ab. In einem der vom Hof untersuchten Fälle belief sich die Differenz auf mehr als 23 Milliarden Euro. Die französischen Behörden konnten nicht erklären, warum dies der Fall war und welche Beträge korrekt waren. Darüber hinaus berechnen die französischen Behörden das Beihilfeelement anders als die Kommission. Letzteres bedeutete, dass es nicht immer möglich war, die nominalen Beträge der gewährten Darlehen von den ausgezahlten Beihilfen zu unterscheiden, was sich auf die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Daten auswirkte.

76 Wenn eine Beihilfemaßnahme geändert oder verlängert wurde, meldeten die Mitgliedstaaten die Beträge, die nach Inkrafttreten der Aktualisierung gezahlt wurden, unter der Nummer des neuen Beschlusses im Instrument zur Meldung staatlicher Beihilfen. Dies stand im Einklang mit den Leitlinien der Kommission. Da sich die Änderungen jedoch manchmal auf mehrere durch verschiedene Beschlüsse der Kommission genehmigte Regelungen bezogen, war es nicht immer möglich, die Beträge einer bestimmten Beihilferegelung oder einem bestimmten Beihilfeinstrument zuzuordnen, was zu einer ungenauen Berichterstattung führte. Dies stellte eine besondere Schwachstelle der Rahmenregelungen dar (siehe Ziffer ***48***).

77 Keiner der drei befristeten Krisenrahmen enthielt spezifische Vorgaben hinsichtlich einer Berichterstattung nach Wirtschaftszweigen oder Unternehmensarten, die zusätzlich zur jährlichen Meldung der Ausgaben zu erfüllen gewesen wären. Die Mitgliedstaaten machten umfassenden Gebrauch von der im Instrument zur Meldung staatlicher Beihilfen vorgesehenen Möglichkeit, Ausgaben als nicht branchenspezifisch zu melden oder mehrere Branchen pro Beihilfeinstrument anzugeben. Folglich liegen der Kommission keine nach Wirtschaftszweigen oder Unternehmensarten aufgeschlüsselten Daten über staatliche Beihilfen vor.

78 Zwischen 2020 und 2023 führte die Kommission sechs freiwillige Umfragen durch, in denen sie die Mitgliedstaaten aufforderte, Angaben zu den gewährten Beihilfen nach Regelung, Instrument, Unternehmensart und Branche zu machen. Dieses letzte Kriterium war wichtig, da einzelne Wirtschaftszweige, wie zum Beispiel Tourismus, Luftverkehr, Luft- und Raumfahrtindustrie und Energieversorgung, während der Krisen von besonders hohen staatlichen Beihilfen profitierten. Bei seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass die in den Umfragen gegebenen Antworten häufig ungenau oder unvollständig waren oder im Widerspruch zu Daten im Instrument der Kommission zur Meldung staatlicher Beihilfen standen, beispielsweise Angaben zu Wirtschaftssektor oder Unternehmensart. Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten nicht im Voraus darauf hingewiesen, dass sie diese Informationen erfassen und der Kommission übermitteln müssen.

79 Die Kommission verwendete die Ergebnisse der Umfragen in Kurzberichten über staatliche Beihilfen, in denen sie einen Überblick über die Verwendung krisenbezogener staatlicher Beihilfen gab. Bislang hat die Kommission fünf solcher Kurzberichte veröffentlicht[37]. Sie hat darin Informationen über die Inanspruchnahme dieser Maßnahmen und die eingesetzten Instrumente bereitgestellt, aber noch keine detaillierte Analyse der gewährten Beihilfen nach Branche oder Art des Unternehmens vorgelegt. Trotz dieser Lücken kam die Kommission im Jahr 2022 zu dem Schluss, dass die während der COVID-19-Krise ergriffenen befristeten staatlichen Beihilfemaßnahmen angesichts des entstandenen wirtschaftlichen Schadens verhältnismäßig und notwendig waren (siehe Ziffer ***70***)[38].

---

[37] The use of COVID-19 related state aid measures by EU Member States (Ausgabe 1/2021, Ausgabe 1/2022); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (Ausgabe 3/2022); The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (Ausgabe 1/2023, Ausgabe 1/2024).

[38] Anzeiger für staatliche Beihilfen 2022, S. 44.

80 Auf der Grundlage seiner Analyse ist der Hof der Ansicht, dass die Kommission derzeit nicht über vollständige und zuverlässige Daten über die von den Mitgliedstaaten gewährten staatlichen Beihilfen verfügt. Es liegen weder Daten über die Gesamtbeträge dieser Beihilfen noch über die Beträge vor, die in den einzelnen Wirtschaftszweigen gewährt wurden, u. a. in den Wirtschaftszweigen, in denen die EU eine aktive Industriepolitik verfolgt (wie Batterien, Wasserstoff, Halbleiter). Die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern wird durch die begrenzte Qualität der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten beeinträchtigt. Dies erschwert es der Kommission, die Wirksamkeit der befristeten Krisenrahmen und die Auswirkungen staatlicher Beihilfen hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung der industriepolitischen Ziele der EU zu bewerten. Der Hof ist der Auffassung, dass es ohne branchenspezifische Daten über staatliche Beihilfen schwierig ist, Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, ob die Krisenbeihilfen verhältnismäßig und notwendig waren. Der wirtschaftliche Schaden ist in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich, und außerdem können die Beihilfeinstrumente und die Höhe der Unterstützung in den einzelnen Branchen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sein. Trotzdem verfügt die Kommission über keine angemessenen nach Branchen aufgeschlüsselten Daten.

Die Kommission und einige Mitgliedstaaten sorgten nicht für ausreichende Transparenz über die Begünstigten von staatlichen Beihilfen

81 Im Jahr 2012 führte die Kommission im Rahmen der Modernisierung des Beihilfenrechts verbesserte Transparenzvorschriften ein, damit aussagekräftigere Informationen über die Verwendung öffentlicher Gelder zur Verfügung gestellt werden konnten und die Unternehmen überprüfen konnten, ob Beihilfen, die Wettbewerbern gewährt wurden, rechtmäßig waren. Auf der Grundlage der befristeten Krisenrahmen verpflichtete die Kommission die Mitgliedstaaten, innerhalb von 12 Monaten nach der Gewährung von Beihilfen über 100 000 Euro (bzw. über 10 000 Euro in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei) einschlägige Angaben zu den einzelnen Beihilfebeträgen zu veröffentlichen.

82 Da krisenbezogene staatliche Beihilfen nach verschiedenen Bestimmungen des Artikels 107 AEUV genehmigt werden konnten, galten vereinfachte Transparenzvorschriften. So gab es beispielsweise keine Transparenzverpflichtung für Beihilfen, die nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV einem Unternehmen gewährt wurden, das während der COVID-19-Pandemie aufgrund eines nationalen Lockdowns seine Tätigkeit einstellen musste. Auch für Begünstigte von

COVID-bezogenen Beihilfemaßnahmen außerhalb der befristeten Rahmen galten keine Transparenzverpflichtungen, es sei denn, die Beschlüsse betrafen einzelne Unternehmen. In den Fällen, in denen Transparenz vorgeschrieben war, stellte der Hof fest, dass es manchmal unterschiedliche Fristen zwischen drei und 12 Monaten ab dem Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe gab, ohne dass die Gründe dafür klar erkennbar waren.

83 Für die Berichterstattung hatte die Kommission den Mitgliedstaaten ein IT-Tool, die Transparenzdatenbank für staatliche Beihilfen (TAM), zur Verfügung gestellt, in die sie Daten über die Begünstigten und die gewährten Beträge hochladen konnten. Alternativ konnten die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck auch nationale oder regionale Beihilfe-Websites nutzen.

84 Drei der vier vom Hof besuchten Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich und die Niederlande – verwenden die TAM. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Angaben zu den einzelnen Beihilfebeträgen für die große Mehrheit der Maßnahmen in diesen drei Mitgliedstaaten häufig zu spät veröffentlicht wurden. In Deutschland und Frankreich verzögerte sich die Veröffentlichung mitunter um bis zu zwei Jahre über die 12-Monats-Frist hinaus. In Deutschland beschlossen einige Bewilligungsbehörden, regionale Websites für die Veröffentlichung von Transparenzdaten zu nutzen, was zu einer bruchstückhaften Veröffentlichung und unvollständigen TAM-Daten führte. Darüber hinaus stellte der Hof bei allen drei Mitgliedstaaten, die die TAM verwenden, weitere Unzulänglichkeiten bei den offengelegten Daten fest (siehe das Beispiel von Frankreich in ***Kasten 5***).

Kasten 5

Uneinheitliche und unvollständige Daten in der TAM: Frankreich

Bis Ende 2022 hatte Frankreich Ausgaben in Höhe von 123,7 Milliarden Euro für eine COVID-19-Garantieregelung gemeldet, die von der Kommission (mit späteren Änderungen) unter der Beihilfesache Nr. SA.56709 genehmigt wurde.

Der Hof stellte fest, dass 23,6 Milliarden Euro (19 % des genannten Gesamtbetrags) für die Gewährung von Beihilfen unter 100 000 Euro bereitgestellt wurden. Nach den Transparenzvorschriften waren diese nicht meldepflichtig.

Bis Ende 2023 waren in der TAM Begünstigte erfasst, auf die 337 Millionen Euro entfielen, d. h. weniger als 0,4 % der 100,1 Milliarden Euro an Beihilfen, die den Transparenzverpflichtungen unterliegen.

85 Polen verwendet ein eigenes Instrument für die Berichterstattung und veröffentlicht die Informationen über staatliche Beihilfen auf einer nationalen Website. Im Vergleich zu den drei anderen Mitgliedstaaten war das polnische Transparenzregister umfassend, und die gewährten Beihilfen wurden zeitnah veröffentlicht.

86 Die Kommission überprüft regelmäßig, ob die Mitgliedstaaten ihren Transparenzverpflichtungen nachkommen, indem sie die Daten zu den Ausgaben für staatliche Beihilfen, die die Mitgliedstaaten im Instrument zur Meldung staatlicher Beihilfen (SARI2) erfasst haben, mit den in der TAM veröffentlichten Datensätzen vergleicht. Im Jahr 2023 überprüfte die Kommission, ob die Mitgliedstaaten die Transparenzverpflichtungen in Bezug auf die im Jahr 2021 gewährten Beihilfen eingehalten hatten. Bei ihrer vorherigen Überprüfung im Jahr 2022 bewertete sie die Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten für die Jahre 2018, 2019 und 2020. Obwohl solche Kontrollen wertvolle Informationen über die Einhaltung der Transparenzverpflichtungen durch die Mitgliedstaaten liefern, hat dieser Ansatz offensichtliche Grenzen. Transparenz- und Ausgabendaten sind nicht direkt vergleichbar, und die Kommission hat keine Gewähr, dass die Daten in SARI2 korrekt sind. Daher kann die Kommission keine zuverlässige Schätzung zum Ausmaß der Nichteinhaltung der Transparenzvorschriften abgeben.

87 Die Kommission verfolgte die Fälle, in denen die Transparenzverpflichtungen nicht eingehalten wurden, bei den betreffenden Mitgliedstaaten weiter. Das einzige rechtliche Mittel, mit dem die Kommission Transparenzverpflichtungen durchsetzen kann, sind jedoch Vertragsverletzungsverfahren. Bislang hat die Kommission diesen Schritt nicht unternommen.

88 Die Kommission hat noch keine Informationen über die Einhaltung der Transparenzverpflichtungen veröffentlicht. Daher sind sich die Nutzer des IT-Tools der Kommission oder der Beihilfe-Websites der Mitgliedstaaten derzeit nicht bewusst, dass die Informationen potenziell unzuverlässig sind.

89 Aufgrund eines uneinheitlichen Rahmens für die Transparenz und da nicht alle Mitgliedstaaten ihren Transparenzverpflichtungen nachkommen, ist der Hof der Ansicht, dass die erforderliche Transparenz über die Begünstigten staatlicher Beihilfen derzeit nicht sichergestellt ist.

Zwischen den verschiedenen Rahmen und Leitlinien für staatliche Beihilfen, mit denen der europäische Grüne Deal und andere industriepolitische Ziele derzeit unterstützt werden, gibt es Unstimmigkeiten

Staatliche Beihilfen werden zunehmend zur Unterstützung der Verwirklichung industriepolitischer Ziele eingesetzt

90 Die strategische Unabhängigkeit der EU und die Notwendigkeit, Schlüsselindustrien innerhalb der EU zu erhalten und zu entwickeln, sind in den letzten Jahren zu einem wichtigen politischen Thema geworden. Die Energiekrise, die auf die russische Invasion der Ukraine folgte, hat die Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen deutlich gemacht und die Bemühungen um Netto-Null-CO_2-Emissionen[39] beschleunigt. In den vergangenen Jahren hat sich auch in der Industriepolitik der EU ein Wandel vollzogen: So ist der eher horizontale Ansatz einer Unterstützung ausgewählter Branchen gewichen. Dies zeigt sich auch in den Beihilfevorschriften, bei denen der Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels nach der Verabschiedung der IPCEI-Leitlinien und der KUEBLL den letzten Schritt in diesem Prozess darstellt. Während die IPCEI-Leitlinien und die KUEBLL grundsätzlich für alle Branchen gelten, gilt der Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels für eine Reihe aufgeführter Branchen, die für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind[40] (siehe ***Kasten 1***).

91 Die Kommission ermittelte für den Zeitraum 2023–2030 einen kumulierten Investitionsbedarf von rund 92 Milliarden Euro zur Steigerung der Produktionskapazitäten der EU für bestimmte strategische Netto-Null-Technologien, wobei der Schwerpunkt auf Windkraft, Solarpaneelen, Wärmepumpen, Batterien und Elektrolyseuren für Wasserstoff liegt[41]. Staatliche Beihilfen haben auch bei der Unterstützung des Ausbaus der Herstellung von Halbleitern oder

---

[39] Mitteilung der Kommission C/2023/1711: "Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels", Randnummer 7.

[40] Siehe Abschnitt 2.8 des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels.

[41] SWD(2023) 68: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: "Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity".

Cloud-Infrastrukturdiensten an Bedeutung gewonnen, wodurch die Versorgungssicherheit gewährleistet und die Souveränität der EU gestärkt werden soll.

92 Der Hof stellte fest, dass die Kommission den Gesamtbetrag der staatlichen Beihilfen, mit dem die Industrie in der EU-27 unterstützt wird, nicht genau beziffern kann und sie daher keine Daten hierzu veröffentlicht. Schätzungen zufolge könnten sich diese Beihilfen zwischen 2019 und 2021 jedoch auf mehr als 400 Milliarden Euro belaufen[42]. Zudem liegen keine zuverlässigen Daten zu den Beträgen vor, die bestimmten Industriezweigen in den einzelnen Mitgliedstaaten gewährt wurden, u. a. Industriezweigen, in denen die EU bestimmte industriepolitische Ziele verfolgt.

Die weitere Anpassung der Beihilfevorschriften hat zu einer komplexen Reihe von Leitlinien geführt, die nicht immer kohärent sind oder durch wirtschaftliche Analysen untermauert werden

93 Staatliche Beihilfen können die Effizienz von Marktergebnissen verbessern oder zur Erreichung von Zielen des öffentlichen Interesses beitragen, wenn es unwahrscheinlich ist, dass der Markt aus eigener Kraft solche Ergebnisse liefert. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Unternehmen ohne Beihilfen nicht die vollen Kosten für die Verringerung ihrer Kohlendioxidemissionen tragen würden, sondern die Gesellschaft, oder wenn neu entstehende innovative Technologien nicht ausreichend genutzt werden, weil die Investoren deren tatsächliche Aussichten unterschätzen. In solchen Fällen sollten Marktversagen oder andere systemische Mängel zu den geringstmöglichen Kosten für die Steuerzahler und mit den geringstmöglichen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt durch staatliche Beihilfen behoben werden.

94 Die Kommission sollte daher prüfen, ob die negativen Auswirkungen solcher Maßnahmen durch positive Auswirkungen ausgeglichen werden können ("Abwägungsprüfung"), und die Bedingungen festlegen, unter denen sie Beihilfen zur Behebung von Markt- oder Systemmängeln als notwendig und verhältnismäßig erachtet, sowie deren Anreizeffekt für die Begünstigten bewerten. Der Hof analysierte, ob die geltenden Beihilferahmen dazu beigetragen haben, ein nachhaltiges Wachstum zu fördern und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Marktversagen oder andere systemische Mängel klar anzugehen, indem sie auf der Grundlage gemeinsamer Bewertungsgrundsätze auf staatliche Beihilfen zurückgreifen.

---

[42] Piechucka, J. et al., "Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control", *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, S. 1-24.

95 Seit Beginn der COVID-19-Pandemie hat die Kommission die Beihilfevorschriften weiter angepasst, um die Erholung der EU-Wirtschaft zu unterstützen, ihre strategische Autonomie zu stärken und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu erleichtern. Derzeit gibt es mehrere Rahmen und Leitlinien, mit denen die Erreichung dieser Ziele auf unterschiedliche Art und Weise unterstützt werden kann (siehe Ziffern ***18***–***19***).

96 Die Förderung des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft kann auch weiterhin auf der Grundlage der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung[43] und anderer Rahmen, mit denen horizontale Ziele verfolgt werden, wie des Rahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation[44] oder der Leitlinien für Regionalbeihilfen[45], unterstützt werden. Darüber hinaus kann die Kommission staatliche Beihilfen direkt nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV prüfen, zum Beispiel wenn diese der Stärkung der Versorgungssicherheit, der Widerstandsfähigkeit und der digitalen Souveränität im Hinblick auf Halbleitertechnologien dienen. Das bedeutet, dass für ein und dieselbe Maßnahme auf der Grundlage verschiedener Rahmen unterschiedliche Bedingungen gelten können. Der Hof stellte dies bereits in einem anderen Bericht fest, in dem er darauf hinwies, dass Maßnahmen aus einem einschlägigen IPCEI entweder nach den KUEBLL oder der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung bewertet wurden, was bei einigen Projektentwicklern zu Verwirrung führte[46].

97 Bei diesen Leitlinien und Rahmen liegt der Schwerpunkt auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette, und es werden unterschiedliche Bedingungen für die Genehmigung von Beihilfen festgelegt. Was die Definition von Marktversagen, den Höchstbetrag staatlicher Beihilfen, der den einzelnen Begünstigten gewährt werden kann ("Beihilfeintensität"), die Kumulierungsvorschriften oder die Anforderung einer Ex-post-Evaluierung betrifft, sind die Leitlinien und Rahmen jedoch nicht immer kohärent (siehe ***Anhang III***).

98 Zudem konnte die Kommission während der Prüfung des Hofes die Anwendung unterschiedlicher Beihilfeintensitäten oder Kumulierungsvorschriften nicht begründen. Insgesamt führt dies zu einer komplexen Reihe von Rahmen und Leitlinien für

---

[43] Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission.

[44] Mitteilung 2014/C 198/01: "Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation".

[45] Mitteilung 2021/C 153/01: "Leitlinien für Regionalbeihilfen".

[46] Sonderbericht 11/2024.

staatliche Beihilfen, mit denen die Erreichung der industriepolitischen Ziele der EU unterstützt werden soll.

Die Kommission hat weder die Notwendigkeit des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels noch seine möglichen Auswirkungen ausreichend bewertet

99 Die Tatsache, dass den Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten offenstehen, um Unternehmen mit staatlichen Beihilfen zu unterstützen, gefährdet das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts, da Mitgliedstaaten mit mehr Haushaltsmitteln andere übervorteilen und den Wettbewerb verzerren können, indem sie in bestimmten Branchen höhere staatliche Beihilfen gewähren. Der Hof prüfte daher, ob die Kommission die Notwendigkeit des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels und seine möglichen Auswirkungen ordnungsgemäß bewertet hat.

100 In ihren Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung 2021 verpflichtet sich die Kommission, alle ihre wichtigen politischen Initiativen zu bewerten. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Kommission die Auswirkungen des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels vor seiner Verabschiedung nicht bewertete, anders als bei den KUEBLL, für die sie eine Folgenabschätzung durchführte, um die Vorteile staatlicher Beihilfen zu bewerten[47]. Der Kommission zufolge war dies auf die Krisensituation im Jahr 2023 zurückzuführen.

101 Die Kommission konsultierte Anfang 2023 die Mitgliedstaaten und erhielt darüber hinaus Beiträge von Vertretern der Industrie. Sie führte jedoch keine wirtschaftliche Bewertung des Bedarfs an staatlichen Beihilfen durch, sondern begründete die Beihilfen in den förderfähigen Branchen mit der Notwendigkeit der strategischen Autonomie und der Sicherstellung eines höheren Produktionsniveaus in der EU. Darüber hinaus hat die Kommission die Auswirkungen bestehender staatlicher Beihilfen in diesen Branchen, einschließlich Maßnahmen, die im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik oder aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, noch nicht bewertet.

---

[47] SWD(2022) 19: "Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022".

102 Die Kommission führt als Begründung an, dass nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Verringerung der Inflation (*Inflation Reduction Act*, IRA) und anderer Initiativen in den Vereinigten Staaten im Jahr 2022 (siehe ***Kasten 6***) schnelles Handeln erforderlich war und weitere Bemühungen zur Beschleunigung des ökologischen Wandels notwendig seien.

Kasten 6

Der IRA und andere Initiativen in den Vereinigten Staaten

Der **IRA** ist eine Haushaltsanpassungsmaßnahme der Vereinigten Staaten. Er wurde mit dem Ziel vorgelegt, die Inflation durch Steuererhöhungen einzudämmen und diese Einnahmen dann durch Steuergutschriften für Investitionen in die heimische Energieerzeugung und verarbeitende Industrie zu verwenden, um die Kohlenstoffemissionen der Vereinigten Staaten zu verringern. Der IRA hat das Potenzial, den Wettbewerb mit der EU zu verzerren, indem er ausländische Investitionen von Unternehmen anzieht, die sich aufgrund höherer verfügbarer Beihilfen für Investitionen in den Vereinigten Staaten und nicht in der EU entscheiden. Neben dem IRA wurde im Juni 2022 auch der **Defense Production Act** in Kraft gesetzt, um die inländische Produktion von sauberen Energietechnologien wie Solaranlagen, Wärmepumpen oder Brennstoffzellen zu beschleunigen. Der **Chips and Science Act** von August 2022 zielt schließlich auf die Stärkung der heimischen Produktions- und Lieferketten sowie auf Investitionen in Forschung, Entwicklung, Wissenschaft und Technologie ab.

103 Die Kommission legte vor der Verabschiedung des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels keine Bewertung der möglichen Auswirkungen des IRA auf die EU-Wirtschaft vor. Eine im Oktober 2023 veröffentlichte vorläufige Bewertung der Auswirkungen des IRA lieferte kein eindeutiges Ergebnis[48]. Jüngste Studien[49] deuteten darauf hin, dass die Auswirkungen des IRA möglicherweise weniger weitreichend sind als ursprünglich angenommen. Daher stellt sich die Frage, in welchem Umfang zusätzliche öffentliche Unterstützung für die EU-Wirtschaft bereitgestellt werden sollte.

---

[48] Mitteilung COM(2023) 684 "Bericht über EU-Initiativen zur Förderung von Investitionen in saubere Technologien".

[49] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023): Der Inflation Reduction Act:Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?; Gros, D. et al., The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns (2023); Rusch J. et al., Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act, De Nederlandsche Bank (2023).

104 Im Gegensatz zu anderen Leitlinien sind im Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels bestimmte Vorkehrungen nicht vorgesehen. Beispielsweise vertritt die Kommission in den Abschnitten 2.5 und 2.6 die Auffassung, dass Beihilfen, die die in diesen Abschnitten genannten Voraussetzungen erfüllen, einen Anreizeffekt haben, während sie im Abschnitt 2.8 keine Notwendigkeit dafür sieht, die geplante Finanzierung mit Szenarien zu vergleichen, in denen keine Beihilfe gewährt wird. Es gibt keinen Rückforderungsmechanismus, durch den sichergestellt wird, dass die Beihilfe auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt bleibt. Der Bedarf an Investitionen in den aufgeführten förderfähigen Branchen wird sehr kurz und allgemein beschrieben; dies betrifft beispielsweise die Unterstützung privater Investitionen, um die Lücke bei produktiven Investitionen in Sektoren zu schließen, die für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind. Dazu gehört auch die Schaffung von Anreizen für eine rasche Umsetzung als Reaktion auf globale Herausforderungen, bei denen neue Investitionen in Nicht-EU-Länder verlagert werden könnten.

105 Bisher war eine höhere Beihilfeintensität für Fördergebiete vorgesehen, um die regionale Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt zu fördern oder zu erleichtern, wie es in den Leitlinien für Regionalbeihilfen[50] dargelegt ist. Dieser Grundsatz gilt auch für andere Rahmen oder Leitlinien, wie z. B. die KUEBLL oder den Rahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation[51] angesichts der besonderen Schwierigkeiten, mit denen die Unternehmen in diesen Bereichen konfrontiert sind[52].

106 Die Analyse des Hofes hat auch gezeigt, dass die höhere Beihilfeintensität für Fördergebiete gemäß dem Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels nicht mit der in anderen Leitlinien vorgesehenen Beihilfeintensität übereinstimmte, ohne dass dafür eine wirtschaftliche Begründung angeführt wurde. Ein großes Unternehmen, das ein Projekt gemäß Abschnitt 2.8 des Rahmens durchführt, könnte mehr als das Doppelte des Beihilfebetrags erhalten, wenn es in einem Fördergebiet investiert, in dem die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (A-Fördergebiet), statt in Nicht-Fördergebieten, d. h. 35 % anstelle von 15 %. Nach den KUEBLL beispielsweise sind die Beihilfeintensitäten zwar höher, können jedoch angesichts der

---

[50] Mitteilung 2021/C 153/01: "Leitlinien für Regionalbeihilfen".

[51] Mitteilung 2022/C 414/01: "Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation".

[52] Mitteilung 2021/C 153/01: "Leitlinien für Regionalbeihilfen", Randnummer 4.

Schwierigkeiten, mit denen Unternehmen in A-Fördergebieten konfrontiert sind, nur um maximal 15 % erhöht werden.

107 Gemäß bestimmten Leitlinien für staatliche Beihilfen werden gemeinsame Vorteile vorab ermittelt, und die Beihilfe wird dann auf der Grundlage von zuvor definierten Bedingungen genehmigt, mit denen die Notwendigkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfemaßnahme sowie eine ausgewogene Verzerrung des Wettbewerbs sichergestellt werden sollen. Beim Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels gibt es jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Kriterien sichergestellt ist, dass die Beihilfe auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt, angemessen und verhältnismäßig ist.

108 Gemäß dem Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels können die Mitgliedstaaten auch Beihilfen gewähren, ohne sicherzustellen, dass etwaige Wettbewerbsverzerrungen durch gemeinsame Vorteile ausgeglichen werden. Folglich dürften die Vorteile der einzelnen Maßnahmen unterschiedlich ausfallen, da der Investitionsbedarf je nach Branche und Bereich der Wertschöpfungskette variiert. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die getroffenen Vorkehrungen ausreichen, um zu verhindern, dass sich die Mitgliedstaaten mit ihren Ausgaben gegenseitig überbieten und es zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt kommt, insbesondere da die in dieser Prüfung abgedeckten Beihilferahmen befristet sind. Es besteht jedoch die Gefahr, dass selbst befristete Ausnahmen längerfristige Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt haben können. Die Kommission hat noch nicht festgelegt, wie ein künftiger Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU aussehen soll. Es besteht auch das Risiko, dass Mitgliedstaaten den Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels oder andere künftige Rahmen nutzen, um Investitionen aus Mitgliedstaaten anzuziehen, die keine Beihilfen gewähren. Infolgedessen könnten sich die staatlichen Beihilfen auf bestimmte Mitgliedstaaten konzentrieren und die Integrität des Binnenmarkts untergraben.

109 Zudem vertritt der Hof die Auffassung, dass die Kommission die Notwendigkeit des Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels und seine möglichen Auswirkungen nicht ausreichend bewertet hat. Unklar bleibt auch, wie die Kommission der Gefahr einer Verzerrung des Binnenmarkts begegnen will, die sich aus den zunehmend unterschiedlichen Ansätzen der Mitgliedstaaten bei der Gewährung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage der befristeten Krisenrahmen ergibt. Im Gegensatz zu dem befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels haben IPCEI naturgemäß eine europäische Dimension, da sie eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Unternehmen erfordern. Allerdings ist

bei den IPCEI nicht sichergestellt, dass für Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten, wenn es um den Zugang zu öffentlichen Mitteln geht[53]. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist unter Umständen eine umfassendere Reaktion erforderlich, die über das hinausgeht, was innerhalb des staatlichen Beihilferahmens möglich ist.

[53] Sonderbericht 15/2023, Ziffern 65–69.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

110 Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission durch die Verabschiedung befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen rasch auf die für die Mitgliedstaaten bestehende Notwendigkeit reagierte, mit staatlichen Beihilfen die durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie und die russische Invasion der Ukraine verursachten wirtschaftlichen Störungen zu beheben. Die Kommission führte jedoch nur eine begrenzte Bewertung der nationalen Beihilfemaßnahmen durch und hatte Schwierigkeiten, die von den Mitgliedstaaten auf Grundlage der befristeten Krisenrahmen eingeführten Maßnahmen zu überwachen und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt zu bewerten. Diese Schwierigkeiten sind vor allem auf den Mangel an zuverlässigen Informationen über staatliche Beihilfen aus den Mitgliedstaaten zurückzuführen.

111 Die befristeten Krisenrahmen der Kommission für staatliche Beihilfen ermöglichten es den Mitgliedstaaten, nach gemeinsamen Grundsätzen rasch staatliche Beihilfemaßnahmen zu konzipieren, um den wirtschaftlichen Schaden zu begrenzen. Die Kommission sorgte zwar für Rechtssicherheit und für eine Verringerung des Verwaltungsaufwands, konnte jedoch vor der Verabschiedung der Rahmen keine wirtschaftlichen Bewertungen durchführen, um sicherzustellen, dass die Beihilfen auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt bleiben. Für den Rahmen für die Ukraine-Krise legte die Kommission geeignete Ziele und Kriterien fest, um sicherzustellen, dass die Unterstützungsmaßnahmen wirksam auf die von der Krise am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren. Dies traf auf den COVID-19-Rahmen in geringerem Umfang zu. Allerdings besteht die Gefahr, dass die durch REPowerEU eingeführten Änderungen des Rahmens für die Ukraine-Krise zu unverhältnismäßigen Marktverzerrungen führen (siehe Ziffern ***27***–***40***).

112 Nach der Verabschiedung der ersten beiden befristeten Krisenrahmen gelang es der Kommission, die Zeit für die Prüfung der von den Mitgliedstaaten angemeldeten Beihilferegelungen auf weniger als die gesetzlich vorgeschriebenen zwei Monate zu verkürzen. Der Kommission fehlten jedoch häufig detailliertere Informationen über die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen. Dies war insbesondere bei nationalen Rahmenregelungen der Fall. Die Rahmenregelungen haben es den Mitgliedstaaten zwar ermöglicht, eine große Zahl von Beihilfemaßnahmen zu verabschieden, ohne diese eigens anmelden zu müssen, stellen aber auch ein erhebliches Risiko für die wirksame Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission dar. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten nicht immer über wirksame Kontrollmechanismen verfügten und sich häufig auf die

Eigenerklärungen der Begünstigten verließen, was eine Überprüfung der Einhaltung der Kumulierungsvorschriften schwierig machte, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen es kein zentrales Register für staatliche Beihilfen gibt (siehe Ziffern ***41***–***55***).

113 Trotz eines erheblichen Anstiegs der Ausgaben für staatliche Beihilfen seit 2020 ist die regelmäßige Überwachung durch die Kommission zeitweilig während der Krisen zurückgegangen, was zu einer begrenzten Prüfung der nationalen Regelungen und längeren Zeitabständen führte, bevor die Kommission im Jahr 2024 beschloss, die Überwachung wieder jährlich durchzuführen. Dadurch verringerte sich der Nutzen der Überwachung für die Kommission im Hinblick auf die Überprüfung, ob die Mitgliedstaaten die Beschlüsse und Vorschriften der Kommission über staatliche Beihilfen einhalten. Schließlich befasste sich die Studie der Kommission über die Auswirkungen COVID-19-bezogener staatlicher Beihilfen nicht mit den Folgen für den Wettbewerb, obwohl es in den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Mittelausstattungen und die Ansätze für staatliche Beihilfen sowie die in den verschiedenen Branchen entstandenen wirtschaftlichen Schäden gab. Daher müssen noch Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie in Zukunft gezieltere Maßnahmen konzipiert werden können (siehe Ziffern ***56***–***67***).

Empfehlung 1 – Die Prüfung und Überwachung von staatlichen Beihilferegelungen verbessern

Die Kommission sollte ihre Aufsicht verstärken, indem sie

a) die Prüfung der erwarteten Auswirkungen angemeldeter staatlicher Beihilferegelungen verbessert;

b) die Überwachung der Beihilfemaßnahmen, insbesondere innerhalb von Rahmenregelungen, und der auf Grundlage der verschiedenen Regelungen tatsächlich gewährten Beihilfen verbessert;

c) den Einsatz zentraler Register für staatliche Beihilfen auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der EU fördert, um die Überwachung der Kumulierungsvorschriften zu erleichtern, z. B. aufbauend auf dem künftigen Zentralregister für De-minimis-Beihilfen;

d) auf der Grundlage einer soliden Methodik eine repräsentative Stichprobe der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Beihilfemaßnahmen auswählt, um zu überprüfen, ob diese im Einklang mit dem EU-Beihilferahmen stehen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025.

Empfehlung 2 – Auswirkungen der krisenbezogenen staatlichen Beihilfen auf den Wettbewerb bewerten

Die Kommission sollte die Auswirkungen staatlicher Beihilfen, die während der jüngsten Krisen gewährt wurden, auf den Wettbewerb im Binnenmarkt bewerten, und dabei auch prüfen, inwieweit diese Beihilfen zur Behebung der wirtschaftlichen Störungen und zur Erholung beigetragen haben. Der Schwerpunkt dieser Bewertung sollte auf Branchen mit einem potenziell höheren Risiko für Wettbewerbsverzerrungen liegen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2028.

114 Aus den Meldungen der Mitgliedstaaten geht hervor, dass die Ausgaben für krisenbezogene staatliche Beihilfen deutlich unter der von der Kommission genehmigten finanziellen Unterstützung liegen. Der Kommission liegen derzeit jedoch keine verlässlichen Daten über die von den Mitgliedstaaten gewährten staatlichen Beihilfen vor. Ihr sind weder die Gesamtbeträge dieser Beihilfen noch die in den verschiedenen Wirtschaftszweigen gewährten Beträge bekannt, auch nicht für die Wirtschaftszweige, auf die die Industriepolitik der EU ausgerichtet ist. Die Kommission ist derzeit auch nicht in der Lage, eine länderübergreifende Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten sicherzustellen. Diese Einschränkung erschwert es ihr, die Wirksamkeit der befristeten Krisenrahmen und den Beitrag der staatlichen Beihilfen zur Erreichung der industriepolitischen Ziele der EU zu bewerten. Der Hof ist der Auffassung, dass es ohne branchenspezifische Daten über staatliche Beihilfen schwierig ist, Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, ob Krisenbeihilfen verhältnismäßig oder notwendig waren, wobei die Mitgliedstaaten jedoch derzeit nicht dazu verpflichtet sind, solche Daten zu melden (siehe Ziffern *68*–*80*).

115 Schließlich besteht derzeit keine ausreichende Transparenz über die Begünstigten staatlicher Beihilfen, da die Transparenzverpflichtungen innerhalb des EU-Beihilferahmens nicht kohärent sind und nicht alle Mitgliedstaaten ihren gesetzlichen Berichtspflichten nachkommen. Dieser Mangel schränkt die Rechenschaftslegung und den Umfang der verfügbaren Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel ein (siehe Ziffern *81*–*89*).

Empfehlung 3 – Die Transparenz staatlicher Beihilfen und die Berichterstattung zur Ermöglichung einer faktengestützten Politikgestaltung verbessern

Die Kommission sollte

a) die Rechenschaftspflicht und Transparenz verbessern, indem sie ihre Transparenzvorschriften für staatliche Beihilfen in künftigen Leitlinien anpasst, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten vollständige und genaue Informationen über die gewährten staatlichen Beihilfen für alle Krisenregelungen zeitnah und einheitlich veröffentlichen;

b) die Datenlücke bei der Umsetzung staatlicher Beihilfen durch die Mitgliedstaaten schließen, indem sie detailliertere branchenspezifische Daten erhebt und diese in ihrem jährlichen Anzeiger für staatliche Beihilfen veröffentlicht.

Zieldatum für die Umsetzung: a) bei der Annahme künftiger Leitlinien und b) 2026.

116 Staatliche Beihilfen werden zunehmend eingesetzt, um die Erreichung industriepolitischer Ziele wie die Stärkung der strategischen Unabhängigkeit der EU und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu unterstützen. Die Flexibilität der Beihilfevorschriften hat jedoch zu einer komplexen Reihe unterschiedlicher Leitlinien geführt, deren Vorschriften nicht immer kohärent sind. Zudem hat die Kommission weder die Notwendigkeit des befristeten Rahmens zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels noch seine möglichen Auswirkungen ausreichend bewertet. Die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten bei der Gewährung staatlicher Beihilfen können unter Umständen zu einer Verzerrung des Binnenmarkts führen. Die Kommission muss dieses Risiko bewältigen, was möglicherweise eine umfassendere Reaktion erfordert, die über das hinausgeht, was innerhalb des staatlichen Beihilferahmens möglich ist (siehe Ziffern *90*–*109*).

Empfehlung 4 – Analyse des Bedarfs an staatlichen Beihilfen zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU verbessern

Die Kommission sollte den Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU vereinfachen und straffen und diese Beihilfen von einer soliden Analyse von Daten abhängig machen, die einerseits Marktversagen und andererseits Effizienzgewinne für den EU-Binnenmarkt eindeutig belegen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2026.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 11. September 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Rechts- und Orientierungsrahmen der EU für staatliche Beihilfen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II – Die wichtigsten Merkmale der befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
Laufzeit		
19. März 2020 – 30. Juni 2022, mit Ausnahme der Umwandlung und Umstrukturierung von Schuldtiteln (bis 30.6.2023) und der Abschnitte 3.13 und 3.14 (bis 31.12.2023)	23. März 2022 – 8. März 2023	9. März 2023 – 31. Dezember 2023 (Abschnitte 2.2, 2.3 und 2.7) 9. März 2023 – 30. Juni 2024 (Abschnitte 2.1 und 2.4) 9. März 2023 – 31. Dezember 2024 (Abschnitt 2.1 – Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie Fischerei- und Aquakultursektor) 9. März 2023 – 31. Dezember 2025 (Abschnitte 2.5, 2.6 und 2.8)
Offen für Unternehmen, die sich vor der Krise in Schwierigkeiten befanden?		
Nein, aber Ausnahmen für Kleinst- und Kleinunternehmen	Ja	Im Allgemeinen ja, aber Beihilfen nach Abschnitt 2.8 stehen Unternehmen in Schwierigkeiten nicht offen
Optionen für staatliche Beihilfen		
3.1 Begrenzte Beihilfebeträge Vorübergehende Gewährung begrenzter Beihilfebeträge an Unternehmen, die sich einem plötzlichen Liquiditätsengpass oder der gänzlichen Nichtverfügbarkeit von Liquidität gegenübersehen <u>Wichtigste Kriterien</u> • Beihilfehöchstbetrag von 2,3 Millionen Euro pro Unternehmen, außer für den Fischerei- und Aquakultursektor (< 345 000 Euro pro Unternehmen) und die Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse (< 290 000 Euro pro Unternehmen) • Die Beihilfe ist nicht auf die von der Krise betroffenen Unternehmen beschränkt	**2.1 Begrenzte Beihilfebeträge** Befristete und begrenzte Beihilfen für Unternehmen, die von der Aggression Russlands gegen die Ukraine, den verhängten Sanktionen oder den daraufhin ergriffenen Gegenmaßnahmen betroffen sind <u>Wichtigste Kriterien</u> • Beihilfehöchstbetrag von 2 Millionen Euro/2,25 Millionen Euro pro Unternehmen, außer im Fischerei- und Aquakultursektor (< 300 000 Euro/335 000 Euro pro Unternehmen) und in der Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse (< 250 000 Euro/280 000 Euro pro Unternehmen) • Die Beihilfe kann nur Unternehmen gewährt werden, die von der Krise betroffen sind	
3.2 Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen Zur Sicherstellung des Zugangs zu Liquidität für Unternehmen, die mit plötzlichen Liquiditätsengpässen konfrontiert sind <u>Wichtigste Kriterien</u> • Es gelten feste Garantieprämien, mit Ausnahmen • Der Gesamtbetrag der Darlehen sollte unter dem Doppelten der jährlichen Lohnsumme bzw. unter 25 % des Umsatzes des Begünstigten bleiben, es sei denn, es wird eine angemessene Begründung vorgelegt	**2.2 Liquiditätshilfe in Form von Garantien** Zur Sicherstellung des Zugangs zu Liquidität für Unternehmen, die von der gegenwärtigen Krise betroffen sind <u>Wichtigste Kriterien</u> • Es gelten feste Garantieprämien, mit Ausnahmen • Der Gesamtbetrag der Darlehen sollte unter 50 % der Energiekosten der letzten 12 Monate bzw. unter 15 % des Jahresumsatzes des Begünstigten liegen, es sei denn, es wird eine angemessene Begründung vorgelegt	

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
• Zeitlich (6 Jahre) und betragsmäßig begrenzte Garantie mit Ausnahmen • Kann sowohl für Investitions- als auch für Betriebsmittelkredite gewährt werden	• Zeitlich (6 Jahre) und betragsmäßig begrenzte Garantie mit Ausnahmen • Kann sowohl für Investitions- als auch für Betriebsmittelkredite gewährt werden	
3.3 Beihilfen in Form von Zinszuschüssen für Darlehen Zur Sicherstellung des Zugangs zu Liquidität für Unternehmen, die mit plötzlichen Liquiditätsengpässen konfrontiert sind <u>Wichtigste Kriterien</u> • Es gelten Mindestzinssätze, mit Ausnahmen • Begrenzte Laufzeit (sechs Jahre), mit Ausnahmen • Gesamtbetrag der Darlehen < doppelte jährliche Lohnsumme bzw. < 25 % des Umsatzes des Begünstigten, es sei denn, es wird eine angemessene Begründung vorgelegt • Dürfen sowohl für Investitions- als auch Betriebsmittelbedarf gewährt werden	**2.3 Liquiditätshilfe in Form zinsvergünstigter Darlehen** Zur Sicherstellung des Zugangs zu Liquidität für Unternehmen, die von der gegenwärtigen Krise betroffen sind <u>Wichtigste Kriterien</u> • Es gelten Mindestzinssätze, mit Ausnahmen • Begrenzte Laufzeit (sechs Jahre), mit Ausnahmen • Der Gesamtbetrag der Darlehen sollte unter 50 % der Energiekosten der letzten 12 Monate bzw. unter 15 % des Jahresumsatzes des Begünstigten liegen, es sei denn, es wird eine angemessene Begründung vorgelegt • Dürfen sowohl für Investitions- als auch Betriebsmittelbedarf gewährt werden	
3.4 Beihilfen in Form von Garantien und Darlehen über Kreditinstitute oder andere Finanzintermediäre Beihilfen in Form von Garantien oder Darlehen gemäß den Abschnitten 3.1, 3.2, 3.3 und 3.12 können unter bestimmten Bedingungen über Kreditinstitute und andere Finanzinstitute, die als Finanzintermediäre fungieren, weitergeleitet werden	**2.4 Beihilfen für Mehrkosten aufgrund des außergewöhnlich starken Anstiegs der Erdgas- und Strompreise** <u>Wichtigste Kriterien</u> • Die beihilfefähigen Kosten sind abhängig von Preisanstiegen und Verbrauch • Die Beihilfe ist auf 50 % der beihilfefähigen Kosten und 4 Millionen Euro pro Unternehmen begrenzt, wobei Ausnahmen für Begünstigte gelten, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gesunken ist; diese Begünstigten können unter bestimmten Bedingungen Beihilfen von bis zu 150 Millionen Euro erhalten	
3.5 Kurzfristige Kreditversicherung Wirtschaftliche und politische Risiken im Zusammenhang mit Ausfuhren in die im Anhang der Mitteilung über die kurzfristige Exportkreditversicherung aufgeführten Länder sind bis zum 31. März 2022 vorübergehend nicht marktfähig.	**2.5 Beihilfen zur Beschleunigung des Ausbaus von erneuerbaren Energien, Speicherung und erneuerbarer Wärme mit Blick auf REPowerEU** Schnellerer Ausbau der Kapazitäten in den Bereichen Solarenergie, Windenergie, geothermischer Energie, der Speicherung von Strom und Wärme, erneuerbarer Wärme sowie der Erzeugung von erneuerbarem Wasserstoff, Biogas	**2.5 Beihilfen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Energiespeicherung mit Blick auf REPowerEU** Investitionsbeihilfen zur Beschleunigung und Ausweitung der Verfügbarkeit von erneuerbarer Energie auf kosteneffiziente Weise, um die Abhängigkeit von der Einfuhr fossiler Brennstoffe rasch zu verringern, die Energiewende zu beschleunigen und die Energiepreise zu senken und zu
3.6 Beihilfen für COVID-19 betreffende Forschung und Entwicklung Beihilfen für FuE-Vorhaben zur Erforschung von COVID-19 sowie von anderen Viruserkrankungen unter bestimmten Bedingungen		

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
3.7 Investitionsbeihilfen für Erprobungs- und Hochskalierungsinfrastrukturen Investitionsbeihilfen für den Auf- bzw. Ausbau von Erprobungs- und Hochskalierungsinfrastrukturen, die erforderlich sind, um COVID-19 betreffende Arzneimittel bis zur ersten gewerblichen Nutzung vor der Massenproduktion zu entwickeln, zu erproben und hochzuskalieren	und Biomethan aus Abfällen und Reststoffen Wichtigste Kriterien • Ausschreibungsverfahren, mit Ausnahmen in Bezug auf Steuervorteile und kleine Vorhaben unter bestimmten Bedingungen	stabilisieren, sowie Betriebsbeihilfen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Energiespeicherung Wichtigste Kriterien • Ausschreibungen oder Festlegung im Verwaltungswege durch den Mitgliedstaat auf der Grundlage von Daten zu den Investitionskosten (Investitionsbeihilfen)
3.8 Investitionsbeihilfen für die Herstellung von COVID-19 betreffenden Produkten **3.9 Beihilfen in Form einer Stundung von Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträgen** Beihilferegelungen zur vorübergehenden Stundung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen für vom Ausbruch von COVID-19 besonders betroffene Unternehmen (einschließlich selbstständig erwerbstätiger Personen), die beispielsweise in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Regionen tätig sind oder eine bestimmte Größe haben	• Betriebsanreize und Preissignale müssen erhalten bleiben, auf unerwartete Gewinne muss reagiert werden können • Nach Auffassung der Kommission würden die Begünstigten ohne die Beihilfe ihre Tätigkeit im Allgemeinen unverändert fortführen (Anreizeffekt)	• Die Beihilfen werden in Form von zweiseitigen Differenzverträgen gewährt, entweder im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens oder mit einem im Verwaltungswege festgelegten Ausübungspreis zur Deckung der erwarteten Nettokosten (Betriebsbeihilfen). • Nach Auffassung der Kommission würden die Begünstigten ohne die Beihilfe ihre Tätigkeit im Allgemeinen unverändert fortführen (Anreizeffekt)
3.10 Beihilfen in Form von Lohnzuschüssen für Arbeitnehmer zur Vermeidung von Entlassungen während des Ausbruchs von COVID-19 Beihilferegelungen zur Vermeidung von Entlassungen während der COVID-19-Pandemie für Unternehmen, die in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder einer bestimmten Region tätig sind oder eine bestimmte Größe haben und die von dem COVID-19-Ausbruch besonders betroffen sind		

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
3.11 Rekapitalisierungsmaßnahmen Beihilfen in Form von Eigenkapitalinstrumenten und/oder hybriden Kapitalinstrumenten für Unternehmen, die wegen des COVID-19-Ausbruchs in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, wobei bestimmte Förderfähigkeitskriterien und Voraussetzungen für den Einstieg des Staates gelten Wichtigste Kriterien • Ohne das staatliche Eingreifen müsste der Begünstigte seine Geschäftstätigkeit einstellen oder hätte ernsthafte Schwierigkeiten, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten • Das staatliche Eingreifen liegt im gemeinsamen Interesse • Der Begünstigte ist nicht in der Lage, sich zu erschwinglichen Konditionen Finanzmittel auf den Märkten zu beschaffen • Die im Rahmen von Rekapitalisierungen gewährten Beträge dürfen nicht über das für die Gewährleistung der Rentabilität der Begünstigten erforderliche Minimum hinausgehen; durch Rekapitalisierungen sollte lediglich die vor dem COVID-19-Ausbruch bestehende Kapitalstruktur der Begünstigten wiederhergestellt werden • Angemessene Vergütung des Staates • Die Rekapitalisierungsmaßnahmen müssen angemessene Anreize für Unternehmen enthalten, das Rekapitalisierungsinstrument zurückzukaufen und zu verkaufen, wenn sich die Wirtschaft stabilisiert	**2.6 Beihilfen für die Dekarbonisierung industrieller Produktionsprozesse durch Elektrifizierung und/oder Nutzung von bestimmte Voraussetzungen erfüllendem erneuerbarem und strombasiertem Wasserstoff sowie für Energieeffizienzmaßnahmen** Erleichterung von Investitionen in die Dekarbonisierung industrieller Tätigkeiten, insbesondere durch Elektrifizierung und Technologien, bei denen erneuerbarer und strombasierter Wasserstoff genutzt wird, sowie in Energieeffizienzmaßnahmen in der Industrie Wichtigste Kriterien • Die Beihilfen dürfen 10 % der Mittel einer Regelung nicht übersteigen, mit bestimmten Ausnahmen Die Investitionen müssen eine Verringerung der direkten Treibhausgasemissionen um 40 % oder eine Verringerung des Energieverbrauchs um 20 % bewirken	**2.6 Beihilfen für die Dekarbonisierung industrieller Produktionsprozesse durch Elektrifizierung und/oder Nutzung von bestimmte Voraussetzungen erfüllendem erneuerbarem und strombasiertem Wasserstoff sowie für Energieeffizienzmaßnahmen** Erleichterung von Investitionen in die Dekarbonisierung industrieller Tätigkeiten, Beschleunigung von Elektrifizierungs- und Energieeffizienzmaßnahmen in der Industrie sowie Erzeugung von erneuerbarem und strombasiertem Wasserstoff Wichtigste Kriterien • Die Beihilfen dürfen 10 % der Mittel einer Regelung bzw. 200 Millionen Euro nicht übersteigen, mit bestimmten Ausnahmen Die Investitionen müssen eine Verringerung der direkten Treibhausgasemissionen um 40 % oder eine Verringerung des Energieverbrauchs um 20 % bewirken

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
3.12 Beihilfen in Form von Unterstützung für ungedeckte Fixkosten Wichtigste Kriterien • Ungedeckte Fixkosten, die nicht durch den Deckungsbeitrag gedeckt sind und zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. Juni 2022 angefallen sind • Umsatzeinbußen von mindestens 30 % • Beihilfehöchstbetrag von 12 Millionen Euro pro Unternehmen Maximal zulässige Beihilfeintensität von 70 %, außer für Kleinst- und Kleinunternehmen (90 %).	• Ausschreibungen oder Berechnung der förderfähigen Kosten als Differenz zwischen den Kosten des geförderten Projekts und den Kosteneinsparungen, mit einer maximal zulässigen Beihilfeintensität von 40 %, wobei für KMU und Investitionen, die über die Mindestanforderungen an die Verringerung der Treibhausgasemissionen oder des Energieverbrauchs hinausgehen, Aufschläge gelten • Auf unerwartete Gewinne muss reagiert werden können, unter anderem in Zeiten extrem hoher Strom- oder Erdgaspreise, indem im Voraus ein Rückforderungsmechanismus festgelegt wird • Nach Auffassung der Kommission würden die Begünstigten ohne die Beihilfe ihre Tätigkeit im Allgemeinen unverändert fortführen (Anreizeffekt)	• Ausschreibungen oder Berechnung der förderfähigen Kosten als Differenz zwischen den Kosten des geförderten Projekts und den Kosteneinsparungen, mit einer maximal zulässigen Beihilfeintensität von 40 %, wobei für KMU und Investitionen, die über die Mindestanforderungen an die Verringerung der Treibhausgasemissionen oder des Energieverbrauchs hinausgehen, Aufschläge gelten Beihilfefähig können auch die Investitionskosten für Ausrüstungen, Maschinen oder Anlagen sein, die für die Elektrifizierung, die Umstellung auf Wasserstoff oder aus Wasserstoff gewonnene Brennstoffe oder zur Verbesserung der Energieeffizienz erforderlich sind, wobei die maximal zulässigen Beihilfeintensitäten gelten • Auf unerwartete Gewinne muss reagiert werden können, unter anderem in Zeiten extrem hoher Strom- oder Erdgaspreise, indem im Voraus ein Rückforderungsmechanismus festgelegt wird • Nach Auffassung der Kommission würden die Begünstigten ohne die Beihilfe ihre Tätigkeit im Allgemeinen unverändert fortführen (Anreizeffekt)
3.13 Investitionsförderung für eine nachhaltige Erholung Beihilfen zur Überwindung einer krisenbedingten Investitionslücke in der Wirtschaft Wichtigste Kriterien • Maximale Beihilfeintensität: 15 %, mit einem KMU-Aufschlag von 10 Prozentpunkten oder einem Aufschlag für kleine Unternehmen von 20 Prozentpunkten, mit Ausnahmen für Fördergebiete • Beihilfehöchstbetrag von 10 Millionen Euro pro Unternehmen • Höhere Obergrenzen für Garantien und Darlehen	**2.7 Beihilfen für die zusätzliche Senkung des Stromverbrauchs** Wichtigste Kriterien • Erreichen der in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EU) 2022/1854 vorgesehenen Verringerung des Stromverbrauchs • Für zusätzliche Stromeinsparungen, die gegenüber dem zu erwartenden Verbrauch erreicht wurden, wird ein finanzieller Ausgleich gezahlt • Die Beihilfen müssen im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens gewährt werden • Die Vergütung wird auf der Grundlage der tatsächlich erzielten zusätzlichen Senkung des Stromverbrauchs gewährt	

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
3.14 Solvenzhilfe Beihilfen als Anreiz für private Investitionen in Eigenkapital, nachrangige Verbindlichkeiten oder Quasi-Eigenkapital Wichtigste Kriterien • In Form öffentlicher Garantien oder ähnlicher Maßnahmen für zweckgebundene Investmentfonds als Anreiz für Investitionen in die Endbegünstigten • Nur KMU und kleine Unternehmen mittlerer Kapitalisierung sind beihilfefähig • Für die Risikoteilung gelten besondere Bedingungen • Der Höchstbetrag für die Finanzierung beträgt 10 Millionen Euro pro Unternehmen		**2.8 Beihilfen für die Beschleunigung von Investitionen in Sektoren, die für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind** Unterstützung privater Investitionen, um die Lücke bei produktiven Investitionen in Sektoren zu schließen, die für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von strategischer Bedeutung sind Schaffung von Anreizen für die rasche Tätigung solcher Investitionen, wobei auch globale Herausforderungen zu berücksichtigen sind, durch die die Gefahr besteht, dass neue Investitionen in diesen Bereichen in Drittländer außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums umgelenkt werden Wichtigste Kriterien • Investitionsbeihilfen für die Herstellung von für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft benötigter Ausrüstung, d. h. Batterien, Solarpaneele, Windturbinen, Wärmepumpen, Elektrolyseure und Ausrüstung für die Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO2 (CCUS), oder für die Herstellung von Schlüsselkomponenten oder für die Herstellung oder Rückgewinnung einschlägiger Rohstoffe • Die Beihilfe darf nicht gewährt werden, um die Verlagerung von Produktionstätigkeiten zwischen Mitgliedstaaten zu unterstützen • Vom Vorhandensein eines Anreizeffekts wird ausgegangen, wenn der Begünstigte den Antrag vor Beginn der Arbeiten stellt • Maximal zulässige Beihilfeintensität von 15 %, 20 % (C-Fördergebiete) oder 35 % (A-Fördergebiete), mit Aufschlägen für KMU, die einen Antrag im Rahmen von Beihilferegelungen stellen

COVID-19-Rahmen	Rahmen für die Ukraine-Krise	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels
		• Beihilfehöchstbeträge von 150 Millionen Euro, 200 Millionen Euro (C-Fördergebiete) oder 350 Millionen Euro (A-Fördergebiete) im Rahmen von Beihilferegelungen • Einzelbeihilfe möglich bis zur Höhe der Subvention, die ein Begünstigter nachweislich für eine gleichwertige Investition in einem Drittstaat außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums erhalten würde, unter bestimmten Bedingungen, einschließlich Vorgaben für Investitionen in Fördergebieten

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang III – Vergleich der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung der Erholung und des Wandels

Bedingung	IPCEI-Mitteilung	KUEBLL	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels (2.5, 2.6 und 2.8)
Marktversagen	Erhebliches Markt- oder Systemversagen oder gesellschaftliche Herausforderungen	Verbleibendes Marktversagen (das durch andere Strategien und Maßnahmen nicht behoben wird)	Keine Voraussetzung
Beihilfeintensität	Finanzierungslücke (kontrafaktisch)	1) Es findet ein Ausschreibungsverfahren statt, mit Ausnahmen 2) Wird als verhältnismäßig angesehen, wenn die in Abschnitt 4 genannten maximal zulässigen Beihilfeintensitäten für bestimmte Arten von Beihilfen eingehalten werden	2.5: Ausschreibung oder im Verwaltungswege festgelegt 2.6: Differenz zwischen Kosten und Kosteneinsparungen bzw. zusätzlichen Einnahmen oder durch Ausschreibungen 2.8: Maximal zulässige Beihilfeintensität oder Beihilfe im Rahmen des "Matchings"
Rückforderung	Ja	Ja	Nein
Beihilfehöchstbeträge	Nein	Nein	2.5: Nein 2.6: 200 Millionen Euro, mit der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung bei angemessener Begründung 2.8: 150 Millionen Euro, 250 Millionen Euro oder 350 Millionen Euro, je nach Gebiet, kein Höchstbetrag für Beihilfen im Rahmen des "Matchings"
KMU-Aufschlag	Nein	Ja	Ja
Kumulierung mit zentral verwalteten Mitteln	Der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel übersteigt nicht den günstigsten Finanzierungssatz	Überkompensationsprüfung erforderlich	2.5 und 2.6: Für verschiedene beihilfefähige Kosten möglich 2.8: Die Kumulierungsvorschriften betreffen nur andere staatliche Beihilfen, nicht zentral verwaltete Mittel
Anreizeffekt	Ja	Ja	2.5 und 2.6: Angenommener Anreizeffekt 2.8: Von einem Anreizeffekt wird ausgegangen, wenn der Antrag vor Beginn der Arbeiten eingereicht wird
Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit	Bestätigt auf der Grundlage der Finanzierungslücke, mit möglicher Rückforderung	Notwendigkeit: Behebung des verbleibenden Marktversagens und Anreizeffekt Verhältnismäßigkeit: Begrenzung der Beihilfe auf das erforderliche Mindestmaß – siehe maximal zulässige Beihilfeintensitäten	Notwendigkeit: Wird angenommen Verhältnismäßigkeit: Wird angenommen, wenn die maximal zulässige Beihilfeintensität eingehalten wird
Folgenabschätzung	Nein	Ja	Nein
Zu berücksichtigende negative Auswirkungen	Abwägungsprüfung: Negative Auswirkungen betreffen die vorhersehbaren Folgen für den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den betreffenden Produktmärkten Risiko der Überkapazität, Risiko der Marktabschottung und Marktbeherrschung und Risiko eines Subventionswettlaufs zwischen den Mitgliedstaaten	Abwägungsprüfung: Negative Auswirkungen sind definiert nach Art des Projekts (Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel)	Keine Abwägungsprüfung erforderlich

Bedingung	IPCEI-Mitteilung	KUEBLL	Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels (2.5, 2.6 und 2.8)
Ex-post-Evaluierung	Die Kommission kann eine Ex-post-Evaluierung verlangen	Ja, die Kommission kann verlangen, dass sie für Regelungen durchgeführt wird; *de facto* erforderlich für Regelungen mit > 150 Millionen Euro jährlich oder > 750 Millionen Euro über die Gesamtlaufzeit	Nicht vorgesehen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BIP: Bruttoinlandsprodukt

IPCEI: *Important project of common European interest* (wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse)

IRA: *Inflation Reduction Act* (US-Gesetz zur Verringerung der Inflation)

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

KUEBLL: Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen

Glossar

Anreizeffekt: durch staatliche Beihilfen herbeigeführte Verhaltensänderung, z. B. die Entscheidung, eine Tätigkeit auszuüben, die andernfalls nicht ausgeübt worden wäre, oder sie an einem bestimmten Standort oder in größerem Umfang auszuüben.

Beihilfeelement: Maß für den wirtschaftlichen Vorteil, den Unternehmen aus staatlichen Beihilfen ziehen, alternativ zum nominalen Beihilfebetrag; ermöglicht einen Vergleich der staatlichen Beihilfen aus verschiedenen Instrumenten wie direkte Zuschüsse, zinsvergünstigte Darlehen oder Garantien.

Beihilferegelung: Rechtsakt, auf dessen Grundlage Unternehmen ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können.

Bessere Rechtsetzung: Konzept, das die Politik und Rechtsetzung der EU leitet und auf dem Grundsatz beruht, dass Rechtsvorschriften in transparenter, evidenzbasierter Weise unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Interessengruppen gestaltet und ihre Ziele zu möglichst geringen Kosten erreicht werden sollten.

Bruttoinlandsprodukt: grundlegendes Maß für die Gesamtgröße der Volkswirtschaft eines Landes.

De-minimis-Beihilfe: staatliche Beihilfe, deren Betrag unterhalb der Schwelle liegt, ab der eine Genehmigung der Kommission erforderlich ist.

Europäischer Grüner Deal: im Jahr 2019 angenommene Wachstumsstrategie der EU mit dem Ziel einer klimaneutralen EU bis 2050.

Finanzierungslücke: Diskrepanz zwischen dem zur Finanzierung eines Vorhabens benötigten und dem zum betreffenden Zeitpunkt verfügbaren Betrag.

Fördergebiete: in den Fördergebietskarten ausgewiesene Gebiete, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (A-Fördergebiete) oder die bestimmte sozioökonomische Kriterien erfüllen (C-Fördergebiete).

Industriepolitik: Reihe von Maßnahmen zur Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie.

Klimaneutrale Wirtschaft: Wirtschaft mit Netto-Null-Treibhausgasemissionen.

Kumulierung: Kombination einer staatlichen Beihilfemaßnahme mit anderen staatlichen Beihilfemaßnahmen.

Marktversagen: Marktsituation, in der die Interessen einzelner Hersteller oder Dienstleister dazu führen, dass sie in einer Weise handeln, die nicht dem Gemeinwohl dient. Ein Beispiel wäre ein Unternehmen, das nicht in eine neue CO_2-arme Technologie investiert und sie nicht auf den Markt bringt, weil es nicht in der Lage sein wird, die Vorteile auf dem Markt zu nutzen.

Maximal zulässige Beihilfeintensität: Gesamtbeihilfebetrag, der ausgezahlt werden kann, ausgedrückt als Prozentsatz der förderfähigen Kosten.

REPowerEU: EU-Initiative zur Beendigung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, zur Diversifizierung der Energieversorgung und zur Beschleunigung der Energiewende.

Rückforderung: Mechanismus, durch den sichergestellt werden soll, dass überschüssige staatliche Beihilfen zurückgefordert werden, falls sich eine Investition als rentabler erweist als erwartet.

Staatliche Beihilfen: direkte oder indirekte staatliche Unterstützung eines Unternehmens oder einer Organisation, denen dadurch gegenüber ihren Wettbewerbern ein Vorteil entsteht.

Strategische Autonomie: Fähigkeit, in strategisch wichtigen Politikbereichen unabhängig zu handeln, ohne zu stark auf andere Länder angewiesen zu sein.

Unternehmen: Rechtsträger, der auf einem bestimmten Markt Waren oder Dienstleistungen anbietet.

Vertragsverletzungsverfahren: Verfahren, bei dem die Kommission in verschiedenen Schritten Maßnahmen gegen einen EU-Mitgliedstaat einleitet, der seinen gemäß EU-Recht bestehenden Verpflichtungen nicht nachkommt.

(Vor-)Anmeldung staatlicher Beihilfe: Verfahren, bei dem ein Mitgliedstaat ein Beihilfevorhaben im Voraus bei der Kommission anmeldet, um vor der obligatorischen Anmeldung eine informelle Rückmeldung über die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu erhalten.

Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse: große grenzübergreifende Projekte mehrerer Mitgliedstaaten, mit denen erhebliche Markt- oder Systemmängel überwunden werden sollen. Sie zielen darauf ab, bahnbrechende Innovationen zu ermöglichen und Infrastrukturinvestitionen zu unterstützen, die für die Union von großer Bedeutung sind und klar definierte positive Spillover-Effekte auf den Binnenmarkt und die Gesellschaft als Ganzes haben.

Zentral verwaltete Mittel: EU-Mittel, die von den Organen, Agenturen, gemeinsamen Unternehmen oder anderen Einrichtungen der EU verwaltet werden und nicht direkt oder indirekt der Kontrolle von Mitgliedstaaten unterstehen.

Antworten der Kommission

https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-21

Zeitschiene

https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-21

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von George-Marius Hyzler, Mitglied des Hofes. Herr Hyzler wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Romuald Kayibanda, der Attachée Annette Farrugia, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, dem Aufgabenleiter Sven Kölling sowie den Prüferinnen und Prüfern Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek und Aleksandar Latinov. Jennifer Schofield leistete sprachliche Unterstützung.
Agnese Balode leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

Von links nach rechts: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling, Annette Farrugia.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Hof) wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2997-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/5073460	QJ-01-24-002-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2998-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/6484840	QJ-01-24-002-DE-N

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Störungen, die durch die COVID-19-Krise und die russische Invasion der Ukraine verursacht wurden, hat die Kommission ihre Leitlinien für staatliche Beihilfen angepasst und seit 2020 in deutlich größerem Umfang staatliche Beihilfen für Unternehmen genehmigt. Der Hof bewertete, wie wirksam die Kommission den Beihilferahmen der EU angepasst und krisenbezogene staatliche Beihilfen überwacht und bewertet hat. Außerdem untersuchte der Hof die Kohärenz des Rahmens für staatliche Beihilfen, mit dem der europäische Grüne Deal und die Erreichung anderer industriepolitischer Ziele unterstützt werden sollen. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission zwar rasch auf den Bedarf der Mitgliedstaaten an staatlichen Beihilfen reagierte, die Kontrolle der Beihilfen durch die Kommission und die Kohärenz der Vorschriften jedoch Mängel aufwiesen. Er empfiehlt der Kommission, staatliche Beihilfen verstärkt zu kontrollieren, deren Auswirkungen auf den Wettbewerb zu bewerten und die einschlägigen Vorschriften über staatliche Beihilfen zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU zu straffen.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors