

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Staatliche Beihilfen für Unternehmen: Sind sie wirksam und effizient?“

(Initiativstimmungnahme)

(2016/C 013/05)

Berichtersteller: Edgardo Maria IOZIA

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Staatliche Beihilfen für Unternehmen: Sind sie wirksam und effizient?

(Initiativstimmungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 198 gegen 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass Folgenabschätzungen für staatliche Beihilfen unverzichtbare Instrumente für die Überprüfung der Kohärenz zwischen den Ergebnissen und den vorgeschlagenen Zielen sind. Damit ermöglichen sie, dass Mittel wirksamer und effizienter zugewiesen sowie die Transparenz und Validierung von Verwaltungsverfahren verbessert werden.

1.2. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben bereits komplexe und strukturierte Bewertungssysteme konzipiert. Diese Vorgänge stehen im Einklang mit einem wachsenden Interesse seitens der Wissenschaft, was Verbesserungen der Bewertungstechniken sowie eine größere Genauigkeit der den Bewilligungsbehörden zur Verfügung stehenden Messinstrumente ermöglicht hat.

1.3. Die Europäische Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten ein hochrangiges Forum für staatliche Beihilfen für Unternehmen eingerichtet, das sich auch mit der Bewertung befasst.

1.4. Das für Wettbewerb zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, Margrethe Vestager, stellte in einer Rede vor dem hochrangigen Forum vergangenen Dezember fest, dass zwei zentrale Elemente des Programms zur Modernisierung des Beihilfenrechts von besonderer Bedeutung seien: **Transparenz**, dank derer die Bürger wissen, wofür ihr Geld ausgegeben wurde, und **Bewertung**, die darüber Auskunft gibt, ob es richtig ausgegeben wurde. Der EWSA unterstützt diese Aussage mit Nachdruck.

1.5. Der EWSA begrüßt die Debatte über die Folgenabschätzungen von Unternehmensbeihilfen und legt der Kommission nahe, ihren seit einigen Jahren verfolgten Kurs fortzusetzen.

1.6. Gleichwohl ist festzustellen, dass bei zahlreichen gegenwärtigen Beihilferegelungen keine Folgenabschätzungen durchgeführt werden, mit Ausnahme der Folgenabschätzungen, die durch europäische Rechtsvorschriften verfügt wurden. Häufig wird in den Vorschriften lediglich die Bestätigung verlangt, dass die einzelnen Vorhaben den gesetzlichen Anforderungen formal entsprechen. Daher ermöglichen sie keine umfassende Bewertung der langfristigen Wirksamkeit und Effizienz aller zur Unterstützung der Unternehmen eingesetzten Mittel. Der EWSA plädiert für die generelle Durchführung von Folgenabschätzungen und eine Absenkung des Schwellenwerts von 150 Mio. EUR. Dieser wird in der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung als maßgebliche Schwelle für durchschnittliche jährliche Beihilfen festgelegt, ab der Beihilferegelungen einer Ex-ante-Bewertung unterzogen werden müssen. Andernfalls wären viele Mitgliedstaaten von Folgenabschätzungen ausgenommen, insbesondere dann, wenn die fraglichen Beihilfen auch angesichts der Größe des Staates beachtlich sind.

1.7. Der EWSA betont, dass der übergreifende gesetzliche Rahmen für staatliche Beihilfen die Rolle der Kommission schrittweise verändert. Diese bewegt sich weg von der früher vorherrschenden Verwaltungskultur hin zu einer neuen Form der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, bei der versucht wird, die durch die Beihilfen erzielten Ergebnisse mittels Konzentration auf Wirksamkeit und Effizienz zu optimieren. Die Durchführung der „Modernisierung“ war ein wichtiger Fortschritt.

