



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.02.2015
C(2015) 1349 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

Dies ist ein internes Kommissionsdokument,
das ausschließlich Informationszwecken
dient.

Staatliche Beihilfe SA.39460 (2014/N) – Deutschland Evaluierungsplan für nach der Gruppenfreistellung freigestellte umfangreiche Beihilferegulierung „Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Gewerbliche Wirtschaft“

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

1. VERFAHREN

- (1) Mit elektronischer Anmeldung vom 4. September 2014 hat die Bundesrepublik Deutschland die Kurzbeschreibung nach Artikel 11 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV¹ (im Folgenden „AGVO“) auf die Beihilferegulierung „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: Gewerbliche Wirtschaft“ (im Folgenden: „Regelung“) übermittelt, die am 3. September 2014 unter Anwendung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AGVO (*Geltungsbereich*) und Artikel 14 Absatz 1 AGVO (*Regionale Investitionsbeihilfen*) in Kraft trat und bis Ende 2020

¹ 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 über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

durchgeführt werden soll. Die Anmeldung (Nr. 2014/089250) wurde unter der Nummer SA.39460 (2014/X) registriert.

- (2) Diese Regelung für staatliche Beihilfen verfügt über eine durchschnittliche jährliche Mittelausstattung von mehr als 585 Mio. EUR und stellt daher eine umfangreiche Regelung im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AGVO dar. Nach dieser Bestimmung sind Beihilferegeln lediglich während eines Zeitraums von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens freigestellt, es sei denn, die Kommission genehmigt eine längere Freistellungsdauer im Anschluss an die Bewertung eines Evaluierungsplans für die Regelung, die von dem betreffenden Mitgliedstaat anzumelden ist. Im Hinblick auf die Genehmigung dieser Verlängerung meldete Deutschland am 4. September 2014, d. h. am selben Tag wie die Kurzbeschreibung, einen Evaluierungsplan für die Regelung an, der von der Kommission unter der Nummer SA. 39460 (2014/X) registriert wurde.
- (3) Mit Schreiben vom 23. Oktober 2014 antwortete Deutschland auf ein Informationsersuchen der Kommission vom 29. September 2014. Die Anmeldung war zudem Gegenstand eines Treffens am 14. November 2014. Deutschland übermittelte am 10. Dezember 2014 die geänderte Fassung des Evaluierungsplans (Dok. 2014/126382). Am 17. und 22. Dezember 2014 übermittelte die Kommission Deutschland weitere Auskunftersuchen, auf die Deutschland mit E-Mails vom 17. Dezember 2014 und 6. Januar 2015 und Mitteilungen vom 9. Januar 2015 (2015/001606) und 21. Januar 2015 (2015/005861) antwortete.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER WESENTLICHEN ELEMENTE DES ANGEMELDETEN EVALUIERUNGSPLANS

- (4) Im Einklang mit Artikel 2 Absatz 16 AGVO und im Sinne der bewährten Verfahren, die im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Gemeinsame Methodik für die Evaluierung staatlicher Beihilfen“² (im Folgenden: „Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen“) festgelegt sind, präsentierte Deutschland die Hauptelemente des angemeldeten Plans wie folgt: Beschreibung der Ziele der zu evaluierenden Beihilferegulation und die Rolle des Bundes und der Länder bei der Durchführung der Regelung, Grundsätze zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Regelung, Zielwerte für Zuschüsse an die gewerbliche Wirtschaft im Rahmen der Regelung, Evaluierungsfragen, Ergebnisindikatoren, vorgesehene auf den Gutachter anzuwendende Methoden, Datenquelle, vorgeschlagener Zeitplan für die Evaluierung einschließlich der Beschreibung der für die Auswahl des Gutachters anzuwendenden Kriterien, Zeitplan für die Vorlage des abschließenden Evaluierungsberichts sowie Modalitäten für die Bekanntmachung der Evaluierung.

² Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die gemeinsame Methodik für die Evaluierung staatlicher Beihilfen, Brüssel, 28.5.2014, SWD (2014) 179 final.

i) *Funktionsweise und Ziele der zu evaluierenden Beihilferegelung*

(5) Funktionsweise der Beihilferegelung

Die unter eine Gruppenfreistellung fallende Beihilferegelung „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: Gewerbliche Wirtschaft“ ist ein zentrales Instrument der deutschen regionalen Wirtschaftspolitik, die nach dem deutschen Grundgesetz eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern ist. Die Beihilferegelung wird gemeinsam vom Bund und den Ländern konzipiert und finanziert; die Zuständigkeit für die Durchführung liegt aber bei den einzelnen Bundesländern. Der Bundesregierung kommt - wie nachstehend beschrieben - eine zentrale Koordinierungsfunktion zu, wohingegen die Bundesländer allein für die Durchführung zuständig und verantwortlich sind, einschließlich der Prioritätensetzung und Auswahl der Projekte in ihrem Hoheitsgebiet.

Das Fördergebiet und die Ziele, Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen für die Unterstützung werden in einem „Koordinierungsrahmen“ von einem „Koordinierungsausschuss“ angenommen, dem Vertreter des Bundes und der einzelnen Länder auf Ministerebene angehören und der gesetzlich als beschlussfassendes Organ bestellt ist. Die Bestimmungen des Koordinierungsrahmens gelten landesweit und sollen zum einen gewährleisten, dass der rechtliche Rahmen für die Beihilfe in allen Bundesländern verbindlich umgesetzt wird, und zum anderen sicherstellen, dass der Wettbewerb für die Finanzierung in Deutschland klaren Regeln unterworfen ist. Die Koordinierungsaufgabe der Bundesregierung umfasst zudem die Überwachung und Bewertung der Fördermaßnahmen im Rahmen der Regelung.

Die konkrete Durchführung der Regelung fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Sie entscheiden, ob eine Feinabstimmung der Bestimmungen des Koordinierungsrahmens vorzunehmen ist und ob bestimmte (faktische) Prioritäten für die Förderung zu spezifizieren sind. Dabei stützen sich die Bundesländer im Allgemeinen auf von ihnen herausgegebene Richtlinien, die nur dann von den Bestimmungen des Koordinierungsrahmens abweichen können, wenn sie strenger sind oder gegebenenfalls Prioritäten auf der Grundlage regionaler Anforderungen festlegen. Die Richtlinien der Bundesländer werden häufig an die geänderten Bedingungen des Koordinierungsrahmens angepasst. Die Bundesregierung kontrolliert lediglich, ob die Richtlinien der Bundesländer den im Koordinierungsrahmen vorgesehenen Spielraum nicht überschreiten. Einige Bundesländer geben keine eigenen Richtlinien heraus und nehmen eine Förderung allein auf der Grundlage des Koordinierungsrahmens vor. Vor diesem Hintergrund stützt sich die Evaluierung benachteiligter Regionen in Deutschland lediglich auf den Koordinierungsrahmen, der verbindliche, allgemein in Deutschland anwendbare Regeln enthält. In den Fällen, in denen die Bundesländer ihre eigenen Ex-post-Evaluierungen vornehmen, wird dieses Ergebnis bei der Bewertung berücksichtigt.

(6) Ziele der Regelung

Der Schwerpunkt der Regelung liegt auf der Förderung von Investitionen in strukturschwachen Regionen. Zu den Fördergebieten gehören neben den ostdeutschen Bundesländern einige westdeutsche Regionen, insbesondere schwache ländliche Gebiete und alte Industrieregionen im Strukturwandel sowie bestimmte Gebiete des Freistaates Bayern an der Grenze zur Tschechischen Republik. Zur Erreichung des regionalen Entwicklungsziels werden mit der Regelung auf Ersuchen des Beihilfeempfängers und nach einer Genehmigung durch die Verwaltung die Investitionskosten von großen privaten Unternehmen und KMU für private Investitionsvorhaben entweder unmittelbar oder in Form von Zinszuschüssen gefördert.

Der Grundgedanke dieser Unternehmensförderung mittels Investitionen im Rahmen der Regelung besteht darin, zusätzliche Arbeitsplätze und zusätzliches Einkommen innerhalb der Fördergebiete zu schaffen und somit das Gesamteinkommen in den betreffenden Gebieten langfristig zu steigern. Daher sind die Beschäftigungs- und die Einkommensentwicklung die beiden wichtigsten Ergebnisindikatoren im Evaluierungsplan.

ii) *Evaluierungsfragen*

(7) Das primäre Ziel der Evaluierung wird darin bestehen, die Auswirkungen der Investitionsförderung auf die gewerbliche Wirtschaft im Allgemeinen sowie auf das Verhalten der Beihilfeempfänger zu beeinflussen und die wichtigsten Zielwerte der Förderung wie Beschäftigung und Einkommen im Besonderen möglichst genau zu analysieren. Die Evaluierung wird u. a. auf folgende Fragen eingehen:

- Hatte die GRW-Förderung tatsächlich einen Anreizeffekt auf die geförderten Betriebe?
- Unterscheidet sich die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung zwischen geförderten und vergleichbaren nicht-geförderten Betrieben?
- Verfügen die geförderten Betriebe über eine höhere Bestandsfestigkeit?
- Lassen sich unterschiedliche Maßnahmeneffekte (u. a. Qualifikationsniveau der Beschäftigten, F&E-Intensität der Betriebe) z. B. für bestimmte Betriebsgrößen, Sektoren und Regionen beobachten?
- Welche ursächliche Wirkung hatte die GRW-Förderung auf die Entwicklung der geförderten Betriebe?
- Wie ist die Kosteneffizienz der Regelung zu beurteilen, d. h. wie ist die Relation von Wirkung und aufgewendeten Mitteln?

iii) *Ergebnisindikatoren*

- (8) Die wichtigsten Ergebnisindikatoren im Evaluierungsplan sind die Beschäftigungs- und die Einkommensentwicklung. Bei der Analyse der Entwicklung der geförderten Unternehmen und der möglichen unterschiedlichen Auswirkungen der Maßnahmen sind weitere zweckmäßige Indikatoren zu prüfen, wie vorbehaltlich der Verfügbarkeit spezifischer Daten die Ermittlung der Überlebenswahrscheinlichkeit der geförderten Betriebe und der Qualifikationsniveaus der Beschäftigten. Die Evaluierung erfolgt auf der Grundlage der vorhandenen Informationen über Struktur und Art der geförderten Investitionen, die Beihilfeshöhe und die geschaffenen Arbeitsplätze, die vom Bundesamt für Wirtschaft gesammelt und veröffentlicht wurden. Auch wenn es keinen spezifischen Investitionsindikator gibt, wird ebenfalls geprüft, in welchem Umfang diese Datenquellen für die Bewertung der Finanzierung mit Blick auf den Ergebnisindikator „Investition“ genutzt werden können.

iv) *Methodik der Evaluierung*

- (9) Im Evaluierungsplan wird die Notwendigkeit betont, bestimmte methodische Schwierigkeiten wirksam durch Verwendung eines adäquaten ökonometrischen Evaluierungsverfahrens anzugehen und damit eine fehlerhafte Auslegung des kausalen Effekts der Beihilfe zu vermeiden. Die Methode muss sicherzustellen, dass *i*) die Entwicklung der geförderten Betriebe, die eingetreten wäre, wenn die Betriebe nicht an dem Programm partizipiert hätten, durch Simulation der kontrafaktischen Situation sowie *ii*) die Ausschaltung einer systematischen Verzerrung zwischen Untersuchungs- und Kontrollgruppe untersucht wird.

Unter Berücksichtigung dieser methodischen Herausforderungen skizziert der Evaluierungsplan eine Analysestrategie mit der Anwendung eines Kovariaten-Matching-Verfahrens zur Analyse der kausalen Effekte der GRW-Förderung

Auf der Grundlage von beobachtbaren Variablen (Größe des Unternehmens, Alter, Branche, Ausbildungsstruktur seiner Arbeitskräfte, Tätigkeitsstruktur wie z. B. der Anteil der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe, bei den technischen Dienstleistungen, die Anzahl von Forschern und Entwicklern) wird für jeden geförderten Betrieb ein anderer Betrieb aus der Gruppe der nicht-geförderten Betriebe gesucht, der ihm – hinsichtlich der die Zielgröße(n) beeinflussenden Charakteristika – möglichst ähnlich ist.

Idealer würden sich beide Betriebe ausschließlich durch den Umstand der Förderung unterscheiden. Mit anderen Worten besteht die Intention dieser Analysestrategie darin, „statistische Zwillinge“ für alle geförderten Betriebe zu finden, um auf dieser Grundlage den Effekt der Investitionsförderung herausarbeiten zu können. Gelingt es, eine weitgehende „Balance“ zwischen beiden Gruppen hinsichtlich der die Zielgröße(n) beeinflussenden relevanten Variablen zu

erreichen und damit das Selektionsproblem zu lösen, eignen sich die Zwillingsbetriebe als Proxy für die kontrafaktische Situation der Nicht-Förderung der subventionierten Betriebe und damit als Mittel zur Lösung des fundamentalen Evaluierungsproblems.

Um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse möglichst solide sind und potenzielle Wettbewerbsverzerrungen erfassen, wird die Evaluierung verschiedene Matching-Verfahren³ anwenden, um den durchschnittlichen Behandlungseffekt der Beihilfe auf die analysierten Unternehmen zu bewerten. Darüber hinaus wird sie einen Differenz-der-Differenzen-Ansatz enthalten, bei dem die geförderten und die nicht-geförderten Betriebe gegenüber gestellt werden und idealerweise nicht-geförderte Betriebe vor und nach dem Förderereignis. Zudem soll ein dreifacher Differenz-der-Differenzen-Schätzer (DDD) berechnet werden, um z. B. Veränderungen des kausalen Effektes der Förderung für unterschiedliche regionale oder sektorale Zugehörigkeiten zu untersuchen. Die Evaluierung wird schließlich auch einen Vergleich von geförderten Betrieben und jenen Betrieben enthalten, die ansonsten vergleichbar, aus exogenen Gründen aber nicht förderfähig sind.⁴

Die Evaluierung wird auf der Grundlage von im Evaluierungsplan dargelegten Methoden durch externe Forscher vorgenommen. Darüber hinaus bleibt die Evaluierung für neu entwickelte Methoden offen. Deutschland hat betont, dass für den Fall, dass zum Zeitpunkt der Evaluierung weitere Methoden entwickelt worden sein sollten, diese von den unabhängigen Gutachtern vorgestellt und vor einer Entscheidung für ein konkretes Verfahren auf eine mögliche Anwendung hin bewertet werden.

v) *Datengrundlage*

- (10) Um die Forschungsfragen der Evaluierung möglichst umfassend beantworten zu können, werden verschiedene Datenquellen miteinander verschränkt.

Ausgangspunkt sind die Daten der Förderstatistik der GRW⁵. Diese lassen sich grob in die Bereiche Bewilligungsstatistik und Verwendungsnachweisstatistik aufteilen. Die im Jahre 1972 eingeführte Bewilligungsstatistik („Statistik der bewilligten Förderfälle“) basiert auf Meldungen, die dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) monatlich von den Ländern vorgelegt werden. Meldungen zur Bewilligungsstatistik müssen erfolgen, wenn

- erstmals Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für ein Investitionsvorhaben bewilligt wurden (Erstmeldung);

³ Covariate Matching, Propensity Score Matching, Nearest Neighbour-, Caliper/Radius-, Kernel-Matching.

⁴ Z. B. durch einen Vergleich mit ansonsten ähnlichen Unternehmen in nicht förderfähigen Wirtschaftszweigen oder Regionen.

⁵ Abrufbar unter http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/index.html

- sich im Laufe der Durchführung des Investitionsvorhabens bis zum Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung Änderungen gegenüber der Erstbewilligung ergeben, soweit sich diese Änderungen auf statistisch relevante Tatbestände auswirken (Änderungsmeldung);
- Fördermittel des Landes zur Verstärkung der Gemeinschaftsaufgabe nach den Regeln des Koordinierungsrahmens und zusätzlich zu den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe bewilligt wurden oder ein Bewilligungsbescheid durch Widerruf beziehungsweise Rücknahme aufgehoben wurde.

Da die zum Investitionsbeginn erhobenen Soll-Daten der Bewilligungsstatistik infolge etwaiger Planänderungen im Laufe der Umsetzung des Investitionsvorhabens von den Ist-Daten zum Investitionsende abweichen können, wurde die Förderstatistik im Jahre 1994 um die Verwendungsnachweisstatistik ergänzt. Diese Datenquelle liefert die tatsächlichen Werte zum Investitions- und GRW-Mittelvolumen und betriebliche Angaben zu den zusätzlichen und gesicherten Dauerarbeitsplätzen nach Abschluss des Investitionsvorhabens. Im Jahre 2007 wurde die Förderstatistik um ein weiteres Element ergänzt: Seitdem wird die Zahl der besetzten Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben zusätzlich fünf Jahre nach dem Investitionsende und damit nach Ablauf der Bindefrist im Zuge einer zweiten Verwendungsnachweiskontrolle erhoben.

Da die Förderstatistik nicht alle relevanten Indikatoren enthält, werden diesem Material darüber hinaus noch weitere Datenquellen hinzugespielt. Konkret bietet sich u. a. die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit an. Diese Datenquelle stellt eine Totalerhebung für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland dar. Sie beinhaltet die Gesamtheit der Angaben, die die Arbeitgeber im Zuge eines mehrstufigen Meldeverfahrens zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung für ihre voll sozialversicherungspflichtig sowie den geringfügig Beschäftigten mit Arbeitsort im Bundesgebiet tätigen. Nicht zu diesem Personenkreis zählen Erwerbstätige, für die keine Sozialversicherungspflicht besteht (z. B. Beamte und Selbstständige).

In der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit stehen die nachfolgend genannten personenbezogenen Merkmale zur Verfügung, die sich (in aggregierter Form) weithin auch auf der Betriebsebene abbilden lassen:

- Alter (Geburtsdatum)
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit (deutsch/Ausländer):
- Ausbildung (Schlüssel B2)
- ausgeübte Tätigkeit (Beruf, 3-stellige Codierung der BA)
- Stellung im Beruf (Schlüssel B1)
- Voll-/Teilzeitbeschäftigung
- Wirtschaftszweig des Betriebes (bis zum 31.12.1997 nach WS 73, vom 31.3.1998

bis 31.3.2003 nach WZ 93, vom 30.6.2003 bis 31.3.2008 nach WZ 2003 und seit 30.6.2008 nach WZ 2008)

- Arbeits- und Wohnort (Gemeinde)
- Beginn und Ende des Versicherungsfalles
- Bruttojahresentgelt

Unterschiede zwischen den geförderten und nicht-geförderten Betrieben können aufgrund der umfassenden Datenbasis beobachtet und folglich zur Konstruktion des kontrafaktischen Szenarios verwendet werden.

Unter Berücksichtigung der Datenschutzbestimmungen könnten möglicherweise weitere Datenquellen genutzt werden, um gegebenenfalls weitere Zielwerte für Teilproben zu untersuchen.

In Abhängigkeit der Datenverfügbarkeit ist zu prüfen, ob und inwiefern auch Informationen hinsichtlich der GRW-Förderung im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bzw. 30. Juni 2014 genutzt werden könnten, um die Qualität der Evaluierung insgesamt zu verbessern und insbesondere die konkreten Auswirkungen der mit den Regionalbeihilfevorschriften für den Zeitraum Juli 2014 bis 2020 verbundenen Änderungen im Vergleich zur früheren Situation auf die Effizienz des Programms zu prüfen.

vi) *Vorgeschlagener Zeitplan für die Evaluierung, einschließlich des Termins für die Vorlage des endgültigen Evaluierungsberichts*

(11) Deutschland sagte zu, mit dem Evaluierungsvorhaben 2018 zu beginnen. Als Untersuchungszeitraum gilt der Beginn der Evaluierung bis zum 30. Juni 2017/ 30. Juni 2018. Des Weiteren hat Deutschland zugesagt, das Evaluierungsvorhaben spätestens im zweiten Quartal 2017 öffentlich auszuschreiben. Darüber hinaus hat sich Deutschland bereit erklärt, die Kommissionsdienststellen informell vor der Vorlage der endgültigen Fassung des Evaluierungsberichts zu involvieren und sie über die vorläufigen Evaluierungsergebnisse zu informieren.

Der endgültige Evaluierungsbericht ist der Kommission bis zum 30. Juni 2020 vorzulegen.

Um auch längerfristige Effekte der Förderung bewerten zu können, verpflichtet sich Deutschland, den endgültigen Evaluierungsbericht um einen weiteren Bericht, der nach dem Ende der Förderperiode erstellt wird, zu ergänzen. In diesem Ergänzungsbericht sollen Daten für die vollständige Förderperiode 2014-2020 verwendet werden. Dabei soll auch die Frage der Zielerreichung im Sinne einer Steigerung des regionalen Wachstums und regionaler Spill-Over-Effekte soweit wie möglich Berücksichtigung finden.

vii) *Unabhängiges zur Durchführung der Evaluierung ausgewähltes Gremium oder Kriterien für dessen Auswahl*

- (12) Das Evaluierungsgremium wird nach einem Verhandlungsverfahren mit vorgeschalteter Ausschreibung ausgewählt. Der Zuschlag erfolgt aufgrund einer Reihe unterschiedlicher, dem Auftragsgegenstand entsprechender Kriterien (vor allem Qualität des Angebots und Kompetenz der möglichen Bieter, Eignung für den Zweck der Dienstleistung und Preis).

Den Zuschlag erhält unter Berücksichtigung aller Kriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot, wobei der niedrigste Preis nicht der einzige entscheidende Faktor ist. Die für die Durchführung der Studie zuständigen Evaluatoren werden streng auf der Grundlage ihrer fachlichen Kompetenzen ausgewählt. Für die Durchführung der Evaluierung sowie die Berechtigung zur Teilnahme an der Ausschreibung sind weitere Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung zu erfüllen.

viii) *Modalitäten für die Gewährleistung der Veröffentlichung der Evaluierung*

- (13) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird den Evaluierungsplan und die Ergebnisse der Evaluierung in einer Kurz- und einer Langfassung auf einer für die allgemeine Öffentlichkeit uneingeschränkt zugänglichen Website (www.bmwi.de) veröffentlichen. In der Kurzfassung des Evaluierungsplans werden die wesentlichen Resultate und Handlungsempfehlungen der Analysen in einer leicht verständlichen und nachvollziehbaren Darstellung zusammengefasst. Die Langfassung enthält darüber hinaus insbesondere alle wesentlichen Informationen zum methodischen Vorgehen, der Datengrundlage sowie differenzierte empirische Ergebnisse. Die Langfassung wird auch die Ergebnisse der laufenden Überwachung und die Finanzierungsstatistiken enthalten, so dass deskriptive Statistiken über die Entwicklung der Beihilfeempfänger erstellt werden können. Deutschland erklärt sich damit einverstanden, dass die vorläufigen Ergebnisse der Evaluierung Gegenstand eines informellen Austausch mit der Europäischen Kommission sein können. Um eine Replikation der Ergebnisse zu ermöglichen, stellen die externen Wissenschaftler dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach Möglichkeit die Auswertungsdateien zur Verfügung.

3. WÜRDIGUNG DES EVALUIERUNGSPLANS

- (14) Die korrekte Anwendung der AGVO fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Im vorliegenden Beschluss zum Evaluierungsplan wird nicht geprüft, ob die zu evaluierende Beihilferegulation von dem Mitgliedstaat unter vollständiger Einhaltung der geltenden Bestimmungen der AGVO in Kraft gesetzt wurde. Er schafft somit weder berechtigte Erwartungen noch greift er dem Standpunkt vor, den die Kommission möglicherweise im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Beihilferegulation mit der AGVO bei seiner Überwachung oder Prüfung von

Beschwerden gegen einzelne in seinem Rahmen bewilligte Beihilfen einnehmen könnte.

- (15) Von der Evaluierung betroffen sind lediglich jene Beihilferegelungen im Sinne des Artikels 2 Absatz 15 AGVO⁶, die unter Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AGVO fallen⁷. Die Kommission stellt fest, dass die durchschnittliche jährliche Mittelausstattung der betreffenden Beihilferegelung in Höhe von 585 Mio. EUR die Schwelle von 150 Mio. EUR gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AGVO übersteigt. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 2 Absatz 15 und Artikel 14 Absatz 1 AGVO bilden die Grundlage für die Freistellung der betreffenden Beihilferegelung von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV.
- (16) Wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 8 der AGVO erläutert hat, ist die Evaluierung umfangreicher Beihilferegelungen *„angesichts der größeren potenziellen Auswirkungen umfangreicher Regelungen auf Handel und Wettbewerb“ erforderlich*. In der Evaluierung sollte geprüft werden, *„ob die Annahmen und Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Binnenmarkt bestätigt beziehungsweise erfüllt wurden und ob die Beihilfemaßnahme in Bezug auf die allgemeinen und spezifischen Ziele wirksam war; ferner sollten Angaben zu den Auswirkungen der Regelung auf Handel und Wettbewerb gemacht werden“*. Die Evaluierung staatlicher Beihilfen sollte insbesondere eine Bewertung des unmittelbaren Anreizeffekts der Beihilfe auf den Empfänger ermöglichen (d. h., ob die Beihilfe den Empfänger zu einer Verhaltensänderung veranlasst hat und wie groß die Auswirkungen der Beihilfe waren). Sie sollte auch Angaben zu den allgemeinen positiven und negativen Effekten der Beihilferegelung auf die Verwirklichung des angestrebten politischen Ziels sowie auf Wettbewerb bzw. Handel liefern. Bei der Evaluierung staatlicher Beihilfen werden zudem die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit des gewählten Beihilfeinstruments geprüft.⁸
- (17) Im Lichte dieser Erwägungen wird ein Evaluierungsplan in Artikel 2 Absatz 16 AGVO wie folgt definiert: „ein Dokument mit den folgenden Mindestangaben: Ziele der zu evaluierenden Beihilferegelung, Evaluierungsfragen, Ergebnisindikatoren, vorgesehene Evaluierungsmethode, Datenerfassungskriterien,

⁶ Artikel 2 Absatz 15 zufolge ist eine „Beihilferegelung“ „eine Regelung, nach der Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert sind, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise Regelung, nach der einem oder mehreren Unternehmen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe Beihilfen gewährt werden können, die nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebunden sind“.

⁷ Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a „Regelungen, die unter Kapitel III Abschnitt 1 (ausgenommen Artikel 15), 2, 3, 4, 7 (ausgenommen Artikel 44) oder 10 fallen, sofern die durchschnittliche jährliche Mittelausstattung der betreffenden Beihilferegelung 150 Mio. EUR übersteigt, nach Ablauf von sechs Monaten nach ihrem Inkrafttreten“.

⁸ Siehe bewährte Praktiken in der in Fußnote 2 zitierten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (dort Fußnote 3 zu Abschnitt 2, zweiter Absatz).

vorgesehener Zeitplan für die Evaluierung einschließlich des Termins für die Vorlage des abschließenden Berichts, Beschreibung des unabhängigen Gremiums, das die Evaluierung vornimmt, oder der für seine Auswahl herangezogenen Kriterien sowie die Modalitäten für die Bekanntmachung.“⁹

- (18) Wie in Abschnitt II dieses Beschlusses beschrieben, enthält der angemeldete Evaluierungsplan der Kommission zufolge diese Mindestangaben.
- (19) Der Evaluierungsplan enthält eine kurze Beschreibung der Funktionsweise des Systems und der grundlegenden Ziele der betreffenden Maßnahmen; ferner stellt er genügend Informationen zum Verständnis der „Interventionslogik“ zur Verfügung. Der Anwendungsbereich der Evaluierung wird angemessen festgelegt. Auch identifiziert und rechtfertigt er die wichtigsten Ergebnisindikatoren, die den Evaluierungsfragen für die einzelnen jeweiligen Maßnahmen Rechnung tragen, und erläutert die Datenverfügbarkeit, die Anforderungen in Bezug auf die Datenerhebung und mögliche Einschränkungen in diesem Zusammenhang¹⁰.
- (20) Im Evaluierungsplan werden die wichtigsten Methoden erläutert, die angewandt werden, um festzustellen, welche Auswirkungen die Beihilfe hat, und wird analysiert, weshalb diese Methoden für die betreffende Regelung angemessen sein dürften. Ferner werden mögliche Schwierigkeiten und Lösungen zu ihrer Behebung aufgezeigt¹¹. Die Kommission erkennt an, dass es im vorliegenden Fall schwierig ist, zu einer einheitlichen Evaluierungsmethode zu gelangen, da die Beihilferegelung für das gesamte Bundesgebiet gilt, verschiedene Bundesländer bei der Gewährung der Beihilfe aber ihre eigenen Leitlinien anwenden. Die Kommission geht aber davon aus, dass die vorgeschlagene Evaluierungsmethode die Festlegung des kausalen Effekts der Regelung an sich ermöglichen wird.
- (21) Die vorgeschlagene Evaluierungsfrist ist angesichts der Merkmale der betreffenden Maßnahmen und der Durchführungsfristen für die im Rahmen der Regelung geförderten Vorhaben akzeptabel. Die Tatsache, dass sich Deutschland zu einem informellen Austausch der vorläufigen Evaluierungsergebnisse mit der Kommission verpflichtet hat, ermöglicht einen rechtzeitigen Beginn der Überarbeitung der Regelung.
- (22) Die vorgeschlagenen Kriterien für die Auswahl des Evaluierungsgremiums erfüllen das Kriterium der Unabhängigkeit. Zu den Grundsätzen für die Auswahl des Gremiums zählen die Bewertung der Qualität des Angebots, die Kompetenz der möglichen Bieter und die Eignung für den Zweck der Dienstleistung, die ein ausreichendes Maß an Kompetenz gewährleistet.

⁹ Weitere Erläuterungen zum Evaluierungsplan sind Gegenstand der in Fußnote 2 zitierten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹⁰ Siehe auch die in Fußnote 2 zitierte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Abschnitt 3.2).

¹¹ Siehe auch die in Fußnote 2 zitierte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Abschnitt 3.4).

- (23) Die vorgeschlagenen Modalitäten für die Veröffentlichung der Evaluierungsergebnisse sind zufriedenstellend und gewährleisten Transparenz. Insbesondere nimmt die Kommission die Verpflichtung Deutschlands zur Kenntnis, dass die vorläufigen Ergebnisse mit der Kommission zu erörtern sind.
- (24) In Anbetracht der obigen Ausführungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass der Evaluierungsplan alle Anforderungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) erfüllt, im Einklang mit der gemeinsamen, im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vorgeschlagenen Methode erstellt wurde und in Anbetracht der Besonderheiten umfangreicher Beihilferegulungen angemessen ist.
- (25) Die Kommission nimmt die Verpflichtungen Deutschlands zur Kenntnis, die Evaluierung gemäß dem in diesem Beschluss beschriebenen Plan durchzuführen und die Kommission über vorläufige Erkenntnisse sowie jedes Element zu informieren, das die Umsetzung des Plans ernsthaft gefährden würde. Darüber hinaus nimmt die Kommission die Zusicherung Deutschlands zur Kenntnis, seinen Verpflichtungen zur Übermittlung des abschließenden Evaluierungsberichts bis zum 30. Juni 2020 nachzukommen.
- (26) Der Evaluierungsplan wurde bei der Kommission innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Inkraftsetzung der Beihilferegelung auf der Grundlage der AGVO am 3. September 2014 angemeldet.
- (27) Deshalb beschließt die Kommission nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a AGVO, dass die Freistellung der Beihilferegelung, für die der Evaluierungsplan vorgelegt wurde, über den ursprünglichen Sechsmonatszeitraum hinaus bis zum 31. Dezember 2020 verlängert wird.
- (28) Änderungen dieser Regelung, bei denen es sich nicht um Änderungen handelt, die die Vereinbarkeit der Regelung auf der Grundlage der AGVO nicht beeinträchtigen oder keine wesentlichen Auswirkungen auf den Inhalt des genehmigten Evaluierungsplans haben können, sind nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b AGVO vom AGVO-Geltungsbereich ausgenommen und müssten deshalb angemeldet werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

- (29) Die Kommission hat daher beschlossen,
- die Freistellung für die obengenannte Maßnahme auf der Grundlage der AGVO bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern;
 - diesen Beschluss zu veröffentlichen.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Bitte richten Sie Ihren Antrag per Einschreiben oder Fax an:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
1049 Bruxelles/ Brussel
BELGIQUE/ BELGIË
Fax: +32 229-61242

Mit vorzüglicher Hochachtung,

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission