

# Donau-Institut Working Papers

Dr. Miklós Szirbik, LL.M.

## Die beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen der Donaustrategie im Bereich der Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit

Donau-Institut Working Paper Nr. 30

2014

ISSN 2063-8191

**Dr. Miklós Szirbik, LL.M.**

*Die beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen der Donaustrategie im Bereich der Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit*

Donau-Institut Working Paper No. 30

2014

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:

*Miklós Szirbik, LL.M.*

Junior Research Fellow / Andrassy Universität Budapest

E-Mail: [miklos.szirbik@nfm.gov.hu](mailto:miklos.szirbik@nfm.gov.hu)

© by the author

## Inhalt

1.	Einleitung .....	1
2.	Das Beihilfenrecht der Europäischen Union gemäß Art. 107 AEUV .....	2
2.1	Sinn und Zweck der beihilfenrechtlichen Regelungen .....	2
2.1.1	Der Begriff der Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV .....	3
2.1.2	Die Begünstigung eines Unternehmens .....	3
2.1.3	Selektivität der Begünstigung .....	4
2.1.4	Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe .....	5
2.1.5	Vorliegen einer Wettbewerbsverfälschung .....	6
2.1.6	Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten .....	7
2.2	Staatliche Förderung von Wirtschaft, Innovation und Forschung .....	7
2.2.1	Die Reform der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung .....	8
2.2.1.1	Das Fördersystem der gegenwärtigen AGVO .....	8
2.2.1.1.1	Die Reformpläne der Union zu den Regionalen Beihilfen und zur AGVO .....	9
3.	Mögliche Förderprogramme im Rahmen der Donaustrategie .....	11
4.	Zusammenfassung .....	12

## 1. Einleitung\*

Auf Grundlage der am 13. April 2011 von der Europäischen Kommission und den Donau-Anrainerstaaten verabschiedeten Donaustrategie<sup>1</sup> sollen gemeinsame Projekte der Donaustaaten auf ausgewählten Fachgebieten die Donauregion weiterentwickeln und ihre regionale Integration vorantreiben. Die vier Schlüsselfelder der Strategie sind Umweltschutz, Infrastruktur, Wirtschaft und Wissensgesellschaft sowie Verbesserung des institutionellen Systems, namentlich der öffentlichen Verwaltung.

Der hier untersuchte Themenbereich der wirtschaftlichen Entwicklung umfasst Investitionen in Bildung und Qualifikationen, Forschung und Innovation sowie die gezielte Förderung von Unternehmen durch bessere Vernetzung und die Einrichtung von sog. "Exzellenzzentren". Hinzu kommen die Armutsbekämpfung und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Strategiepapier heißt dieser Themenbereich „Aufbau von Wohlstand im Donaauraum“<sup>2</sup> und zielt darauf ab, an Kapital, Know-how und Arbeitskräften reiche Gebiete, die technologisch fortschrittlichen Märkte und die weniger fortschrittlichen Märkte zusammenzubringen. Namentlich geht es also darum, positive Synergieeffekte für – auch im globalen Vergleich – sehr stark entwickelten Wirtschaftsgebiete am Oberlauf der Donau einerseits und rückschrittlichere Regionen im südlichen Teil der Region andererseits zu begründen.

Wie für alle Ziele der Donaustrategie gilt auch für diesen Themenbereich, dass keine neuen Finanzmittel bereitgestellt werden, sondern bereits bestehende Beihilfenstrukturen der Mitgliedstaaten und der EU<sup>3</sup> an die Ziele der Donaustrategie angepasst werden.<sup>4</sup>

---

\* Der Autor wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 2010.12.8. COM(2010) 715 Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 2010.12.8. COM(2010) 715 Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum, S. 10.

<sup>3</sup> Tatsächlich steht vieles bereits über zahlreiche EU-Programme zur Verfügung (z. B. 100 Mrd. EUR aus den Strukturfonds 2007-2013 sowie beträchtliche IPA- und ENPI-Mittel). Darüber hinaus gibt es auch andere Mittel, etwa den Investitionsrahmen für die westlichen Balkanstaaten sowie die internationalen Finanzinstitutionen (z. B. EIB: 30 Mrd. EUR 2007-2009 zur Förderung der Schiffbarkeit und der Umweltsanierung).

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 2010.12.8. COM(2010) 715 Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum, S. 14.

Die hierfür relevanten und in Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachfolgend: AEUV) niedergelegten beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Union werden gegenwärtig auf der Ebene des Sekundärrechts für den Förderzeitraum 2014-2020 grundlegend reformiert.<sup>5</sup>

Diese Agenda bietet Gelegenheit, die Beihilfenpolitiken der Europäischen Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung und deren Verhältnis zu den einschlägigen Zielen und bisherigen Maßnahmen der Donaustrategie zu beleuchten. Ziel der hiesigen Untersuchungen ist es, die bisherigen und die geplanten Projekte der Donaustrategie vorzustellen und deren beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten, um so eine sichere Grundlage für die Akteure der Donaustrategie zu entwickeln. Dafür soll im zweiten Abschnitt dieser Untersuchung das Beihilfenrecht der Union mit einem besonderen Augenmerk auf die Förderung von Innovation, Forschung und wirtschaftlicher Entwicklung dargelegt werden. Im dritten Abschnitt werden die einschlägigen Projekte der Donaustrategie dargelegt und mit den Ergebnissen des zweiten Abschnittes verglichen.

## **2. Das Beihilfenrecht der Europäischen Union gemäß Art. 107 AEUV**

In diesem Abschnitt soll die Beihilfenpolitik der Union mit einem Fokus auf die Wirtschaftsförderung dargelegt werden. Zunächst wird das Beihilfenrecht an sich beleuchtet und sodann die beihilfenrechtliche Beurteilung staatlicher Wirtschaftssubventionen.

Gemäß Art. 107 AEUV, der neben Art 101 AEUV als eine zentrale Vorschrift des Kapitels über die wettbewerbsrechtlichen Regelungen der Union die Grundregeln der staatlichen Subventionen festlegt, sind *„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt grundsätzlich unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“*.

### **2.1 Sinn und Zweck der beihilfenrechtlichen Regelungen**

Hintergrund des in Art. 107 Abs. (1) angeordneten Verbots ist zunächst das Bestreben, einen durch Standortwettbewerb getriebenen Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten zu

---

<sup>5</sup> Siehe dazu EUROPÄISCHE KOMMISSION, Brüssel, den 8.5.2012 COM(2012) 209 final: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts.

verhindern.<sup>6</sup> Das wesentlich wichtigere Bestreben liegt aber darin, die Verwirklichung der Grundfreiheiten dadurch zu gewährleisten, dass einzelne Unternehmen bevorzugende staatliche Subventionen nur ganz ausnahmsweise zulässig sind. Beihilfen, die also einen Wirtschaftsteilnehmer gegenüber anderen privilegieren, unterliegen einem Legitimationszwang. Die Beihilfe darf nie Selbstzweck sein und muss vielmehr einem übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziel dienen, welchen der Mitgliedstaat gegenüber der Kommission im Rahmen des Art. 108 AEUV darlegen muss. Insoweit ist das Beihilfenrecht der Union als ein Regel-Ausnahmeprinzip zu verstehen, nach welchem staatliche Beihilfen einerseits wegen ihrer diskriminierenden und wettbewerbsverzerrenden Wirkung grundsätzlich verboten sind, andererseits aber ausnahmsweise trotz der vorgenannten negativen Wirkungen hingenommen werden, wenn dies zur Erreichung eines gesellschaftspolitisch verfolgten Zieles erforderlich ist. Beispielsweise ist eine Ungleichbehandlung zweier konkurrierender Unternehmen ausnahmsweise hinzunehmen, wenn dadurch langfristig eine Angleichung zwischen den wirtschaftlich unterschiedlich stark entwickelten Regionen Europas erfolgt und damit der gesellschaftliche Zusammenhalt der Union als Ganzes vertieft wird.<sup>7</sup>

### **2.1.1 Der Begriff der Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV**

Ausgangspunkt der wettbewerbsrechtlichen Prüfung staatlicher Förderungen ist stets die Frage, ob die staatliche finanzielle Begünstigung eines Vorhabens eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV darstellt. Dieser Beihilfenbegriff setzt sich aus fünf Elementen zusammen: Eine (I.) Begünstigung eines Wirtschaftsteilnehmers, die eine (II.) selektive Wirkung aufweist, (III.) aus staatlichen Mitteln gewährt wird, eine (IV.) Wettbewerbsverfälschung verursacht und (V.) den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.<sup>8</sup>

### **2.1.2 Die Begünstigung eines Unternehmens**

Die *Begünstigung eines Unternehmens* im Sinne des Art. 107 AEUV liegt zunächst vor, wenn ein Unternehmen eine Leistung gleich welcher Art erhält und hierfür keine marktgerechte Gegenleistung erbringt.<sup>9</sup> Dies kann ein staatlicher Zuschuss sein, ein Darlehen, Kredit oder andere

<sup>6</sup> EuGH Rs. 720/79 – Philip Morris, Slg. 1980, 2671, Rn. 25 f.

<sup>7</sup> So etwa EuGH Rs. T-380/94, AUFFASS u. AKT/Kommission, Slg. 1996 II-2169, Rn. 54.

<sup>8</sup> Siehe zu diesen Definitionsmerkmalen beispielsweise Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Leitfaden für Staatliche Beihilfen für Förderungen im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds Förderperiode 2007-2013 (CCI: 2007DE05UPO001), abrufbar unter: [http://www.esf.de/portal/generator/7066/property=data/Leitfaden\\_\\_Staatliche\\_\\_Beihilfen.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/7066/property=data/Leitfaden__Staatliche__Beihilfen.pdf).

<sup>9</sup> Bartosch Andreas, EU-Beihilfenrecht – Kommentar, 2009, S. 20, Rn. 1.

Zuwendungen. Neben diesen klassischen Subventionen im Sinne einer Geldzuwendung gelten unstreitig auch alle anderen staatlichen Maßnahmen als Begünstigung, sofern sie eine Belastung vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hätte<sup>10</sup>, wobei es nur auf die tatsächlich begünstigende Wirkung einer staatlichen Maßnahme ankommt.<sup>11</sup> Es ist also unerheblich, ob die staatliche Stelle tatsächlich eine Begünstigung bezweckt hat. Nach dieser Definition liegt eine Begünstigung nicht nur bei der Gewährung einer unmittelbaren Geldzuwendung vor sondern auch bei der Gewährung eines jeden geldwerten Vorteils, etwa die Veräußerung oder Vermietung einer Immobilie unter dem Marktpreis oder eine Steuervergünstigung.

Der *Unternehmensbegriff* als zweites Element dieses Tatbestandsmerkmals<sup>12</sup> ist weit auszulegen.<sup>13</sup> Nach dem weit gefassten Unternehmensbegriff<sup>14</sup> ist jede Tätigkeit, die darin besteht, eine bestimmte Ware oder Dienstleistung auf dem Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Betätigung.<sup>15</sup> Auf eine Gewinnerzielungsabsicht kommt es nicht an.<sup>16</sup> Daher können grundsätzlich auch kirchliche, karitative oder gemeinnützige sowie soziale oder kulturelle Einrichtungen beihilfeempfangende Unternehmen sein, soweit sie eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Deshalb sind grundsätzlich auch Regie- oder Eigenbetriebe, die von der öffentlichen Hand getragen werden, als Unternehmen zu qualifizieren, sofern ein Marktbezug besteht.

### 2.1.3 Selektivität der Begünstigung

Die oben dargelegte Begünstigung ist dann *selektiv* im Sinne des Art. 107 AEUV, wenn sie bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige innerhalb eines Mitgliedstaates anderen Unternehmen oder Zweigen gegenüber bevorzugt. Bei dieser Prüfung werden beihilfenrechtlich unerhebliche, allgemein-wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates von solchen abgegrenzt, die

<sup>10</sup> Siehe EuGH C-387/92, Banco Exterior de España S.A., Slg. 1994, I-877 Rn 13.

<sup>11</sup> EuGH C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg. 1996, I-723, Rn. 79.

<sup>12</sup> Der Unternehmensbegriff wird in der Literatur teils auch im Rahmen des Definitionsmerkmals der Selektivität oder als eigenständiges Definitionsmerkmal behandelt, wobei es auf diese Unterscheidung nicht ankommt.

<sup>13</sup> Zum Unternehmensbegriff der Art. 101 und 107 AEUV vgl. Szirbik Miklós, Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, 2012, Kommunal- und Schulverlag, S. 76 f.

<sup>14</sup> Siehe zum nachfolgendem: Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Leitfaden für Staatliche Beihilfen für Förderungen im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds Förderperiode 2007-2013 (CCI: 2007DE05UPO001), S. 3. Abrufbar unter: [http://www.esf.de/portal/generator/7066/property=data/Leitfaden\\_\\_Staatliche\\_\\_Beihilfen.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/7066/property=data/Leitfaden__Staatliche__Beihilfen.pdf).

<sup>15</sup> Ständige Rechtsprechung des EuGH seit „Höfner und Elser“ Urt. vom 24.04.1991 C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Rn. 21; bestätigt in C-55/96 (Job Centre II), Urt. vom 11.12.1997, Slg. 1997, I-7119, Rn. 21; C-35/96 (Kommission/Italien), Urt. vom 18.06.1998, Slg. 1998, I-3851, Rn 36; C-205/03 (FENIN), Urt. vom 11.07.2006, Slg. 2006, I-6295, Rn. 25.

<sup>16</sup> EuGH C-244/94 (Fédération française des sociétés d'assurance), Urt. vom 16.11.1995, Slg. 1995, I-4013, Rn. 21.

nicht ausnahmslos allen Wirtschaftsteilnehmern zu Gute kommen, sondern nur bestimmten und diesen hierdurch einen Vorteil gewähren. Dabei ist unerheblich, ob die Selektivität der Maßnahme explizit gewollt ist oder im Ergebnis nur faktisch eine solche Wirkung entfaltet. Neben dieser vorgenannten materiellen Selektivität existiert noch die sogenannte territoriale Selektivität, die dann gegeben ist, wenn eine begünstigende Maßnahme nicht im gesamten Staatsgebiet eines Mitgliedstaates gilt, sondern nur in einem bestimmten Gebiet und dadurch die dort ansässigen Unternehmen bevorzugt.<sup>17</sup>

#### **2.1.4 Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe**

Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt ist ein Vorteil, wenn die eingesetzten Mittel staatlicher Herkunft und dem Staat auch zurechenbar sind, er diese Finanzmittel also kontrolliert.

In aller Regel ist eine staatliche Beihilfe aus dem Staatshaushalt finanziert, vom Staat kontrolliert und daher eindeutig dem Staat zurechenbar. Die Fragen der Kontrolle der Mittel und deren staatliche Herkunft sind jedoch dann relevant, wenn Vorteile nicht unmittelbar aus dem Staatshaushalt gewährt werden, sondern beispielsweise aus dem Vermögen eines staatlich kontrollierten Unternehmens. Die Frage der staatlichen Herkunft von Finanzmitteln stellt sich ferner in Fällen, in denen der Staat durch Gesetz Ausgleichspflichten oder andere Finanztransaktionen zwischen einzelnen Wirtschaftsteilnehmern anordnet. Entscheidend ist in diesen Fällen, ob der Staat zu irgendeinem Zeitpunkt lenkenden Einfluss auf die eingesetzten Geldmittel hat und die Beihilfe dadurch gewährt wird, dass der Staat diese Mittel anderen zukommen lässt, also auf die Geldmittel gleichsam verzichtet.<sup>18</sup> Umweltschutzgesetze, die private Wirtschaftsteilnehmer dazu zwingen, erneuerbare Energien von den Herstellern zu (überhöhten) Preisen abzukaufen, sind daher keine staatliche Beihilfe, da der Geldfluss – wenn auch auf staatliche Veranlassung – zwischen Privatunternehmen stattfindet und der Staat zu keinem Zeitpunkt über das Geld als Vermögensinhaber verfügt hat. Diese Beispiele zeigen, dass dieses Tatbestandsmerkmal vor allem die Funktion hat, die unterschiedlichen Formen gesetzlich angeordneter finanzieller Umverteilungen danach zu unterscheiden, ob der Staat auf die Geldströme lediglich durch Hoheitsakt einwirkt oder diese tatsächlich erlangt und sodann an andere weitergibt.<sup>19</sup> Nur im letztgenannten Fall liegen staatliche Mittel im beihilfenrechtlichen Sinne vor. Dies wird deutlich,

---

<sup>17</sup> EuGH C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, Slg. 2001, I-8365, Rn. 35; Zu den Ausnahmen von diesem Grundsatz, wenn territoriale Unterschiede durch föderale Gliederung oder lokale Selbstverwaltung bedingt sind vgl. EuGH C-88/03, *Portugal/Kommission*, Slg. 2006, I-7115.

<sup>18</sup> Vgl. EuGH C-83/98, Slg. 2000, I-3271, Rn. 50.

<sup>19</sup> Siehe Generalanwalt Jacobs Schlussanträge vom 26.10.2000, Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099, Rn. 166.

wenn man sich vor Augen hält, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung für das Vorhandensein staatlicher Mitteln auch verlangt, dass die durch eine staatlich veranlasste finanzielle Vorteilsgewährung zwischen einzelnen Parteien zu einer Budgetbelastung des Staates führen muss, der Staat also auf Finanzmittel verzichtet, die ihm gehören.<sup>20</sup>

Soweit nach den obigen Kriterien feststeht, dass bestimmte Geldmittel staatlichen Ursprunges sind, ist auch deren inzident festgestellte Kontrolle durch den Staat in aller Regel gegeben. In manchen Fallgruppen prüft der EuGH jedoch diese Kontrolle unter dem weiteren Gesichtspunkt, ob die Vorteilsgewährung staatlicher Gelder tatsächlich auf einer staatlichen, beihilfenpolitischen Erwägung beruht, also tatsächlich vom Staat veranlasst und diesem Zurechenbar ist. Diese gesonderte Prüfung der Zurechenbarkeit ist etwa relevant bei öffentlichen Unternehmen, wenn diese ihren Handelspartnern gegenüber Kredite und Nachlässe gewähren und daher geprüft werden muss, ob der Nachlass ein Resultat der freien unternehmerischen Entscheidung des öffentlichen Unternehmens ist oder eine staatlich veranlasste Vorteilsgewährung. Ähnlich verhält es sich mit berufsständischen Organisationen oder anderen Organisationseinheiten, sofern diese über staatliche Geldmittel verfügen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes reicht es in solchen Fällen nicht aus, dass der Staat eine Einrichtung maßgeblich zu lenken im Stande ist. Vielmehr muss nach den konkreten Umständen des Einzelfalles geprüft werden, ob die Beihilfemaßnahme einer solchen Einrichtung von einer staatlichen Stelle veranlasst oder initiiert worden ist. Indizien des Einzelfalles können etwa sein: der Grad der Eingliederung der handelnden Organisation in der öffentlichen Verwaltung oder die Intensität der behördlichen Aufsicht. Letztlich müssen die Umstände des Einzelfalles dafür sprechen, dass eine Beihilfemaßnahme auf Grundlage einer dahinter stehenden behördlichen Veranlassung ergangen ist.<sup>21</sup>

### **2.1.5 Vorliegen einer Wettbewerbsverfälschung**

Die aus staatlichen Mitteln erfolgte selektive Begünstigung eines Unternehmens oder einzelner Wirtschaftszweige muss zu einer konkreten oder drohenden Wettbewerbsverfälschung zu führen. Die Kommission hat nachzuweisen, dass die Maßnahme eines Mitgliedstaates die Stellung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärkt.<sup>22</sup> Dabei muss ein Vergleich der Situation des Begünstigten vor und nach der Begünstigung

---

<sup>20</sup> Vgl. C- 345/03 (Pearle), Slg. 2004, I-7139, Rn.36.

<sup>21</sup> Siehe zu diesem Aspekt Bartosch Andreas, EU-Beihilfenrecht – Kommentar, 2009, S. 94, Rn. 121f.

<sup>22</sup> EuGH Rs. 730/79 Slg. 1981, 2671, Rn. 11;

vorgenommen werden, wobei eine qualitative Wertung ausreichend ist und keine quantitative Auswertung vorzunehmen ist.

## 2.1.6 Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Die Wettbewerbsverfälschung muss schließlich zu einer echten oder drohenden Wettbewerbsverfälschung führen, welche vorliegt, wenn der zwischenstaatliche Handel ohne die Beihilfemaßnahme eine andere Entwicklung hätte nehmen können. Ähnlich dem Merkmal der Wettbewerbsverfälschung reicht es auch hier aus, wenn die Kommission eine qualitative Darlegung vornimmt.<sup>23</sup> Der zwischenstaatliche Handel kann etwa bereits betroffen sein, wenn ein gefördertes Unternehmen zwar nicht grenzüberschreitend tätig ist, sondern nur auf eine Region beschränkt, die ihm gewährte Förderung aber den Zutritt anderer potentieller Unternehmen zu dieser Region erschwert.<sup>24</sup>

## 2.2. Staatliche Förderung von Wirtschaft, Innovation und Forschung

Das im Abschnitt 2.1 dargelegte grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen gilt nicht uneingeschränkt. Gemäß Art. 107 Abs. (3) a) AEUV kann die Kommission der Europäischen Union jene Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar einstufen, die zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von solchen Gebieten getätigt werden, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht. Gleiches gilt gemäß Art. 107 Abs. (3) c) für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.<sup>25</sup>

Da für die Donauregion – wie oben dargelegt<sup>26</sup> – unter anderem die von diesen Tatbeständen des Art. 107 AEUV erfasste Disparität zwischen entwickelten und weniger entwickelten Gebieten am Oberlauf der Donau beziehungsweise im Südosten der Donauregion kennzeichnend ist, steht den Akteuren der Donauregion ein guter Handlungsspielraum auf Grundlage des europäischen Beihilfenrechts zur Verfügung.

Nach der Rechtsprechung können für Gebiete im Rahmen des Art. 107 Abs. (3) a) AEUV größere Wettbewerbsverzerrungen hingenommen werden, als für Beihilfen auf Grundlage des Buchstaben

<sup>23</sup> EuG Rs. T-214/95 (Het Vlaams) Slg. 1998, II-717, Rn.767.

<sup>24</sup> Vgl. etwa EuG verb. Rs. T-298/97, T-312/97 u.a. (Mauro Alzetta/Kommission), Slg. 2000, II-2319, Rn. 91.

<sup>25</sup> Siehe hierzu Art. 107 Abs. (3) a) und c) AEUV.

<sup>26</sup> Vgl. Abschnitt .

c).<sup>27</sup> Gleichwohl sind für die aus Sicht der oben dargelegten Donaustrategie wichtigen Wirtschaftsförderungen insbesondere auf dem Gebiet von Forschung und Innovation sowie für Investitionsbeihilfen von Unternehmen aus entwickelten Regionen der EU in weniger entwickelten Gebieten der Union beide hier genannten Rechtfertigungstatbestände einschlägig. Dies liegt daran, dass beide Tatbestände zusammen die Grundlage der einschlägigen sekundärrechtlichen Regelungen zu Wirtschaftsförderungen bilden.

### **2.2.1 Die Reform der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung**

Die wichtigste sekundärrechtliche Regelung für Wirtschaftsförderprogramme auf Grundlage des Art. 107 AEUV ist die Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, nachfolgend: AGVO).

#### **2.2.1.1 Das Fördersystem der gegenwärtigen AGVO**

Die gegenwärtige AGVO gilt bis zum 31.12.2013. und wird nach dem aktuellen Stand am 01.01.2014 durch die AGVO II ersetzt. In darauf folgenden der Übergangsphase finden die Maßgaben der AGVO noch in der Jahreshälfte des Jahres 2014 teilweise Anwendung.<sup>28</sup>

Gemäß Art. 13 AGVO können sogenannte „Regionale Beihilfen“ gewährt werden für Unternehmen in Regionen im Sinne des Art. 107 Abs. (3) AEUV. Aus Sicht der Donaustrategie können solche Beihilfen insbesondere interessant werden, wenn kapitalstarke und über Know-how verfügende Unternehmen des westlichen Donauraumes Investitionen tätigen und Kooperationen mit Unternehmen der weniger entwickelten Region eingehen.

Ähnlich fruchtbar ist die Möglichkeit zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne der Art. 30 ff. AGVO. Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen haben das Potential, wirtschaftlichen Wachstum, stärkere Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung zu generieren. Bisherige Erfahrungen auf dem Gebiet der europäischen Innovationsförderung<sup>29</sup> zeigen jedoch, dass Marktversagen in diesem Wirtschaftszweig dazu führen, dass aus den verfügbaren Forschungs- und Entwicklungskapazitäten sowohl von kleine und mittelständische Unternehmen

<sup>27</sup> EuG Rs. T-380/94, Slg. 1996, II-2169 Rn. 54.

<sup>28</sup> Siehe dazu Art. 40 f zum Entwurf der Kommission zur AGVO II: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_gber/draft\\_regulation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_de.pdf).

<sup>29</sup> So etwa bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 364/2004, des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen und des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation.

(nachfolgend: KMU) als auch von Großunternehmen häufig nicht der optimale Nutzen gezogen werden kann und das Ergebnis daher teils ineffizient ist. Insbesondere betroffen sind regelmäßig die positive externen Effekte, Wissensspillover, die unzureichende und asymmetrische Informationen sowie mangelnde Koordinierung und Netzbildung.<sup>30</sup> Genau an diesen Punkten setzt auch die Donaustrategie an, indem sie Netzbildungen und Wissenstransfer zwischen den Unternehmen der Donauregion fördert.<sup>31</sup>

Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen sind insbesondere für KMU von besonderer Bedeutung, da es für KMU strukturbedingt schwierig ist, sich Zugang zu neuen technologischen Entwicklungen, zum Technologietransfer und zu hochqualifiziertem Personal zu verschaffen. Aber auch Großunternehmen stehen häufig vor der Herausforderung, dass sie die finanziellen Mittel für erst lang- oder mittelfristig profitable Forschungsvorhaben nicht alleine bereit stellen können, obgleich sie über das nötige Know-how für Forschung besitzen. Deshalb zielt die AGVO auf die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, Beihilfen für technische Durchführbarkeitsstudien, Beihilfen für KMU zu den Kosten gewerblicher Schutzrechte sowie Beihilfen für junge, innovative kleine Unternehmen, Beihilfen für Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen und Beihilfen für das Ausleihen hochqualifizierten Personals ab.<sup>32</sup>

### **2.2.1.2 Die Reformpläne der Union zu den Regionalen Beihilfen und zur AGVO**

Insgesamt lässt sich sagen, dass das gegenwärtige Beihilfenrecht der Union den Mitgliedstaaten des Donauraumes einen ausreichenden Handlungsspielraum verleiht, durch entsprechende Subventionen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen entwickelten und weniger entwickelten Unternehmen der Donauregion Anreize zu setzen.<sup>33</sup> Der unter Abschnitt 1 dieser Untersuchung dargelegte Reformprozess zum Europäischen Beihilfenrecht<sup>34</sup> berührt allerdings auch die Regionalen Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. (3) a) und c) AEUV insbesondere durch das Vorhaben der Europäischen Kommission, Regionale Beihilfen für internationale Großunternehmen

---

<sup>30</sup> Siehe Erwägungsgrund Nr. 57 der AGVO (EG) Nr. 800/2008.

<sup>31</sup> Siehe dazu oben unter Punkt 1.

<sup>32</sup> Erwägungsgrund Nr. 58 der AGVO (EG) Nr. 800/2008.

<sup>33</sup> Siehe nur für Ungarn die Zusammenstellung staatlicher Förderprogramme von der Deutsch-Ungarischen Industrie- und Handelskammer; Vergleiche nur für Ungarn die deutschsprachige Zusammenstellung der Deutsch-Ungarischen Industrie- und Handelskammer;  
[http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk\\_ungarn/Dokumente/Bereich\\_RSI/Foerdermittel\\_Ungarn\\_2012.pdf](http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk_ungarn/Dokumente/Bereich_RSI/Foerdermittel_Ungarn_2012.pdf).

<sup>34</sup> Zum sog. State Aid Modernization (SAM) der Kommission siehe:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/).

zu beschränken.<sup>35</sup> Mit ihrem in der Praxis stark kritisierten<sup>36</sup> Vorschlag will die Kommission vermeiden, dass sich der grundsätzlich erwünschte Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um Investitionen von der Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen wie etwa zuverlässiger Infrastruktur hin zu einem rein finanziellen Subventionswettbewerb verlagert. Insbesondere international aktive Großunternehmen sind nach Auffassung der Kommission weniger von regionalen Nachteilen im Sinne des Art. 107 Abs. (3) c) AEUV betroffen und bedürfen daher keiner Förderung.<sup>37</sup> Die Kommission übersieht jedoch, dass auch Großunternehmen gerade wegen der anhaltenden Weltfinanzkrise das Kapital für Forschung und Investitionen fehlt und sie daher ins Ausland außerhalb der EU abzuwandern drohen, sofern die in der Union kostspieligen Investitionen nicht teils durch staatliche Beihilfen kompensiert werden. Die Einstellung von Beihilfen für Investitionen von Großunternehmen würde zudem gerade den Zielen der Donaustrategie zuwiderlaufen, da die Aktivitäten von entwickelten Unternehmen am Oberlauf der Donau in weniger entwickelten Regionen des Donauraumes erschwert würden.

Den Akteuren des Donauraumes ist daher zu empfehlen, im Rahmen des Reformprozesses zum Europäischen Beihilfenrecht entsprechende Stellungnahmen an die Kommission zu richten, um auf die oben dargelegten Widersprüche hinzuweisen.<sup>38</sup> Daneben sollten die Donaustaaten erwägen, ihre Beihilfenpolitiken stärker zu Koordinieren und solche Rahmenbedingungen für Großunternehmen zu schaffen, die auch nach der Reform des Beihilfenrechts mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar wären. So können beispielsweise Beihilfen für Forschung und Innovation der Gestalt gewährt werden, dass Großunternehmen des Donauraumes Anreize für die Errichtung von Innovationszentren in strukturschwächeren Regionen des Donauraumes gesetzt werden können, anstelle von Beihilfen alleine für die Verlagerung von Produktionsstätten. Ein gutes Beispiel sind die Forschungs- und Ausbildungszentren, die die deutsche Automobilindustrie in Ungarn in den Städten Győr und Kecskemét<sup>39</sup> betreibt.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Siehe dazu den 32 Erwägungsgrund des Entwurfs der Kommission über die Verordnung zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AGVO II), abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_gber/draft\\_regulation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_de.pdf).

<sup>36</sup> Zu der allgemeinen Kritik siehe statt vieler: Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2014-2020“ (2013/C 62/12) – Amtsblatt der EU, 2.3. 2014, C 62/57, Rn. 39.

<sup>37</sup> Vgl. Erwägungsgrund 32 des Entwurfs der Kommission zur AGVO II – abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_gber/draft\\_regulation\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_de.pdf).

<sup>38</sup> Solche Stellungnahmen können an die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission gerichtet werden, vgl. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/).

<sup>39</sup> In Kecskemét die Zusammenarbeit zwischen der Mercedes-Benz AG und der Fachhochschule kecskemét: <http://kefoportal.kefo.hu/partnerseg>.

### 3. Mögliche Förderprogramme im Rahmen der Donaustrategie

Operative Programme der Mitgliedstaaten auf dem unter Punkt 2.2 genannten Gebiet der Regionalen Förderung sind sehr verbreitet.<sup>41</sup> Staatliche Beihilfen können gewährt werden für die Erweiterung oder Modernisierung eines Unternehmens, für Arbeitnehmerfortbildung, die Anschaffung kostspieliger Maschinen etc. Es fällt allerdings auf, dass zwischen den Mitgliedstaaten des Donauraumes noch keine koordinierten Förderprogramme aufgestellt worden sind, die dahingehend Anreize schaffen, dass Unternehmen des Donauraumes mit unterschiedlichem Entwicklungsstand zusammenkommen. Dies kann zum einen daran liegen, dass in weniger entwickelten Donau-Staaten wie Ungarn, der Slowakei oder Bulgarien ohnehin traditionell viele Investitionen aus weiter entwickelten Donauländern wie Deutschland oder Österreich stammen. Soweit zum jetzigen Zeitpunkt ersichtlich, scheint der unter Punkt 1 einleitend erwähnte Reformprozess des Europäischen Beihilfenrechts<sup>42</sup> keine Änderungen ab 2014 zu bewirken, die die Ziele der Donaustrategie stärker in den Vordergrund drücken.<sup>43</sup> Auch in diesem Zusammenhang ist auf die unter Punkt 2.2.1.2 dargelegten strategischen Möglichkeiten der Akteure der Donauregion hinzuweisen.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass auf Grundlage des Lohngefälles zwischen Osteuropa und Westeuropa tatsächlich bereits eine lebhafte Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Unternehmen der Donauregion stattfindet und dass die Förderprogramme insbesondere der östlichen Mitgliedstaaten diesen Prozess zusätzlich beschleunigen. Ferner können immer zahlreichere Initiativen von Akteuren des Donauraumes festgestellt werden, die auf stärkere Zusammenarbeit für die wirtschaftliche Entwicklung der Region abzielen, wie etwa das Projekt Centrope<sup>44</sup>, was auf engere Zusammenarbeit in dem Großraum Wien-Budapest-Bratislava abzielt und Wirtschaft und Innovation, aber auch etwa die Förderung der Tourismusindustrie zum Ziel hat.

---

<sup>40</sup> Siehe nur den gemeinsamen Lehrstuhl für Verbrennungsmotoren von der Firma AUDI und der Széchenyi István Universität Ungarn – <http://www.auditanszek.hu//index.php?nyid=de>

<sup>41</sup> Vergleiche nur für Ungarn die deutschsprachige Zusammenstellung der Deutsch-Ungarischen Industrie- und Handelskammer;

[http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk\\_ungarn/Dokumente/Bereich\\_RSI/Foerdermittel\\_Ungarn\\_2012.pdf](http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk_ungarn/Dokumente/Bereich_RSI/Foerdermittel_Ungarn_2012.pdf)

<sup>42</sup> Siehe dazu EUROPÄISCHE KOMMISSION, Brüssel, den 8.5.2012 COM(2012) 209 final: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts.

<sup>43</sup> Vgl. die Übersicht zu den gegenwärtigen Änderungen des europäischen Beihilfenrechts: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html).

<sup>44</sup> Siehe dazu <http://www.centrope.com/de/>.

#### 4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Zusammenarbeitsformen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Unternehmen- und Produktionsstandorten im südöstlichen Teil des Donaoraumes bereits traditionell vorhanden sind. Die Staaten und Gemeinden des Donaoraumes könnten diesen Prozess optimieren, indem sie ihre Beihilfenprogramme nicht nur im Sinne eines gesunden Wettbewerbs zueinander ausrichten, sondern auch teilweise aufeinander abstimmen, umso mehr Raum für grenzüberschreitend kooperative Projekte zu schaffen. Der noch anhaltende Reformprozess zum Europäischen Beihilfenrecht bietet den Staaten und Wirtschaftsakteuren der Region Gelegenheit, die Ziele der Donaustrategie in den Reformprozess einzubringen, damit diese nicht zu stark in den Hintergrund geraten.

**Donau-Institut Working Papers**  
**ISSN 2063-8191**

---

**Kopien können bestellt werden bei:**

Universitätsbibliothek  
Andrássy Universität Budapest  
PF 1422  
1464 Budapest  
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.