1.8. Die Mitgliedstaaten müssen sich geeignete Instrumente zur Bewertung durch unabhängige Einrichtungen zulegen. Nach Auffassung des EWSA müssen die Sozialpartner an der Definition des Bewertungsmodells beteiligt werden, ohne das beträchtliche Fachwissen der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung zu opfern. Sie sollten bei der Konzeption von Bewertungsverfahren eine Rolle spielen und an der Redaktion des Endberichts mitwirken. Dadurch werden sie in ihren Einrichtungen eine Evaluierungskultur verbreiten und schrittweise das Ermittlungsverfahren verbessern. Die Europäische Kommission muss bei der Angleichung der Bewertungskriterien in den Mitgliedstaaten mitwirken. Vergleichbare Bewertungskriterien ermöglichen eine übergreifende Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz künftiger staatlicher Beihilfen.

1.9. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen die Gegebenheiten der Regionen, die am staatlichen Beihilfesystem auf regionaler Ebene beteiligt sind. Die löbliche Entscheidung der Kommission, über 80 % aller staatlichen Beihilfen von der vorherigen Mitteilungspflicht auszunehmen⁽¹⁾, ermöglicht zum einen eine rasche Bereitstellung der Mittel, erhöht aber zum anderen auch in erheblichem Maße die Verantwortlichkeit und die Kosten für die lokalen Verwaltungen und folglich für die öffentliche Hand. Die Mitgliedstaaten werden stark auf die Bereitstellung angemessener Ressourcen für spezifische Ausbildungsmaßnahmen und für den Austausch bewährter Verfahren unter den lokalen Behörden achten müssen. Es gilt, auf allen Ebenen eine „Kultur der Partnerschaft“ zu entwickeln.

1.10. Nach Auffassung des EWSA führt das neue System, das den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Ex-ante-Bewertung überträgt, zu gestiegenen Gesamtkosten für die öffentliche Verwaltung und für die Unternehmen. Dies macht eine aufmerksame Planung erforderlich, mit der unnötige Verwaltungslasten vermieden und die Verfahren vereinfacht werden können. Er weist außerdem darauf hin, dass die sechsmonatige Frist für die Genehmigung der Bewertungspläne für ausgesprochen komplexe Regelungen zu knapp sein und dass die Konzeption eines kontrafaktischen Modells kleinen Staaten große Schwierigkeiten bereiten könnte.

1.11. Der EWSA empfiehlt die rasche Annahme der Mitteilung über den Begriff der staatlichen Beihilfe, um insbesondere den lokalen Verwaltungen zu helfen. Die massive Ausnahme von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung hat diesen die doppelte Last aufgebürdet, sowohl staatliche Beihilfen auszumachen als auch deren Umsetzung marktverträglich auszugestalten. Was z. B. die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur und die Bewahrung des kulturellen Erbes betrifft, so sind die Behörden aufgrund der anhaltenden Unsicherheit bezüglich der Rechtsgrundlagen staatlicher Beihilfen geneigt, jede Maßnahme als dem Beihilferecht unterliegend zu betrachten — mit all den daraus resultierenden verwaltungs- und verfahrenstechnischen Belastungen. Die gleiche Rechtsunsicherheit ist auch kennzeichnend für die öffentliche Finanzierung aller Infrastrukturen, insbesondere seit der Rechtsprechung in der Sache Flughafen Leipzig/Halle. Es ist eine klare und eindeutige Definition und Trennung zwischen öffentlicher Unterstützung für Unternehmen, die keine staatliche Beihilfe ist, und staatlichen Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV vonnöten.

1.12. Der EWSA begrüßt die bisherigen Anstrengungen, hält es gleichwohl für unerlässlich, dass die Evaluierungskultur auf alle Regierungsebenen — sowohl der Regionen als auch der Mitgliedstaaten — ausgedehnt wird. Sie muss daher nicht auf die oben genannten Beispiele beschränkt werden. Der EWSA ruft zu einem erneuerten diesbezüglichen Engagement der Kommission und der Mitgliedstaaten auf.

1.13. Die durchgeführte Analyse zeigt, dass die Behörden keine ausreichenden Daten über die Verwaltungskosten haben, die ihnen bei der Verwaltung der Beihilfen an Unternehmen entstehen. Die Wirksamkeit dieser Mittel kann — neben der Höhe der Beihilfen im Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen — ohne eine genaue Einschätzung der den Behörden dabei entstandenen Kosten nicht gründlich bewertet werden. Im Sinne eines transparenten Systems müssen diese Daten veröffentlicht werden. Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass sich die gesamten Verwaltungskosten auf ca. 5 % belaufen. Dazu müssen aus Rechtsbefolgungskosten von weiteren 5 % hinzugerechnet werden, außerdem kommen noch Evaluierungskosten hinzu, die von der Kommission auf etwas weniger als 1 % geschätzt werden. Diese eventuell nur grob überschlagenen Zahlen sind objektiv zu hoch.

⁽¹⁾ Rede von Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager auf dem hochrangigen Forum der Mitgliedstaaten vom 18. Dezember 2014.

1.14. Der EWSA fordert die Kommission auf, keine weiteren und unvorhergesehenen Belastungen für die Unternehmen zu schaffen und sicherzustellen, dass gesamte Bewertungssystem effizienter und wirksamer wird.

1.15. Bei der Bewertung muss unbedingt auch der Effizienz der Verwaltungskosten und der durch das Bewertungsmodell verursachten Kosten Rechnung getragen werden.

1.16. Durch die Vergleichbarkeit der verschiedenen Modelle und Flexibilität in puncto Größenordnung, Kategorie und Indikatoren werden die Ex-ante-Bewertung vereinfacht und die Kriterien der Ex-post-Bewertung harmonisiert.

1.17. Der EWSA fordert eine integrierte Vision für die Maßnahmen der Kommission in den einschlägigen wirtschaftspolitischen Bereichen wie Strukturfonds, staatliche Beihilfen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, um ein einheitliches europäisches wirtschaftspolitisches Programm zu gewährleisten, das auf Entwicklung und Wachstum ausgerichtet ist.

1.18. Der EWSA empfiehlt, bei der Erarbeitung einer Verordnung über die Bewertung von Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Beihilfen ähnliche Kriterien zu verwenden, wie sie in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁽²⁾ enthalten sind. Diese sieht die obligatorische Konsultation aller eventuell betroffenen Akteure vor.

1.19. Die Transparenz der durchgeführten Bewertungen ist nicht nur mittels größtmöglicher Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen, wie dies bereits in einigen Mitgliedstaaten bezüglich der Unternehmen und der Höhe der bewilligten Beihilfen der Fall ist.

1.20. Der EWSA empfiehlt Bewertungspläne, die auf folgende Aspekte eingehen:

- die Umsetzung der Ziele der Maßnahmen;
- die Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel;
- Wirksamkeit/Effizienz der Maßnahme;
- Ex-ante-Überprüfung der Voraussetzungen, um die Regelung oder ähnliche Regelungen auf Mikroebene fortzuführen (Spezifizierung der Beihilfe);
- Anreizwirkung.

1.21. Der EWSA fordert, am Verfahren zur abschließenden Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz des Systems staatlicher Beihilfen am Ende des Zeitraums 2014-2020 beteiligt zu werden.

2. Einführung

2.1. Staatliche Beihilfen für Unternehmen können den Wettbewerb verzerren und den Binnenmarkt fragmentieren, was der Natur und dem Geist der Verträge widerspricht, wenn sie nicht begrenzt und in einen klaren Regelungsrahmen eingefügt werden und produktiven Aktivitäten und Unternehmen zugute kommen, die insbesondere in Innovation, Forschung und Entwicklung investieren und wirtschaftlichen und sozialen Nutzen erbringen.

2.2. Andererseits macht die seit mehreren Jahren andauernde schlechte Wirtschaftslage — die mit zahlreichen nationalen Krisen einhergeht, die unweigerlich Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger belasten — einen relativ flexiblen Ansatz erforderlich, wie ihn die größten Wettbewerber der EU (die keiner Beihilferegulierung unterliegen) auf den internationalen Märkten anwenden. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen muss ein wichtiger Ausgangspunkt sein. Die Arbeitslosigkeit in Europa ist ein Notfall. Die Investitionen sind seit dem Höchststand im Jahr 2007 um 15 % gefallen, und 25 Millionen Europäer sind immer noch arbeitslos, darunter fünf Millionen junge Menschen, die Mehrheit ist weiblich⁽³⁾.

⁽²⁾ ABl. L 74 vom 14.3.2014, S. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. In einer interessanten Studie des Europäischen Parlaments⁽⁴⁾ wurden die erheblichen Unterschiede zwischen den Regelungen in der EU und den USA beleuchtet. „Die Wettbewerbspolitik der EU basiert auf strikten Vorschriften über staatliche Beihilfen, wohingegen es in den USA keine Rechtsvorschriften in diesem Bereich gibt.“ Ein Vorschlag der EU über die Regulierung staatlicher Beihilfen wurde vom damaligen Kommissionsmitglied Joaquín Almunia in den laufenden Verhandlungen der EU mit den USA über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)⁽⁵⁾ aufgenommen.

2.4. Der Vorschlag ist schwach und im Grunde wirkungslos⁽⁶⁾. Europa wird auch weiterhin über die restriktivsten Rechtsvorschriften der Welt verfügen. Zwar hilft dies bei der Vollendung des Binnenmarkts, aber andererseits werden auch unsere Unternehmen benachteiligt. Mit der Annahme des Abkommens könnte ein europäisches Unternehmen, das in den USA produziert, leichter in der EU unzulässige staatliche Beihilfen erhalten. Der EWSA appelliert eindringlich an die Kommission, darauf zu achten, dass auf der anderen Seite des Atlantiks ansässige Unternehmen im Freihandelsabkommen nicht bevorzugt werden.

2.5. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die europäische Beihilferegulierung grundlegend überarbeitet werden muss.

2.6. Die Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre hat es erforderlich gemacht, auf allen Regierungsebenen eine radikale Überprüfung der Ausgabenkriterien zur Festlegung der öffentlichen Investitionsmaßnahmen und Unternehmensbeihilfen durchzuführen. Angesichts des Mangels und der begrenzten verfügbaren Ressourcen ist es vor allem nötig, die Beihilfen stärker zu rationalisieren und nur dann zu erteilen, wenn von einem angemessenen Mehrwert der Maßnahmen auszugehen ist. Dadurch wird die Qualität der Beihilfen verbessert und gleichzeitig eine angemessene Überwachung ihrer Wirksamkeit und Effizienz ermöglicht.

2.7. Nach Ansicht des EWSA ist es sinnvoll, zu ermitteln, welche Wirkung die Unternehmensbeihilfen hatten, ob die ausgemachten Instrumente für die Unterstützung geeignet sind und ob die Kosten für Verwaltung und Management angesichts der erzielten Ergebnisse angemessen sind. Dabei ist stets im Hinterkopf zu behalten, dass nicht ermittelt oder verbessert werden kann, was sich der Messung entzieht. Die bislang angenommenen Maßnahmen gehen in die richtige Richtung.

2.8. Folgenabschätzungen mögen als eine technische Problemstellung erscheinen, die nur für eine kleine Gemeinschaft akademischer Forscher von Interesse ist. Hingegen werden sie von einer größeren Gruppe von Beratungsunternehmen durchgeführt, die sich auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen und in Projekt- und Programmbewertungen spezialisiert haben. Gleichwohl befinden sich Folgenabschätzungen im Zentrum der Agenda der Europäischen Kommission für intelligente Regulierung und sind zentrales Element ordnungspolitischer Maßnahmen. Sie werfen wichtige steuerungsspezifische und institutionelle Fragen auf, die über den Bereich der Ausgabenprogramme hinausgehen⁽⁷⁾.

2.9. Seit 2008 hat die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung kontrafaktische Evaluierungsprogramme entwickelt, um die bestehenden Bewertungen (ex ante und ex post) zu unterstützen, die im Zuge der Planung der Strukturfonds durchgeführt wurden.

2.10. Zudem führte die GD Wettbewerb als Teil ihres Programms zur Modernisierung des EU-Beihilferechts im Mai 2012 eine Folgenabschätzung ein, die für einige Beihilferegulungen auf kontrafaktische Analyseverfahren zurückgreift⁽⁸⁾. Insbesondere ist nach Maßgabe der neuen allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung die Bewertung umfangreicher Regelungen (mit einem jährlichen Budget von mindestens 150 Mio. EUR) in bestimmten Bereichen obligatorisch, wie z. B.: Regionalentwicklungspolitik, Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Unterstützung für Forschung, Entwicklung und Innovation, Energie- und Umweltbeihilfen sowie Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen. Einige nationale Pläne (vier) wurden bereits eingereicht, andere — im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Breitband sind in Erarbeitung (ca. zehn).

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

2.11. Der Europäische Rechnungshof hat sich unlängst mit den von EuropeAid verwendeten Systemen zur Bewertung der Ergebnisse befasst und diese als unangemessen bezeichnet⁽⁹⁾. Derzeit werden die in allen Tätigkeitsbereichen der Kommission verwendeten Bewertungssysteme überprüft.

2.12. Mehr Kohärenz zwischen den Bewertungsmethoden zur Evaluierung von staatlichen Beihilfen und den Ergebnissen des Einsatzes von Strukturfonds ist dringend erforderlich, ebenso wie eine sorgfältige Überprüfung der gesamten Ausgabenpolitik der Union.

2.13. Sinn und Zweck eines kontrafaktischen Ansatzes bei der Folgenabschätzung öffentlicher Maßnahmen ist es, festzustellen, ob die Maßnahmen eine gewünschte Änderung im Verhalten oder den Bedingungen einer gegebenen Ziel- oder Nutzergruppe herbeiführen können. Im Wesentlichen wird dabei festgelegt, in welchem Maße die Beihilfe mehr als andere Faktoren zum Erreichen eines bestimmten Ergebnisses beigetragen hat. Dies wird häufig als der Anreizeffekt bezeichnet.

2.14. Ziel des Bewertungsverfahrens ist es, die kausale Wirkung (d. h. die direkte Wirkung) der ergriffenen Maßnahmen zu ermitteln. In anderen Worten: Es werden alle möglichen Verzerrungen aufgrund allgemeiner makroökonomischer Voraussetzungen oder der unterschiedlichen Natur von Unternehmen ausgenommen.

2.15. Die kausale Wirkung ist der Unterschied zwischen dem beobachtbaren Ergebnis nach der Durchführung der Maßnahme (der Sachlage) und der hypothetischen Lage, wenn die spezifische Maßnahme nicht ergriffen worden wäre (kontrafaktische Situation).

2.16. Diese Art von Analysen entspricht der Forderung, die Nettoauswirkung der Beihilfe und ihre Tragweite zu verdeutlichen. Dabei wird z. B. auf die positiven oder negativen Auswirkungen der Beihilfe und ihren Umfang eingegangen. Ferner wird untersucht, ob die festzustellenden Veränderungen tatsächlich auf die durchgeführte Maßnahme zurückgehen, ob die Ergebnisse für verschiedene Empfänger (Groß- oder Kleinunternehmen) unterschiedlich ausfallen, ob es regionale oder zeitliche Unterschiede gibt oder ob die Management- und Verwaltungskosten verhältnismäßig und nachhaltig sind.

2.17. Obwohl dieses Thema in der Fachliteratur — vor allem in den vergangenen Jahrzehnten — bereits ausführlich behandelt worden ist, gibt es nur wenige Beispiele von Behörden in den EU-Mitgliedstaaten, die fortgesetzt und vermehrt Folgenabschätzungen zur Überwachung und Verbesserung ihrer Unternehmensbeihilfemaßnahmen verwenden.

2.18. Die interessantesten Fälle betreffen das Vereinigte Königreich, das seit 2001 regionale Beihilfeprogramme regelmäßig bewertet und dabei gleichsam experimentelle Bewertungsverfahren einsetzt. Ein weiteres Beispiel sind die Niederlande, die 2012 eine Expertengruppe Folgenabschätzung eingesetzt haben. Analog dazu wurde in Finnland das Finnische Zentrum für Technologie- und Innovationsförderung (TEKES) eingesetzt, Slowenien nahm 2001 das Gesetz zur Überwachung von staatlichen Beihilfen an.

2.19. Mit dieser Stellungnahme möchte der EWSA einen Beitrag leisten zu der von der Kommission und den Mitgliedstaaten geführten Debatte über die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Unternehmensbeihilfen sowie darüber, ob stärker auf Folgenabschätzungen zurückgegriffen werden muss.

3. Wieso bewerten: Schlussfolgerungen der Fachliteratur

3.1. Mit dieser Stellungnahme soll auf der Grundlage empirischer Daten aus kontrafaktischen Analysen die Stichhaltigkeit von Bewertungen dargelegt werden. Bewertungen sollten nicht länger als eine akademische Übung verstanden werden, sondern als eine grundlegende, institutionalisierte Praxis im Rahmen des politischen Zyklus: Durchführung, Überwachung, Bewertung und Umgestaltung.

3.2. Zu diesem Behufe werden eine Reihe von in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Studien herangezogen und die grundlegenden Schlussfolgerungen hervorgehoben — insbesondere die Auswirkungen der Maßnahmen in puncto Wachstum von Investitionen, Produktivität, Beschäftigung, Innovation sowie Kosten der Intervention. Diese Indikatoren dienen dazu, die wachstumsrelevanten Auswirkungen zu verstehen und die Notwendigkeit zielgerichteter, hochwertiger Beihilfen zu betonen.

3.3. Wenngleich in der Literatur die Tendenz besteht, die Existenz einer positiven Korrelation zwischen öffentlicher Unterstützung für Unternehmen und der Leistungssteigerung (Investitionen, Beschäftigung, neue Produkte) zu betonen, so dürfen doch Anreizeffekte von Beihilfen nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Der Erfolg einer Intervention wird durch verschiedene weitere Faktoren bestimmt, wie z. B. die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die Funktionsweise der Märkte und allgemeine Besteuerung.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_DE.pdf

3.4. In einer Studie von 2012 über die Auswirkungen von Gesetz Nr. 488 in Italien belegen Martini und Bondonio, dass Unternehmen, die direkte staatliche Beihilfen erhielten, im Durchschnitt private Investitionen zurückfuhren. In diesem Fall schien direkte staatliche Beihilfe zu einer Senkung der Ausgaben für private Investitionen geführt und somit den Bedarf an privaten Mitteln gesenkt zu haben. Staatliche Beihilfen müssen zu den Investitionen hinzukommen, sie dürfen sie nicht ersetzen.

3.5. In der Fachliteratur wird auch auf einige Probleme bezüglich der Auswirkungen der Beihilfen auf die Produktivität hingewiesen. Aus einer Studie von Criscuolo (2012), in der die Auswirkungen der Beihilfen im Rahmen des Programms „Regional Selective Assistance“ auf die dadurch geförderten britischen Unternehmen bewertet werden, geht hervor, dass die Produktivitätszuwächse statistisch nicht signifikant sind ⁽¹⁰⁾.

3.6. Diese Schlussfolgerungen scheinen sich im Einklang zu befinden mit anderen empirischen Erkenntnissen, die zeigen, dass direkte Beihilfen häufig die Produktionsmengen positiv beeinflussen, ohne jedoch Auswirkungen auf die Produktivität zu haben. In anderen Worten: die Unternehmen, die in den Genuss der Beihilfen kommen, wachsen, ohne effizienter zu werden. Dadurch wird die Gefahr größer, dass sich Unternehmen mit geringer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt halten können.

3.7. Statistisch-ökonomische Modelle, mit denen die Auswirkungen der Beihilfen mithilfe eines kontrafaktischen Ansatzes ermittelt werden können, machen es auch möglich, die Nettobeschäftigungswirkung spezifischer Beihilfemaßnahmen sichtbar zu machen und die Kosten pro neu geschaffener Beschäftigungseinheit zu beziffern.

3.8. Sehr häufig besteht ein Unterschied zwischen der Zahl neuer Beschäftigungseinheiten, die direkt auf die Beihilfemaßnahme zurückgeführt werden können, und den Statistiken, die nach den Ex-post-Überprüfungen erstellt werden. Trzciński (2011) hat in einer Untersuchung über Beihilfen für KMU in Polen gezeigt, dass von den 25 000 neuen Arbeitsplätzen, die der Maßnahme zugerechnet werden, tatsächlich jedoch nur 10 550 aufgrund der durchgeführten Maßnahme entstanden sind ⁽¹¹⁾. Denselben Schluss ziehen auch Bondonio und Martini (2012): Von den 89 000 neuen Arbeitsplätzen, die in der Ex-post-Bewertung des Gesetzes Nr. 488 aufgeführt werden, wurden tatsächlich nur 12 500 geschaffen, bei Kosten von 232 000 EUR pro Beschäftigungseinheit ⁽¹²⁾. Die Auswirkungen der staatlichen Beihilfen auf bestehende Arbeitsplätze müssen berücksichtigt werden. Folglich ist auf den Schutz der lokalen, regionalen oder nationalen Wirtschaft zu achten.

3.9. Die Auswirkungen der Unternehmensbeihilfen sind unterschiedlich, je nach Größenordnung der gewährten Beihilfen, der Größe des Unternehmens, seiner geografischen Lage und der Art der gewährten Beihilfe. Es wäre sinnvoll, die aus den Bewertungsanalysen hervorgegangenen empirischen Erkenntnisse den politischen Entscheidern zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Entscheidungen daran ausrichten und verstehen können, welche Maßnahme in welchem Kontext am zweckmäßigsten ist. Aus oben stehenden Ausführungen geht eindeutig hervor, dass zum Zweck wirksamer und effizienter Beihilfen gezielte Maßnahmen notwendig sind.

4. Bemerkungen

4.1. Die Europäische Kommission muss ihre Sensibilisierung für die gebräuchlichsten Grundsätze und Methoden der Folgenabschätzung fortsetzen. Insbesondere hält es der EWSA für sinnvoll, in den verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Sozialpartnern und anderen betroffenen Akteuren Seminare über die Bewertungstechniken und die zur Verfügung stehenden Methoden zu organisieren. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wird die Kommission die Hindernisse bei der Anwendung der Rechtsvorschriften leichter verstehen und pünktlich darauf reagieren können.

4.2. Trotz des lobenswerten Engagements der Kommission ist es wichtig, dass die Beihilferegelungen — insbesondere bei hohen Beträgen — einer Bewertung unterzogen werden. Ferner muss unbedingt eine Debatte über methodologische Fragen geführt werden, um kontrafaktische Bewertungsmethoden durch neue Messinstrumente zu begleiten, die auch gestatten, die Auswirkungen anderer Formen der Unterstützung von Unternehmen zu berücksichtigen (wie finanzielle Hilfen, indirekte Unterstützung, die vorgesehene eigentliche Industriepolitik).

4.3. Der EWSA unterstreicht, dass eine geeignete und ausdifferenzierte Methodik für die Bewertungskriterien und -parameter konzipiert werden muss. Nach Bekräftigung der Kommission ⁽¹³⁾ soll dadurch „gewährleistet werden, dass staatliche Zuwendungen Innovationen, umweltfreundliche Technologien und die Entwicklung des Humankapitals fördern, Umweltschäden vermeiden und letztlich Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der EU fördern“. Alle diese Elemente tragen dazu bei, über reine Kostenrechnungen hinaus die Auswirkungen staatlicher Beihilfen zu bewerten. Das Europäische Parlament fordert, bei der Gestaltung der Bewertungsmethoden und des europäischen Beihilferechts beteiligt zu werden, da diese die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten stark beeinflussen. Der EWSA verweist ebenso auf das Interesse der Forschung, im Hinblick auf Verbesserungen der Methodik freien Zugang zu den Bewertungsdaten zu bekommen.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. und Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* [Die Kausal-Beziehungen einer Industriepolitik], CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland*, [Auf dem Weg zur innovativen Wirtschaft — Auswirkungen der Unternehmenssubventionen in Polen], hrsg. von Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., Bondonio D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*, [Kontrafaktische Analyse der Wirkung der Kohäsionspolitik: Auswirkungen und Kostenwirksamkeit von Investitionsbeihilfen in Italien], Bericht der GD Regio, Europäische Kommission.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Es ist zu wünschen, dass die Kommission — zusammen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten und der EU — Gedanken darüber anstellt, ob innerhalb eines einheitlichen methodologischen Rahmens zuverlässige Datenbanken über die Unternehmensbeihilfen angelegt werden sollen. Dadurch würde zum eine größere Transparenz der Entscheidungsverfahren gewährleistet, zum andern Forschungs- und Messungsaktivitäten seitens der Behörden sowie der betreffenden Forscher gefördert werden.

4.5. Die Hochschulen und Forschungszentren könnten bei der Sensibilisierung für eine Bewertungskultur und die Verbreitung neuer und fortschrittlicher Instrumente zur Messung staatlicher Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Außerdem könnte die Kommission auf unabhängige Forschungseinrichtungen zurückgreifen für Fallstudien zur Bewertung der Wirksamkeit von Beihilfen in folgenden spezifischen Bereichen: Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Beihilfen für KMU, Beihilfen für den Energiesektor und für Infrastrukturen.

4.6. Wenn die in den neuen EU-Verordnungen vorgesehenen Bewertungen die Auswirkungen der Unternehmensbeihilfen auf die europäische Wirtschaft insgesamt nicht angemessen berücksichtigen, sollte die Kommission gegen Ende des gegenwärtigen Programmplanungszeitraums (2014-2020) eine Pilotstudie zu diesem Thema auflegen. Dabei sollten die entscheidenden Faktoren der Beihilfekosten untersucht, das Verhältnis zwischen Unternehmensbeihilfen und wirtschaftlicher Kompetenz der Bewilligungsbehörde bestimmt und die bestehenden Verbindungen zwischen der Kohäsionspolitik und der Wettbewerbspolitik analysiert werden.

4.7. Die vorliegende Stellungnahme ist ein erster Schritt in der Arbeit des EWSA im Bereich der Messung der Auswirkungen staatlicher Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen sowie eine Antwort und ein Beitrag zu den diesbezüglichen Aktivitäten der Kommission. Nach Ansicht des EWSA muss diese Debatte indes unbedingt verbreitert und vertieft werden: Er wird die Arbeiten der Kommission in diesem Bereich weiterhin mit Interesse verfolgen und die Kultur einer wirksamen und effizienten Bewertung, wo möglich, fördern.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE
