

Bundesgeschäftsstelle

Holstenstraße 15
25335 Elmshorn
Telefon: +49 (0)4121 / 25252
Telefax: +49 (0)4121 / 25867
E-mail: info@vbv.de
Internet: www.vbv.de

07.Juli 2006

Stellungnahme

zum

Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung von Artikel 87 und 88 EG Vertrag auf "De-minimis" Beihilfen

1. Vorbemerkung

Der hohe Beitrag Klein und Mittelständischer Unternehmen (KMU) zum Bruttoinlandsprodukt, zu Beschäftigung, Ausbildung und Innovation in nahezu allen Mitgliedsstaaten der EU ist allgemein bekannt und anerkannt. Ebenso unbestritten sind die unternehmensgrößenbedingten Nachteile und Probleme von KMU. Hierzu zählt insbesondere der Zugang zu Finanzmitteln. Die Förderung des Ausgleichs dieser auch auf Marktversagen beruhenden Nachteile und Probleme war stets elementarer Bestandteil der Mittelstandspolitik aller deutschen Bundesregierungen. Wichtige Instrumente dabei sind vor allem Förderkredite (z.B. via DtA/KfW), Beteiligungen öffentlicher Beteiligungsgesellschaften, Ausfallbürgschaften der Bürgschaftsbanken, sowie von der Bedeutung her eher geringer auch Zuschüsse..

Auch die Kommission hat immer wieder den mangelnden Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln beklagt. So wird in den Strategischen Leitlinien der Kommission zur Kohäsionspolitik ein verstärkter Einsatz von zuschussfreien Finanzinstrumenten wie zinsverbilligten Darlehen, Besicherung von nachrangigen Krediten, Mezzanine- und Risikokapital gefordert. Bürgschaftsformen und Kreditgarantiegemeinschaften seien zu fördern, um insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Mikrokrediten zu erleichtern. Gleiches gilt z.B. auch für das 7. Forschungsrahmenprogramm und das CIP-Programm

Bei den angesprochenen Finanzinstrumenten handelt es sich nach EU-Recht formal um Beihilfen.

Seite 1 von 6

2. Bisherige Regelung

Mit der „Mitteilung über De-minimis-Beihilfen“ wurde 1996 von der EU-Kommission geregelt, bis zu welchem Höchstbetrag die Festlegungen der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrages zum Verbot von Beihilfen als nicht anwendbar angesehen werden.

Diese schlanke, unbürokratische und praxistaugliche Handlungsgrundlage der Mittelstandsförderung wurde am 12. Januar 2001 faktisch am EU-Parlament und den europäischen Mitgliedstaaten vorbei durch eine sehr bürokratische Verordnung ersetzt, die Mittelstandsförderung erschwerte, aber nicht unmöglich machte.

De-minimis-Beihilfen sind danach bezogen auf den sogenannten „Nettosubventionswert“ bis zu einem kumulierten Gesamtbetrag von 100.000 € je Unternehmen zulässig. Dieser Schwellenwert gilt ohne Einschränkung für Beihilfen gleich welcher Art und Zielstellung. Hinsichtlich der Form von Beihilfen bestehen weder Beschränkungen noch Ausschlüsse.

3. Entwurf der Kommission zur Neufassung der „De-minimis-Verordnung“

Grundlage des Entwurfs ist die in mehrfacher Hinsicht äußerst fragwürdige Unterscheidung zwischen „transparenten“ und „nicht transparenten“ Beihilfeformen.

Ausgehend von dieser Intransparenzbehauptung extensiviert der Entwurf in den Artikeln 1 bis 3 Detailvorgaben und Regelungsdichte. Hinsichtlich der Formen von Beihilfen bestehen künftig gravierende Beschränkungen und Ausschlüsse. In Artikel 1 Punkt 3 heißt es wörtlich wie folgt:

„Diese Verordnung gilt nur für Beihilfen in Form von Zuschüssen und sowie für andere Beihilfeformen, bei denen das Bruttosubventionsäquivalent vorab ohne eine Risikobeurteilung genau berechnet werden kann.

Beihilfen in Form von Darlehen, Bürgschaften, Risikokapitalmaßnahmen und Kapitalzuführungen werden nicht als De-minimis-Beihilfen behandelt, es sei denn, der „Gesamtwert der Transaktion“ liegt unter dem in Artikel 2 Absatz 2 festgesetzten Höchstbetrag.“

Der Höchstbetrag für den „Gesamtwert der Transaktion“ beläuft sich gemäß Artikel 2 Absatz 2 auf 200.000 €. In der Mehrzahl der Fälle der Finanzierungen von KMU liegt der „Gesamtwert der Transaktion“ über dieser Grenze. Hierbei in Form von Darlehen, Bürgschaften, Risikokapitalmaßnahmen und Kapitalzuführungen gewährte Beihilfen bedürften somit künftig separater Bewilligungen durch die Organe der Kommission.

Formal zulässig sollen die nach diesen Einschränkungen noch verbleibenden „De-minimis-Beihilfen“ bis zu einem kumulierten Gesamtbetrag von 200.000 € je Unternehmen sein (bisher 100.000 €). Aber auch hier erfolgt eine sachlich weder begründbare noch nachvollziehbare weitere Einschränkung. Übersteigt nämlich ein Teil gewährter Beihilfen den kumuliert zulässigen Gesamtbetrag, so sollen künftig auch die innerhalb der Höchstgrenze bleibenden Teile unzulässig sein und nicht gewährt werden dürfen. Sofern Beihilfen nicht als Zuschuss gewährt werden soll deren Höhe in Form eines sogenannten „Bruttosubventionsäquivalents“ ermittelt werden.

Die Umstellung der Subventionswertbetrachtung von dem bisherigen Nettosubventionswert auf einen Bruttosubventionswert ist in dem Entwurf weder begründet noch erläutert. Der Hintergrund erscheint unklar.

4. Feststellungen zum Entwurf der Kommission

4.1 Formale Begründung des Entwurfs ist Gegenstandslos

Die als Grundlage des Entwurfs konstruierte Unterscheidung von „transparenten“ und „nicht transparenten“ Beihilfen ist weder formal noch sachlich begründbar.

Formal ergibt sich eine Unterscheidung in „transparente“ und „nicht transparente“ Beihilfen weder aus dem Artikel 87 EG-Vertrag noch aus der Rechtsprechung des EuGH. Des weiteren ist eine derartige Unterscheidung mit der gebotenen Neutralität gegenüber der Wahl der Förderinstrumente durch die Mitgliedsstaaten und deren Institutionen unvereinbar.

4.2 Sachlich widersprüchlich und inkonsistent

Die Unterscheidung in „transparente“ und „nicht transparente“ Beihilfen fußt auf der Behauptung, dass es Beihilfen gäbe, bei denen es nicht möglich sei, das sogenannte Bruttosubventionsäquivalent als Prozentsatz der förderfähigen Ausgaben ex ante und ohne eingehende Risikobewertung zu berechnen.

Ausgehend von dieser Behauptung wären somit nur noch Zuschüsse förderfähig. Klassische Finanzierungsinstrumente wie öffentliche Darlehen, Bürgschaften von den als Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft agierenden Bürgschaftsbanken, Risikokapitalmaßnahmen von öffentlich geförderten Beteiligungskapitalgesellschaften und Kapitalzuführungen wären als „nicht transparente“ Beihilfen nur noch dann einsetzbar wenn der „Gesamtwert der Transaktion“ unter dem Schwellenwert von 200.000 € liegt.

Die hierfür als Begründung aufgestellte Ausgangsbehauptung ist aus folgenden Gründen sachlich widersprüchlich, inkonsistent und auch falsch:

- Der Subventionswert eines Förderdarlehens besteht in dem Zinsvorteil, der sich aus der Differenz zwischen dem Effektivzinssatz des Förderdarlehens und dem von der Kommission veröffentlichten Referenzzinssatz errechnet. Auf Grundlage der bestehenden „De-minimis-Verordnung“ wenden die deutschen Förderbanken präzise Verfahren an, die eine genaue Berechnung gewährleisten. Dies wurde der vorherigen Kommission bekannt gegeben. So ist z.B. das von den Bürgschaftsbanken angewandte Verfahren zur Berechnung des gegenwärtig relevanten sogenannten Nettosubventionswertes von Bürgschaften unter der alten Kommission notifiziert worden. Auch sachlich ist deshalb die Behandlung von Darlehen, Bürgschaften, Risikokapitalmaßnahmen und Kapitalzuführungen als „nicht transparente“ Beihilfen ohne Grundlage.
- Die qualitative Gleichsetzung von Zuschüssen mit Förderdarlehen, Bürgschaften Risikokapitalmaßnahmen und Kapitalzuführungen impliziert die Gleichsetzung der Subventionswerte. Dementsprechend müsste ein Darlehen oder eine Bürgschaft in voller Höhe des Darlehens- oder Bürgschaftsbetrages als Beihilfe eingestuft werden, obwohl der tatsächliche Beihilfewert, wie am vorstehend aufgeführten Ermittlungsverfahren des Subventionswertes dargelegt, wesentlich niedriger ist. Die mit dem Entwurf erfolgende Gleichsetzung von Zuschüssen mit den von der Kommission als grundsätzlich intransparent eingestuften Beihilfearten ist somit sachlich widersprüchlich, inkonsistent und im Ergebnis schlicht falsch.

4.3 Unvereinbarkeit des Entwurfs mit den Positionen der Kommission

Basierend auf der formal und sachlich unbegründeten Unterscheidung in „transparente“ und „nicht transparente“ Beihilfearten schränkt der Entwurf den Zugang von KMU zu Finanzmitteln massiv ein. Dies steht im Widerspruch zu den in Punkt 1 wiedergegebenen Positionen der Kommission. Mit dem Ausschluss wesentlicher Beihilfearten aus der Behandlung als „De-minimis“ Beihilfen widerspricht der Entwurf diametral auch den Strategischen Leitlinien zu den neuen Strukturfondsverordnungen. In diesen wird gerade ein verstärkter Einsatz von zuschussfreien Finanzinstrumenten wie zinsverbilligten Darlehen, Besicherung von nachrangigen Krediten, Mezzanine- und Risikokapital gefordert. Des Weiteren sollen Bürgschaftsformen und Kreditgarantiegemeinschaften gefördert, und insbesondere KMU der Zugang zu Mikrokrediten erleichtert werden.

Zuschüsse sollen lediglich für die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturen, die den Zugang zu Finanzmitteln vereinfachen eingesetzt werden. Dabei handelt es sich z.B. um Technologietransferbüros, Gründerzentren, Investitionsförderprogramme etc..

Der Entwurf wird mit der Unterscheidung in „transparente“ und „nicht transparente“ Beihilfen das Gegenteil dieses von der Kommission vertretenen Ansatzes bewirken. Bei den aus Sicht der durchleitenden Kreditinstitute kleinen Finanzierungsvolumina

von KMU ist von der Vermeidung langwieriger Notifizierungsverfahren für Förderdarlehen etc, und einer Bevorzugung des Instruments des Zuschusses auszugehen.

Dies würde die ohnehin schwierige Finanzierungssituation von KMU dramatisch verschärfen. Im Gegensatz zu Förderdarlehen könnten nur deutlich geringere Volumina finanziert werden. Der durch Bürgschaften vielfach grundsätzlich erst ermöglichte Zugang zu Krediten wäre aufgrund des verbreiteten Fehlens anderer von den Banken akzeptierter Sicherheiten nur noch bis zu dem Schwellenwert von 200.000 € (Gesamtwert der Transaktion) möglich.

Letzteres muss auch deshalb als völlig absurd erscheinen, da es sich bei Kreditbürgschaften um eine Beihilfeform mit sehr geringer Beihilfeintensität handelt. Auch die anderen als „nicht transparent“ eingestuften Beihilfearten belasten die öffentlichen Haushalte deutlich weniger, als die mit dem Entwurf begünstigten nicht rückzahlbaren Zuschüsse. Gerade aber die Belastung der Haushalte und damit der Steuerzahler wird als Begründung für den Entwurf der Neufassung der „De-minimis-Verordnung“ angeführt.

4.4 „Milderung“ mit dem Entwurf geschaffener Probleme durch neue Gruppenfreistellungsverordnung?

Die im Zuge der Auseinandersetzungen um den Entwurf ins Gespräch gebrachte „Milderung“ von erst durch den Entwurf geschaffener Probleme; z.B. im Bereich der Bürgschaften von Bürgschaftsbanken, durch entsprechende Regelungen in einer neuen Gruppenfreistellungsverordnung, erscheint als äußerst fragwürdig. Dies auch deshalb, weil die Vorlage eines entsprechenden Entwurfs erst nach dem geplanten Inkrafttreten der neuen „De-minimis-Verordnung“ erfolgen soll.

Der Entwurf der Neufassung der „De-minimis-Verordnung“ und die Gruppenfreistellungsverordnung stehen sachlogisch offensichtlich in einen unmittelbaren Zusammenhang und sollten deshalb auch in gleichzeitig stattfindenden Verfahren behandelt werden. Dem stehen allerdings durch die Festlegung auf ein Inkrafttreten zum 01.01.2007 die für ein geordnetes Verfahren entschieden zu engen zeitlichen Vorgaben entgegen. Im Hinblick auf eine tragfähige Lösung sollte diese Zeitvorgabe aufgegeben werden.

5. Schlussbemerkung

Mit dem vorliegenden Entwurf ist die gesamte Wirtschaftsförderung oberhalb eines Betrages von 200.000 EUR („Gesamtwert der Transaktion“) in Frage gestellt, da die Kommission "Beihilfen in Form von Darlehen, Bürgschaften, Risikokapitalmaßnahmen und Kapitalzuführungen“ künftig wegen „mangelnder Transparenz“ einzeln notifizieren will.

Damit wäre jede schnelle und effiziente Mittelstandsförderung in Deutschland bedroht und oberhalb der genannten Grenze unmöglich gemacht.

Es handelt sich um einen Angriff auf essentielle Instrumente der Mittelstandsförderung, wodurch den Instrumenten von Bund und Ländern einschließlich der Bürgschaftsbanken als Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft in massiver Weise die Rechtsgrundlage entzogen würde. Zudem steht der Entwurf im Widerspruch zu den in Punkt 1 sowie Punkt 4.3 angesprochenen Positionen der Kommission zur Förderung der Finanzierung von KMU.

Die mit dem Entwurf vorgesehenen Beschränkungen und Ausschlüsse sind sachlich weder begründbar noch gerechtfertigt, der Vorwurf der Intransparenz der bisherigen Einbeziehung dieser Formen von Beihilfen in die „De-minimis“ Regelung ist abwegig.

Auch die dem Vernehmen nach erwogene Aufnahme in dem Entwurf ausgeschlossener Beihilfeformen in die künftige KMU Gruppenfreistellungsverordnung ändert substantiell nichts an der massiven Beschränkung der einfachen Einsetzbarkeit dieser Beihilfen und führt zwingend zu noch mehr Abwicklungsaufwand und Bürokratiekosten.

Letzteres steht im Widerspruch zu dem „Aktionsplan staatliche Beihilfen der EU-Kommission, der in Punkt III. 2 für „Weniger Bürokratie und eine gezielte Rechtsanwendung und Kontrolle“ plädiert.

Unser Verband würde es nachdrücklich begrüßen, wenn die Aussagen dieser Stellungnahme Eingang in die weiteren Erwägungen der Kommission zur Ausgestaltung einer tragfähigen Regelung für den Bereich der „De-minimis-Beihilfen“ finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

**VEREINIGUNG BERATENDER BETRIEBS-
UND VOLKSWIRTE**

gez. Dipl. Volkswirt Wolfram Müller
Stellv. Vorsitzender VBV