

Empfehlungen für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts in Deutschland

Eine Handreichung des Referats „Beihilfenkontrollpolitik“
im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Stand: Dezember 2015

Vorwort

Die Behörden in Deutschland, ihre Mitarbeiter und alle Stellen, die in ihrem Auftrag handeln, unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den deutschen Gesetzen. Daneben ist regelmäßig auch europäisches Recht zu beachten. Pflichten zur gewissenhaften Erfüllung der Amtspflichten und Dienstobliegenheiten sind in den Beamtengesetzen bzw. in den korrespondierenden Angestelltentarifverträgen verankert. Diese Pflichten gelten auch bei der Umsetzung europäischen Beihilferechts.

Die vorliegende Handreichung des Referats „Beihilfenkontrollpolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie enthält Empfehlungen für die Umsetzung des europäischen Beihilferechts nach Artikel 107 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Sie soll ein Orientierungsrahmen für die in beihilferechtlichen Entscheidungsprozessen auftretenden Herausforderungen sein und fasst die wesentlichen Grundprinzipien des täglichen Handelns in diesem Bereich zusammen.

Beihilferechtskonformes Verhalten soll gefördert, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen Beihilfegebern noch effizienter gestaltet und die Kooperation mit der Europäischen Kommission weiter verbessert werden.

Die Umsetzungsempfehlungen sind im Lichte der Erfahrungen im Umgang mit staatlichen Beihilfen und der aktuellen Entwicklungen im europäischen Beihilferecht zu lesen und ggf. auszulegen.

Alle beihilfegewährenden bzw. -prüfenden Stellen in Deutschland eint immer schon, dass sie Beihilfeverfahren so transparent wie möglich gestalten und eine offene Arbeitskultur pflegen.

Bund, Länder, Kommunen und sonstige Beihilfegeber werden daher auch weiterhin im Dialog bleiben und relevante Informationen austauschen.

BMWi, Referat Beihilfenkontrollpolitik, im Dezember 2015

Inhaltsübersicht

1. Adressatenkreis
2. Ziele
3. Empfohlene Verhaltensgrundsätze
4. Risiken
5. Organisation
6. Kommunikation und Information
7. Überwachung und Verbesserung
8. Ausblick
9. Kontakt

1. Adressatenkreis

Die Handlungsempfehlungen von BMWi-EA6 in der vorliegenden Handreichung richten sich an alle und insbesondere neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

- auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie
- auf mittelbarer staatlicher Verwaltungsebene (z.B. Förder- und Bürgschaftsbanken),

die mit beihilferechtlichen Fragestellungen befasst sind und/oder zu Stellen gehören, die staatliche Beihilfen im Sinne des Artikel 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gewähren.

Die Handlungsempfehlungen berühren nicht die grundgesetzlich verankerte föderale Verwaltungsstruktur in Deutschland.

Um größtmögliche Wirkung auf allen Ebenen zu erzielen, sollte sich jeder Einzelne angesprochen fühlen, die folgenden empfohlenen Verhaltensgrundsätze umzusetzen. Neue rechtliche Verpflichtungen oder Ansprüche erwachsen aus dieser Handreichung nicht.

2. Ziele

„Compliance ist an sich nicht neu, da es wohl eine Selbstverständlichkeit ist, dass Organisationen Gesetze und freiwillig eingegangene Verpflichtungen einhalten. Neu ist die strukturierte Herangehensweise an diese Aufgabe.“

(Dr. Barbara Neiger)

Diese Handlungsempfehlungen von BMWi-EA6 sind Teil eines **Compliance Management Systems (CMS)** im Bereich der Prüfung und Gewährung staatlicher Beihilfen. Es bezeichnet die Gesamtheit der in der beihilfeprüfenden bzw. -gewährenden Stelle eingerichteten Maßnahmen und Prozesse, um Regelkonformität sicherzustellen. Aufgabe ist es, hinreichend sicherzustellen, dass Risiken für wesentliche Regelverstöße rechtzeitig erkannt werden und solche Regelverstöße verhindert werden. Da auch ein angemessenes CMS nie in der Lage sein wird, Verstöße vollständig zu verhindern, muss es zusätzlich dennoch auftretende Verstöße zeitnah erkennen und innerhalb der o.g. Stellen kommunizieren, damit künftig solche Fehlerquellen bekannt werden und vermieden werden können.

Es gilt das Leitbild **„tone at the top“**, das heißt, dass die jeweiligen Führungsverantwortlichen mit gutem Beispiel vorangehen und Regelkonformität vorleben. Neben der formal-strukturellen Compliance, wie beispielsweise diese Handreichung, kommen informell-kulturelle Steuerungselemente, z.B. die entsprechende Werteorientierung, hinzu.

Im Rahmen des CMS sind zunächst folgende vier Elemente vorgesehen:

- Das neue Beihilfe-Handbuch
- Der neue Beihilfe-Leitfaden inkl. Beihilfe-Selbsttest
- Die vorliegende Handreichung mit Handlungsempfehlungen
- Die Ernennung eines State Aid Compliance Officer

...

Die Mitgliedstaaten haben zunehmend mehr Verantwortung für die Konzipierung und Umsetzung von beihilferechtskonformen Regelungen, z.B. auf Basis der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Das BMWi will daher in Deutschland auch im Bereich der staatlichen Beihilfen die vorhandene **Compliance-Kultur** stärken und fortentwickeln.

Konkrete Ziele im Bereich der staatlichen Beihilfen sollten sein:

- Zuständigkeiten und damit Verantwortlichkeiten für die korrekte Umsetzung des europäischen Beihilferechts sind auf allen Ebenen des Adressatenkreises klar geregelt und werden aktiv kommuniziert.
- Die Konsequenzen von beihilferechtswidriger Förderung werden verdeutlicht, um eine hinreichende Risikosensibilisierung zu erreichen.
- Das Beihilfeverfahren ist für alle Seiten zeitlich, inhaltlich, prozessual und personell effizient zu gestalten, um nicht unnötig Ressourcen zu binden.
- Das Beihilfeverfahren soll mit einer belastbaren Bewertung oder Entscheidung der Europäischen Kommission beendet werden, um den Unternehmen in Deutschland zügig die nötige Rechts- und Investitionssicherheit zu geben.
- Das Beihilfeverfahren wird kollegial, konstruktiv, ehrlich und vertrauenswürdig geführt.
- Der Beihilfemodernisierungsprozess der Europäischen Kommission (State Aid Modernisation, SAM) wird effektiv umgesetzt werden.
- Beschwerdefälle, Negativentscheidungen bzw. Rückforderungen sowie Klagen sollen vermieden werden.
- Im jährlichen Monitoring der Europäischen Kommission (Ex-post-Stichproben-Überprüfung) soll auch künftig möglichst eine Nullfehlerquote erreicht werden.

3. Empfohlene Verhaltensgrundsätze

Jede mit Fragestellungen des europäischen Beihilferechts befasste Person des Adressatenkreises sollte die folgenden **abstrakten Fragen** stets bei der Planung bzw. Prüfung (möglicherweise) beihilferechtlich relevanter Sachverhalte bejahen:

- Entsprechen mein dienstliches Handeln und meine Entscheidung den Regelungen und Normen des EU-Beihilferechts?
- Hält meine Vorgehensweise einer kritischen Prüfung durch die Europäische Kommission stand?
- Fördere ich durch mein Verhalten die Zusammenarbeit zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission?

Daneben dient die Beachtung des Verhaltenskodex der Europäischen Kommission sowie der folgenden **konkreten Grundsätze und Erfahrungen** des BMWi der Erreichung der unter Ziffer 2 genannten Ziele:

Maßnahmeplanung

- Bei der Gestaltung einer Fördermaßnahme sollen immer prioritär Nichtbeihilfe, De-minimis, AGVO und DAWI-Beschluss geprüft werden.
- Sollte eine Notifizierung notwendig sein, ist die erfahrungsgemäß zu erwartende Verfahrensdauer einzuplanen.
- Förderpolitisch soll möglichst berücksichtigt werden, dass die Europäische Kommission Beihilfen bzw. Beihilferegulungen, die z.B. die sog. EU 2020-Ziele verfolgen, grundsätzlich begrüßt.
- Der Übergang von Alt- zu Neuregelungen soll zeit- und programmgerecht geplant und rechtzeitig umgesetzt werden.

- Maßnahmen müssen beihilferechtlich gut vertretbar sein: Es soll weder „window dressing“ bei zweifelhaften Ansätzen erfolgen, noch sollen Umgehungstatbestände geschaffen werden.
- Eventuelle beihilferechtliche Aspekte einer Maßnahme sollen rechtzeitig und umfassend bedacht und es soll bei Bedarf Beratung in Anspruch genommen werden. Die AGVO-Checklisten, eState aid-WIKI und FAQs der Europäischen Kommission, der Beihilfekompatibilitätscheck im Leitfaden („Beihilfe-Selbsttest“), die SAM-Rundschreiben und das Beihilfe-Handbuch des BMWi usw. sollen hierbei aktiv genutzt werden, um vorab entstehende Fragen zu klären und sich abzusichern.
- Bei Fragen und Zweifeln zur Anwendung oder Auslegung des europäischen Beihilferechts soll das Vier-Augen-Prinzip gelten, d.h. (weitere) Beihilfeexperten des Adressatenkreises sollen ergänzend herangezogen werden, um die eigene beihilferechtliche Einschätzung gegenprüfen zu lassen.
- Bei komplexen Sachverhalten und/oder politisch sensiblen Maßnahmen kann vorab über die Bundesregierung ein informeller Kontakt zur Europäischen Kommission hergestellt werden, damit ein rechtzeitiger, offener und vertrauensvoller Austausch stattfinden kann. Hinweise der Europäischen Kommission sollen Berücksichtigung finden.
- In jeder Phase einer Maßnahme (Planung, Anmeldung, Prüfung, Monitoring, Rückabwicklung) werden alle Vorgaben bezüglich Datenschutz bzw. Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen eingehalten, die Vertraulichkeit aller Daten wird gewahrt.
- Die Verwertung von Insiderinformationen ist verboten.
- Bereits bei der Planung der Maßnahme sollen die beihilferechtlichen Vorgaben zu Transparenz und Evaluierung berücksichtigt werden.

Maßnahmeanmeldung

- Ex-ante-Kontrolle: Entwürfe möglicher künftiger Regelungen, z.B. Förderrichtlinien, oder geplanter Einzelbeihilfen sollen vor der Gewährung, Notifizierung oder Anzeige immer durch die jeweils zuständige Person auf Beihilfekompatibilität geprüft werden.
- Die Prüfung erfolgt neutral, unbestechlich und sachkundig.
- Ist ein Maßnahmeentwurf erkennbar nicht nach europäischem Beihilferecht vollständig zulässig, soll er abgelehnt bzw. dessen Freigabe oder Mitzeichnung versagt werden und es soll vorgeschlagen werden, die geplante Maßnahme entsprechend anzupassen, zu notifizieren oder aufzugeben.
- Notifizierungen und Anzeigen über das webbasierte Beihilfenotifizierungssystem der Europäischen Kommission (SANI) erfolgen zeitnah, vollständig und korrekt.
- Im Rahmen der Anwendung von SANI erfolgt auf der jeweils zuständigen Ebene des Adressatenkreises eine Ex-ante-Inhaltskontrolle und eine zusätzliche Schlüssigkeitskontrolle durch den Bund.
- Bei abgelehnten SANI-Anmeldungen soll die zügige Herstellung einer rechtskonformen Maßnahme erfolgen.
- Verfahrensbeschleunigende Instrumente sollen geprüft werden, z.B. Vereinfachte Anmeldung, comfort letter der Europäischen Kommission oder Pränotifizierungen.
- Nicht zwingend erforderliche Notifizierungen sollen abgelehnt werden, insbesondere bei Fällen, für die z.B. die AGVO, der DAWI-Beschluss oder die De-minimis-Verordnung angewendet werden können.
- Auch Notifizierungen von Nichtbeihilfen aus Gründen der Rechtssicherheit sollen nur in zwingenden Fällen, etwa bei erheblichen und nicht auf anderem Wege vorab ausräumbaren Rechtszweifeln, stattfinden.

Maßnahmeprüfung

- Wenn sinnvoll, soll mit der Europäischen Kommission am Anfang des Prüfungsprozesses eine gemeinsam vereinbarte Planung (Mutually Agreed Planning) vorgenommen werden.
- Anfragen der Europäischen Kommission werden schnell, vollständig und wahrheitsgetreu beantwortet.
- Fallbezogene Informationen für die Europäische Kommission werden zwischen den Ebenen des Adressatenkreises erst nach verständiger Durchsicht der jeweiligen Ebene „nach oben“ durchgereicht.
- Auf Fristverlängerungsanträge soll möglichst verzichtet werden, anderenfalls sind sie stichhaltig zu begründen.
- Neben dem schriftlichen Kontakt sollen, wenn nötig, Telefonkonferenzen und Gespräche vor Ort das Verfahren begleiten.
- Europäische Beihilfeverfahren sind bilaterale Verfahren zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission. Daher sind Informationen und Mitteilungen, Kontaktaufnahmen und Gespräche Richtung Brüssel immer, d.h. auch schon vor Beginn eines (Prä-)Notifizierungsverfahrens, über BMWi, BMVI oder BMEL abzuwickeln.

Maßnahmemonitoring

- Wird eine Maßnahme durch die Europäische Kommission im Nachgang stichprobenartig überprüft („Monitoring“), so werden die Anfragen schnell, vollständig und wahrheitsgetreu beantwortet.
- Bei etwaigen Korrekturhinweisen der Europäischen Kommission soll die Maßnahme entsprechend und unverzüglich nachgebessert werden.
- Ex-post-Kontrolle: Gibt es unabhängig vom Monitoring der Europäischen Kommission Hinweise darauf, dass bestehende Maßnahmen bzw. gewährte Beihilfen möglicherweise nicht oder nicht vollständig dem europäischen Beihilferecht entsprechen, so soll diesen Hinweisen auf der jeweiligen betroffenen Ebene des Adressatenkreises nachgegangen werden und

etwaige Rechtsfehler sind, nötigenfalls in Abstimmung mit der Europäischen Kommission, unverzüglich zu beseitigen, um einen rechtskonformen Zustand herzustellen.

Maßnahmerückabwicklung

- Das europäische Beihilferecht soll nicht als Mittel zur nationalen Vertragsauflösung und Rückabwicklung von (später) ungewollten Vertragsbeziehungen herangezogen werden.
- Etwaige Beihilferückforderungsbeschlüsse der Europäischen Kommission sollen unter Beachtung der „Rückforderungsbekanntmachung des BMWi“ zeit- und sachgerecht umgesetzt werden (siehe: BAnz AT 13.02.2015 B1).
- Die jeweiligen federführenden Beihilfereferate im BMWi, BMVI und BMEL sichern eine enge Begleitung und Kontrolle bei konkreten Rückforderungsfällen zu, z.B. durch die Vereinbarung von detaillierten Umsetzungszeitplänen.

4. Risiken

Ein strukturelles Risiko für eine durchgehende, stabile Compliance besteht insbesondere bei einem **schnellen Personalwechsel**: Dadurch könnte eine potenzielle Fehlerquelle durch Verlust an Beihilferechtskompetenz und -erfahrung geschaffen werden. Um dies zu vermeiden, sollte im Rahmen von Personalwechselln möglichst darauf geachtet werden, dass stets eine beihilferechtskundige Mitarbeiterin oder ein beihilferechtskundiger Mitarbeiter für den Bereich zuständig bleibt bzw. wird.

Auch **andere Themenfelder**, die nicht originär im Fokus des europäischen Beihilferechts stehen oder standen, könnten Risiken für eine ordnungsgemäße Umsetzung des beihilferechtlichen Regimes darstellen. So ist z.B. auch

- im Bereich der Kohäsionsfonds- und Struktur fondsförderung oder
- im Bereich der strategischen Investitionen (EFSI)

das europäische Beihilferecht verstärkt zu kommunizieren und zu beachten.

Ein weiteres Risiko könnte das **Weiterführen bzw. Verlängern etablierter Fördermaßnahmen** ohne zwischenzeitliche (erneute) Prüfung der beihilferechtlichen Kompatibilität darstellen. Die mögliche beihilferechtliche Relevanz von Maßnahmen darf hier nicht ausgeblendet werden, nur weil „schon immer so gefördert worden ist“. Auch die Beachtung der diesbezüglichen Vorschriften des nationalen Zuwendungsrechts unterstützt die Compliance mit dem europäischen Beihilferecht.

Detailrisiken werden vermieden, indem wiederholt auftretende Fehler, Fragen und zweifelhafte Fallgestaltungen und Beihilfebereiche identifiziert, diskutiert, gelöst und kommuniziert werden:

a) Ein mögliches Vorliegen von Beihilfeelementen bzw. typische Beihilfekonstellationen, denen im Rahmen der Compliance auf allen staatlichen Ebenen besondere Beachtung zu schenken ist, sind laut Europäischer Kommission insbesondere:

- Hilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten, insbesondere Beachtung des Einmaligkeitsprinzips („one time, last time“) bei Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen
- Finanzierung von staatlichen bzw. staatlich kontrollierten Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften
- Privatisierungen von Staatsunternehmen und Vergaberecht
- Vorteilsgewährung durch Bürgschaften und Garantien
- Staatlich ko-finanzierte Investitionsprojekte (neben EU-Finanzierung)
- Nationale Steuerregelungen und -gesetze
- Spätere Veränderungen an ursprünglich kompatiblen Maßnahmen
- Grundstücksverkäufe
- Nichtumsetzung neuer oder novellierter Beihilfevorgaben, z.B. UEBLL
- Nichtbeachtung der DAWI-Regelungen und leichtfertige Bejahung der Erfüllung der sog. Altmark-Trans-Kriterien

b) Wiederholt auftretende Fehler/Fragen in den Mitgliedstaaten, denen im Rahmen der Compliance auf allen staatlichen Ebenen besondere Beachtung zu schenken ist, sind laut Europäischer Kommission insbesondere:

- Überkompensation
- Kein Anreizeffekt
- Keine genaue Prüfung der Förderfähigkeit der Kosten
- Geografische Förderbeschränkungen (z.B. nationale Verwertungsklauseln)
- Kein Ausschluss von nicht-förderfähigen Unternehmen
- Keine zureichenden Maßnahmeprüfungen (ex-ante oder ex-post)
- Keine Unterlagenarchivierung für das Monitoring vorhanden

5. Organisation

Diese Handreichung ist für das BMWi ein wesentliches Element eines CMS in Deutschland.

BMWi-EA6 kommt dabei eine Vorbildfunktion zu („tone at the top“) und bekennt sich dazu.

BMWi-EA6 hat daher einen „State Aid Compliance Officer“ ernannt, der insbesondere hinsichtlich der in Ziffer 3 genannten Verhaltensgrundsätze Ansprechpartner für Bund, Länder, Kommunen und andere Beihilfegeber ist.

Ferner ist BMWi-EA6 Bestandteil des „Kompetenzzentrums Europarecht“ im BMWi.

6. Kommunikation und Information

Zu gutem Verwaltungshandeln gehört ein schneller, transparenter und reibungsloser Informationsaustausch sowie eine beihilferechtliche Sensibilität und Sachkenntnis. Es soll daher eine Kultur der Kooperation und des Dialogs, insbesondere bei Zweifeln und Fragen des europäischen Beihilferechts, herrschen. Regelmäßige Fortbildungen im europäischen Beihilferecht sind sinnvoll und erwünscht. Dann sind die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf allen Ebenen des Adressatenkreises eher bereit, beihilferechtlich unklare Förderungen offen anzusprechen und nach vertretbaren Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Dazu gewähren sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Bund, Ländern und Kommunen gegenseitig und offen Informationen und Unterstützung:

- Ein fester Beihilfeexperten-Verteiler (Bund, Länder, kommunale und Wirtschaftsspitzenverbände sowie Förderbanken) dient dem regelmäßigen Austausch von Informationen. Eingebunden ist auch die/der Beauftragte des Bundesrates für staatliche Beihilfen.
- Ein weiterer regelmäßiger Austausch findet in dem zweimal jährlich stattfindenden Bund-Länder-Arbeitskreis „EU-Beihilferecht“ und durch fast tägliche bilaterale Kontakte zwischen den vertretenen Stellen statt.
- Daneben werden Beihilfeexperten/innen, Richter/innen, Rechnungsprüfer/innen und Dritte vom BMWi stetig und gezielt zum europäischen Beihilferecht (allgemein und Schwerpunktthemen) geschult.
- Trainings- und Informationsmaterial wird vom BMWi elektronisch zur Verfügung gestellt, z.B. der Beihilfe-Selbsttest im Leitfaden.
- Daneben werden in Deutschland zahlreiche (auch kommerzielle) Fortbildungen, Seminare, Workshops, Gesprächskreise und Vorträge zum EU-Beihilferecht angeboten, damit sich betroffene Mitarbeiter/innen generell und schwerpunktmäßig weiterbilden können und somit auf dem aktuellsten Stand sind.

7. Überwachung und Verbesserung

Zur stetigen Verbesserung der Anwendung des europäischen Beihilferechts in Deutschland werden verschiedene Maßnahmen durchgeführt. Zu nennen sind z.B.

- Aktives Fallmanagement
- Jährliche Fallpriorisierungen
- AGVO-Screening
- Umsetzung der „best practices“ im SAM-Fortschrittsbericht (iSAM)
- Jährliche statistische Fallauswertung durch BMWi-EA6

Die Ergebnisse fließen direkt in die Arbeitspraxis ein.

Wird Verbesserungsbedarf festgestellt, erfolgt ein diesbezüglicher Austausch im Adressatenkreis, um den Bedarf zeitnah zu kommunizieren und umzusetzen.

8. Ausblick

Kurzfristig soll es darum gehen, Compliance im europäischen Beihilferecht in Deutschland als systematische Herangehensweise zu verstehen, zu akzeptieren, zu implementieren und zu leben.

Mittel- und langfristig sollte man „von Compliance zu Integrity“ kommen.

Neben der vorliegenden Handreichung wird BMWi mittelfristig weitere denkbare Compliance-Empfehlungen prüfen:

- Systematische Risikoanalysen
- Compliance-Selbsttest

9. Kontakt

Bei Fragen zum EU-Beihilferecht bzw. zu einzelnen EU-Beihilfefällen auf Kommunal- und Länderebene sind in Deutschland vorrangig die jeweils betroffenen Länder zuständig.

Ansonsten gilt folgendes:

Compliance

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an den State Aid Compliance Officer (SCO) im Referat EA6 im BMWi. Mail bitte an: bueroea6@bmwi.bund.de

Allgemein

Für Beratung in Bezug auf staatliche Beihilfen in allen Wirtschaftsbereichen kontaktieren Sie auf Bundesebene bitte Referat EA6 im Bundeswirtschaftsministerium (BMW).

Für Beratung in Bezug auf staatliche Beihilfen im Verkehrssektor kontaktieren Sie auf Bundesebene bitte Referat L 15 im Bundesverkehrsministerium (BMVI).

Für Beratung in Bezug auf staatliche Beihilfen im Bereich der Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur kontaktieren Sie auf Bundesebene bitte Referat 612 im Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL).