

Johannes Paha, Anna-Lena Zwerenz

Staatliche Beihilfen und Beihilfenkontrolle im Agrarsektor

Die Mitgliedstaaten der EU gewährten 2010 Agrarbeihilfen in Höhe von 10,3 Mrd. Euro. Die derzeitige Rahmenregelung zur Kontrolle von Agrarbeihilfen läuft im Dezember 2013 aus und muss für 2014 bis 2020 neu gefasst werden. Dies bietet die Gelegenheit einer Neuausrichtung. Die Autoren vertreten die Auffassung, dass ökonomische Analysemethoden, die in der Beihilfenkontrolle in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren verstärkt Anwendung finden, auch auf Agrarbeihilfen angewendet werden sollten.

Im Jahr 2010 gewährten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme der durch die Finanzkrise bedingten Zahlungen) staatliche Beihilfen in Höhe von 73,7 Mrd. Euro,¹ die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige selektiv begünstigen und daher den zwischenstaatlichen Handel und Wettbewerb verfälschen können. Solche Beihilfen sind gemäß Artikel 107 (1) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) grundsätzlich verboten. Nach Art. 107 (2) und (3) AEUV können Beihilfen jedoch als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden, wenn sie einem der dort genannten Ziele dienen und die positiven Wirkungen der Beihilfe ihre negativen Wirkungen übersteigen (sogenannter Abwägungstest). In den meisten Sektoren erfolgt diese Prüfung durch die Generaldirektion Wettbewerb gemäß der Art. 107 bis 109 AEUV.

Im Agrarsektor erfolgt die Kontrolle staatlicher Beihilfen (2010 rund 10,3 Mrd. Euro)² hingegen durch die Generaldirektion Landwirtschaft, da sie zwei zusätzlichen Erfordernissen gerecht werden muss. So bemüht sich die Europäische Kommission, ihre Politik zur Kontrolle der von den Mitgliedstaaten der EU gewährten Beihilfen mit der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik (Art. 38 bis 44 AEUV) und ihren Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums gemäß EU-Verordnung Nr. 1698/2005 kohärent und konform zu gestalten.³ Daher wird die Kontrolle der von den Mitgliedstaaten gewährten Agrarbeihilfen nicht nur in einer eigenen Rahmenregelung spezifiziert,⁴ sondern bedient sich mitunter auch anderer Verfahren als die Kontrolle von Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren.

In diesem Kontext ist das explizite Ziel der Europäischen Kommission zu sehen, „die Vorschriften für staatliche Beihilfen und landwirtschaftliche Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe mit den Vorschriften für nichtlandwirtschaftliche Unternehmen“ zu harmonisieren.⁵

In der Kontrolle nichtlandwirtschaftlicher Beihilfen wurden in den vergangenen Jahren methodische Neuerungen eingeführt, die in der bis zum 31.12.2013 gültigen Rahmenregelung für die Kontrolle von Agrarbeihilfen noch nicht im gleichen Maße berücksichtigt wurden. Dies gilt insbesondere für die Anwendung ökonomisch-fundierter Analysemethoden. Diese Linie wurde 2005 durch die Maßnahmen des Aktionsplans staatliche Beihilfen (State Aid Action Plan, SAAP) initiiert und findet ihre Fortsetzung im Reformpaket zur Modernisierung der Beihilfenkontrolle (State Aid Modernisation, SAM) aus dem Jahr 2012.⁶ Ein Kernelement dieser ökonomisch-fundierten Verfahren bildet der Abwägungstest. Mit diesem wird geprüft, ob sich eine Beihilfemaßnahme zur Erreichung des intendierten Ziels eignet. In diesem Kontext sind zunächst die Anreizwirkungen, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe aufzuzeigen. In einem weiteren Schritt werden dann ihre Vorteile (z.B. Minderung von Marktversagen oder Erreichung von Umwelt- oder Verteilungszielen) und Nachteile (insbesondere Wettbewerbsverzerrungen im zwischenstaatlichen Handel) gegeneinander abgewogen.

Vor dem Hintergrund des oben genannten Konvergenzgebots bei einer gleichzeitig beobachteten Divergenz der in der Kontrolle landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Beihilfen angewandten Methoden geht dieser Beitrag zwei Fragen nach: Erstens, können die in der Kontrolle nichtlandwirtschaft-

1 Vgl. Europäische Kommission: Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedsstaaten, Herbstausgabe 2011, SEK (2011) 1487 endgültig.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, (2006/C319/01), § 3; Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20.9.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); J. Martinez: Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht EuZW, 21. Jg. (2010), H. 10, S. 368-373.

4 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O.

5 Vgl. ebenda, § 17.

6 Vgl. Europäische Kommission: State Aid Action Plan – Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, KOM (2012) 209 final.

Dr. Johannes Paha lehrt und forscht zu wettbewerbsökonomischen Themen an der Professur für Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Anna-Lena Zwerenz, B.A. in Business Administration, lehrte am Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen.

licher Beihilfen eingesetzten ökonomischen Methoden, d.h. insbesondere der Abwägungstest als systematisches Analyseverfahren, auf die Kontrolle von Agrarbeihilfen übertragen werden? Zweitens, kann die Kontrolle von Agrarbeihilfen so noch effektiver gestaltet werden? Die Antworten auf diese Fragestellungen sollten bei der Neufassung der derzeitigen Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor berücksichtigt werden.⁷ Die folgende Analyse ordnet dabei die Ziele der Europäischen Beihilfekontrolle im Agrarsektor in die Terminologie sowie die Struktur der Wettbewerbsökonomie ein.⁸

Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der EU

Die in der EU zulässigen Beihilfearten leiten sich unter anderem aus den Zielen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik ab. Gemäß Art. 38 IV AEUV soll sie mit dem Binnenmarkt der EU für landwirtschaftliche Erzeugnisse Hand in Hand gehen, wobei Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, Transaktionskosten zu reduzieren und die Markttransparenz zu erhöhen sind.⁹ Aus der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik ergeben sich gemäß Art. 39 (1) AEUV drei Zielkategorien.

- Effizienzziele: Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft (produktive Effizienz) durch Förderung des technischen Fortschritts (dynamische Effizienz) zur Erreichung eines bestmöglichen Einsatzes der Produktionsfaktoren (allokative Effizienz),
- Verteilungsziele: z.B. Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens im Agrarsektor,

7 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O.

8 Vgl. einführend M. Motta: Competition Policy – Theory and Practice, Cambridge 2004.

9 Vgl. Europäische Kommission: Directorate General for Agriculture and Rural Development: 2012 Management Plan.

- Stabilitätsziele: z.B. Stabilisierung der Märkte und Sicherstellung der Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln zu angemessenen Preisen.

Daraus resultieren zwei Schwerpunkte:

- Die Maßnahmen der sogenannten ersten Säule der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik dienen der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirte und umfassen sowohl marktbezogene Maßnahmen (z.B. Ausfuhrerstattungen, Interventionen in Form von Einlagerungen und vieles mehr) als auch Direktbeihilfen an Landwirte.
- Die Maßnahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik dienen der Entwicklung ländlicher und insbesondere benachteiligter Räume.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ansätze für Maßnahmen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik im Gesamthaushaltsplan der EU 2011.

Beihilfenkontrolle im Agrarsektor

Während die Europäische Gemeinschaft die marktbezogenen Maßnahmen und Direktbeihilfen finanziert, werden die Zahlungen für ländliche Entwicklung von den Mitgliedstaaten kofinanziert oder auch alleinig getragen.¹⁰ Diese Finanzierung durch die Mitgliedstaaten begründet unter anderem die Notwendigkeit, die so gewährten Beihilfen im Rahmen der europäischen Beihilfenkontrolle gemäß der allgemeinen Regelungen der Art. 107-109 AEUV zu überprüfen.¹¹

In der Kontrolle von Agrarbeihilfen ist zusätzlich Art. 42 AEUV zu beachten, der eine Erlaubnis von Beihilfen zum Schutz benachteiligter Betriebe und Beihilfen im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme zulässt. Ferner ist gemäß der Rahmenregelung zu Agrarbeihilfen die Konformität der Beihilfenkontrolle mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums anzustreben.¹² Durch diese Orientierung an der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik gewinnen neben dem Effizienzziel „Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im zwischenstaatlichen Handel“ auch Verteilungs-, Stabilisierungs- und Umweltziele an Bedeutung. Hierdurch ergibt sich die Notwendigkeit, Konflikte zwischen diesen Zielkategorien abzuwägen und zu vermeiden. Um diesen Zielen und Nebenbedingungen gerecht zu

10 Vgl. Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20.9.2005 ..., a.a.O., § 68.

11 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., § 10.

12 Vgl. ebenda, § 3.

Tabelle 1
Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik im
Gesamthaushaltsplan der EU 2011

Politikmaßnahmen	in Mrd. Euro
Marktbezogene Maßnahmen	2,97
Direktbeihilfen an Landwirte	39,77
Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums	12,56

Quelle: Europäische Kommission: Haushaltsplan 2011, SEC(03), S. 242, 269, 284.

werden, nennt die Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor¹³ vier Gruppen staatlicher Beihilfen:

- Beihilfen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums,
- Beihilfen für Maßnahmen des Risiko- und Krisenmanagements,
- sogenannte Andere Arten von Beihilfen,
- Beihilfen für den Forstsektor.

Beihilfetypen im Agrarsektor

Beihilfen für den Forstsektor (2010 rund 311 Mio. Euro bzw. 3% der gesamten Agrarbeihilfen der EU-Mitgliedstaaten) werden grundsätzlich wie Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren behandelt.¹⁴ Ebenso werden die als „Andere Arten von Beihilfen“ aufgeführten Beihilfegruppen und ähnliche Beihilfearten in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren (z.B. Beschäftigungsbeihilfen sowie Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen) in ähnlicher Weise kontrolliert. In die Kategorie „Andere Arten von Beihilfen“ fallen auch Beihilfen in Form von Steuererleichterungen, z.B. auf Agrardiesel, mit einem Anteil von rund 12% an den gesamten EU-Agrarbeihilfen 2010.¹⁵ Im gleichen Jahr entfielen rund 21% der durch EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen auf die Kategorie „Risiko- und Krisenmanagement“,¹⁶ in deren Rahmen beispielsweise Entschädigungen für Naturkatastrophen, Pflanzenkrankheiten oder Tierseuchen gewährt werden. Rund die Hälfte der Agrarbeihilfen entfällt auf das Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Zulässigkeit der in dieser Gruppe zusammengefassten Beihilfetypen orientiert sich an ihrem Verhältnis zu den in der EU-Verordnung 1698/2005 definierten Zielen des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums.¹⁷

13 Vgl. ebenda.

14 Vgl. ebenda, §§ 173-174; Europäische Kommission: Total SA expenditure in the agricultural sector per objective in the periode 2002-10, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws8_2.pdf (30.8.2012).

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. ebenda.

17 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O.

Das erste Ziel des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors. So sollen die produktive und dynamische Effizienz durch Investitionsbeihilfen in landwirtschaftliche Betriebe¹⁸ gefördert werden. Solche Effizienzziele werden auch durch Beihilfen zur Flurbereinigung¹⁹ und durch Beihilfen für die Bereitstellung technischer Hilfe²⁰ verfolgt. Wirkungen auf die allokativen Effizienz lassen sich insbesondere bei Beihilfen zur Förderung von Produktion, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse vermuten.²¹ Ferner können Beihilfen für Erzeugergemeinschaften eine Wirkung auf den Wettbewerb entfalten.²² Diese sollen kleinen und mittleren Unternehmen einen Anreiz zur Bildung von Erzeugergemeinschaften geben, die das Angebot konzentrieren und die Produktion an die Erfordernisse des Marktes anpassen.²³ Darüber hinaus dürfen Beihilfen für die Einhaltung und Umsetzung rechtlicher Normen z.B. hinsichtlich des Umweltschutzes oder der Arbeitsplatzsicherheit gewährt werden.²⁴

Das zweite Ziel ist die Verbesserung von Umwelt und Landschaft, da gemäß Art. 11 AEUV die „Erfordernisse des Umweltschutzes [...] bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen“ einbezogen werden müssen. In diesem Zusammenhang können Umwelt- und Tierschutzbeihilfen²⁵ genehmigt werden, die laut Art. 39 und 40 der EU-Verordnung 1698/2005 dazu dienen, die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste der Landwirte infolge der eingegangenen Verpflichtungen zu decken. Ferner können Beihilfen im Bereich der Tierhaltung gewährt werden.²⁶ Im Zuge dessen sieht die Kommission beispielsweise Beihilfen des Freistaats Bayern für Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar an, die der „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ dienen.²⁷ Kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe erhalten dabei Zuschüsse von bis zu 20% des Investitionsvolumens (maximal 150 000 Euro). Die Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel liegt bei 72 Mio. Euro jährlich.

Das dritte Ziel ist es, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Landwirtschaft zu fördern. So können Beihilfen zum Ausgleich

18 Vgl. ebenda, §§ 27-39.

19 Vgl. ebenda, §§ 95-96.

20 Vgl. ebenda, §§ 102-107.

21 Vgl. ebenda, §§ 40-47, 99-101.

22 Vgl. ebenda, §§ 89-94.

23 Vgl. ebenda, § 89.

24 Vgl. ebenda, §§ 75-81.

25 Vgl. ebenda, §§ 48-63.

26 Vgl. ebenda, §§ 108-109.

27 Vgl. Europäische Kommission: Beihilfe Nr. SA 32928 (2011/N) – Deutschland (Bayern) Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, 20.9.2011, Tz. 6.

von Nachteilen in bestimmten Gebieten²⁸ gewährt werden, z.B. in Bergregionen, in äußersten Randlagen sowie auf den Inseln des Ägäischen Meeres.²⁹ Darüber hinaus wird auch die interpersonelle Verteilung durch Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte³⁰ und durch Beihilfen für den Vorruhestand oder die Beendigung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit³¹ beeinflusst. Diese machten 2010 mit 248 Mio. Euro bzw. 174 Mio. Euro jedoch einen relativ geringen Anteil (2,6% bzw. 1,8%) an der Höhe aller in der EU gewährten Agrarbeihilfen (9681 Mio. Euro) aus.³²

Neue Entwicklungen in der Beihilfenkontrolle

Die Beihilfenkontrolle der Generaldirektion Wettbewerb befindet sich seit Anfang der 2000er Jahre in einem Prozess der Umgestaltung, der von 2005 bis 2009 im Rahmen des Aktionsplans Staatliche Beihilfen (SAAP) verfolgt und im Mai 2012 in die Modernisierung des EU-Beihilfenrechts (SAM) überführt wurde. Im Zuge der Reformen des Aktionsplans Staatliche Beihilfen sollten ihre Höhe reduziert und die verbleibenden Beihilfen zielorientierter ausgerichtet werden. Ferner sollten das Verfahren der Beihilfenkontrolle effizienter gestaltet, sowie die Transparenz und Rechtssicherheit erhöht werden.³³ Insbesondere wird seitdem eine stärkere Anwendung ökonomischer Methoden (More Economic Approach) in der Beihilfenkontrolle angestrebt.³⁴ So sollen bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt „die positiven Auswirkungen der Beihilfe (Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse) gegen etwaige Nebeneffekte (Handels- und Wettbewerbsverzerrungen)“ abgewogen werden.³⁵ Über diesen Abwägungstest (Balancing Test) hinaus werden auch bei der Prüfung, ob es sich bei einer staatlichen Maßnahme um eine kontrollpflichtige Beihilfe gemäß Art. 107 (1) AEUV handelt, ökonomische Methoden angewandt. Die Klassifizierung einer Maßnahme als kontrollpflichtige Beihilfe erfordert nicht nur (i) eine Übertragung staatlicher Ressourcen, die (ii) lediglich an ausgewählte Unternehmen erfolgt. Vielmehr muss diese Ressourcenübertragung auch (iii) zu günstigeren als marktüblichen Konditionen erfolgen (Market Economy Investor Principle) sowie (iv) Handel und Wettbewerb potenziell verzerren.³⁶

28 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., §§ 64-74.

29 Vgl. ebenda, §§ 110-111.

30 Vgl. ebenda, §§ 82-84.

31 Vgl. ebenda, §§ 85-88.

32 Vgl. Europäische Kommission: Total SA expenditure ..., a.a.O.

33 Vgl. Europäische Kommission: State Aid Action Plan ..., a.a.O., Tz. 18.

34 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission: Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, KOM (2004) 293, S. 9.

35 Vgl. Europäische Kommission: State Aid Action Plan ..., a.a.O., Tz. 19.

36 G. Niels, M. Jenkins, J. Kavanagh: Economics for Competition Lawyers, Oxford 2011, S. 386 f.; J. Haucap, U. Schwalbe: Economic Principle of State Aid Control, Discussion Paper, Düsseldorf 2011, S. 25 ff.

Die Bedeutung ökonomischer Analyseverfahren in der Beihilfenkontrolle dürfte durch die neuen Maßnahmen zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts (SAM) noch steigen. Denn diese verfolgen als Ziele unter anderem eine Förderung des Wachstums eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes und eine Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben.³⁷ Dabei sollen ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleistet und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, was eine systematische Prüfung im Hinblick auf die allokativen und dynamische Effizienz sowie die Entstehung oder Verstärkung von Marktmacht erfordert.³⁸

Ökonomische Analysen in der Beihilfenkontrolle

Die Modernisierung der Beihilfenkontrolle gilt grundsätzlich für alle Sektoren, soll aber der Reform der Beihilfenvorschriften in den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei, Kohlebergbau und Verkehr nicht vorgehen.³⁹ Folglich wendet die Generaldirektion Wettbewerb ökonomische Analysemethoden in der Beihilfenkontrolle in stärkerem Maße an, als dies für die Generaldirektion Landwirtschaft der Fall ist. Diese Beobachtung steht im Widerspruch zu den Bestrebungen, „die Vorschriften für staatliche Beihilfen an landwirtschaftliche Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe mit den Vorschriften für nichtlandwirtschaftliche Unternehmen“ zu harmonisieren.⁴⁰ Im Folgenden wird sich zeigen, dass die Ähnlichkeiten zwischen Beihilfen im Agrarsektor und Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren groß genug sind, um ökonomische Analyseverfahren auch in der Beihilfenkontrolle der Generaldirektion Landwirtschaft einzusetzen. So könnte eine größere Konvergenz der Beihilfenkontrolle im Agrarsektor und in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren erreicht werden. Ein Schwerpunkt dabei sollte auf der Anwendung des Abwägungstests liegen.

Die folgende Analyse fokussiert auf Beihilfen der Kategorie Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Denn die Kontrolle von Beihilfen für den Forstsektor und Anderen Arten von Beihilfen soll entsprechend der Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor⁴¹ bereits heute weitestgehend analog zur Vorgehensweise in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren erfolgen. Beihilfen des Risiko- und Krisenmanagements⁴² dürften anstelle eines Abwägungstests eher von der Anwendung wirtschaftlicher Kalkulationsmethoden profitieren, um eine Überkompensation der Geschädigten

37 Vgl. Europäische Kommission: Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, a.a.O., Tz. 8, 14.

38 Vgl. ebenda, Tz. 18.b.

39 Vgl. Europäische Kommission: State Aid Action Plan ..., a.a.O., Tz. 12.

40 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., § 17.

41 Vgl. ebenda.

42 Vgl. ebenda, §§ 119-142.

durch die Beihilfe zu vermeiden.⁴³ Eine Überkompensation ist auch bei Beihilfen zur Durchführung von Tierschutzmaßnahmen zu vermeiden, die lediglich die angefallenen Kosten ausgleichen sollen.⁴⁴

Solche Agrarbeihilfen ähneln folglich den sogenannten Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (z.B. soziale Sicherheit und Gesundheitsfürsorge) in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren, für deren Kontrolle durch die Generaldirektion Wettbewerb im Januar 2012 neue Regelungen erlassen wurden.⁴⁵ Dort ist gemäß dem Altmark-Urteil⁴⁶ des Europäischen Gerichtshofs geregelt, dass auch Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse keine Überkompensation der Begünstigten bewirken dürfen. Ökonomische Methoden werden dabei vor allem zur Berechnung des Ausgleichs angewendet, der erforderlich ist, „um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken“⁴⁷. Bei der Analyse von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen soll der Abwägungstest angewendet werden. Dieser läuft in drei Schritten ab.

Abwägungstest: 1. Schritt

Im ersten Schritt des Abwägungstests ist zu überprüfen, ob mit der Beihilfe ein wohldefiniertes Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt wird.⁴⁸ Solche Ziele werden in der Rahmenregelung für Agrarbeihilfen explizit definiert und lassen sich in der Beihilfenkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ in drei Gruppen einteilen.⁴⁹

1. Die Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zielen vornehmlich auf die Erhöhung der dynamischen, allokativen oder produktiven Effizienz.

43 Vgl. ebenda, § 123; ein Abwägungstest zur Analyse der Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel sollten in dieser Kategorie vor allem bei Beihilfen zur Stilllegung von Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten relevant sein, um eine Abschwächung des Wettbewerbs oder abgestimmtes Verhalten zu vermeiden. Die Beihilfen dieses Typs sind jedoch mit einer Höhe von 2,85 Mio. Euro (2010) weniger bedeutend, vgl. Europäische Kommission: Total SA expenditure ..., a.a.O.

44 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., §§ 55-56.

45 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/C 8/02); J. Martinez, a.a.O.

46 Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH: Rechtssache C-280/00, Slg. 2003, I-7747.

47 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften ..., a.a.O., § 43.

48 Vgl. Europäische Kommission: Vademecum Community law on State aid (30.9.2008), S. 11.

49 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O.

Damit besteht eine Analogie zu den sogenannten Horizontalbeihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren (z.B. Förderung von Risikokapitalinvestitionen⁵⁰ und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten⁵¹), deren Wirkungen bereits heute im Rahmen des Abwägungstests beurteilt werden.

2. Maßnahmen zur Verbesserung von Landschaft und Umwelt dienen den wohldefinierbaren Zielen der Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. Umweltschutz, Tierschutz) bzw. der Vermeidung negativer externer Effekte.
3. Agrarbeihilfen, die im Rahmen der Zielsetzung „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“ und „Förderung der Diversifizierung der ländlichen Landwirtschaft“ gewährt werden, zielen auf die regionale (z.B. Beihilfen zum Ausgleich in bestimmten Gebieten) bzw. interpersonelle Umverteilung (z.B. Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte). Hinsichtlich interpersoneller Umverteilungsziele wird der Abwägungstest in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren beispielsweise in den Mitteilungen der Kommission zur Bewertung von Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten Arbeitnehmern⁵² und der Bewertung von Ausbildungsbeihilfen⁵³ festgeschrieben. Folglich darf auch die Anwendung des Abwägungstests auf ähnlich gelagerte Agrarbeihilfen als möglich gelten.

Abwägungstest: 2. Schritt

Der zweite Schritt des Abwägungstests besteht aus drei Teilschritten.

1. So ist zu prüfen, ob eine Beihilfe grundsätzlich geeignet ist, das definierte Ziel zu erreichen.
 2. Ferner muss die gewährte Beihilfe eine Anreizwirkung entfalten, damit der Begünstigte sein Verhalten im Hinblick auf die Zielerreichung ausrichtet. Auch die Rahmenregelung zur Kontrolle von Agrarbeihilfen fordert, dass diese Anreize bieten oder den Begünstigten zu einer Gegenleistung verpflichten sollen, um zur Entwicklung des
- 50 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen, (2006/C 194/02), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:194:0002:0021:DE:PDF>.
- 51 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC1001%2801%29:DE:HTML> (30. August 2012).
- 52 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem gemeinsamen Markt (2009/C 188/02).
- 53 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender Ausbildungsbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt (2009/C 188/01).

Agrarsektors beizutragen. Beihilfen zur Verbesserung der finanziellen Lage der Begünstigten und insbesondere rückwirkende Beihilfen sollen als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen werden.⁵⁴

3. Außerdem gilt im Rahmen des Abwägungstests eine Beihilfe als angemessen, wenn das wohldefinierte Ziel nicht mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden kann. Diesbezüglich legt die Rahmenregelung in einigen Fällen Höchstbeträge für bestimmte Arten von Agrarbeihilfen fest.

Abwägungstest: 3. Schritt

Im dritten Schritt des Abwägungstests soll geklärt werden, ob die positiven Wirkungen der Beihilfe deren negative Wirkungen insbesondere auf Handel und Wettbewerb übersteigen. Analog hierzu sollen auch im Agrarsektor nur solche Beihilfemaßnahmen genehmigt werden, „bei denen die positiven Auswirkungen auf die Entwicklung des Sektors das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen eindeutig aufwiegen“⁵⁵.

Wichtig erscheint ein Abwägen zwischen den intendierten Wirkungen einer Maßnahme und möglicherweise auftretenden Wettbewerbsverzerrungen insbesondere bei der Verfolgung von Umverteilungszielen. In nichtlandwirtschaftlichen Sektoren erfolgt eine solche Überprüfung bereits bei Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, die gemäß Art. 107 (3) AEUV genehmigt werden können.⁵⁶ Parallel hierzu weist auch die Rahmenregelung auf die Gefahr hin, dass die zur Verfolgung regionaler Umverteilungsziele gewährten Beihilfen geeignet sind, „Wettbewerbsverzerrungen und schwerwiegende Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten“⁵⁷ zu schaffen. Folglich soll auch hier „eine stichhaltige Methode zur Berechnung der wirtschaftlichen Auswirkungen anerkannter Nachteile festgelegt werden, die insbesondere gewährleistet, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen naturbedingter Nachteile nicht überkompensiert werden“⁵⁸.

54 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., §§ 15-16.

55 Vgl. ebenda, § 23.

56 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (2006/C 54/08).

57 Vgl. Europäische Kommission: Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013, a.a.O., § 68.

58 Vgl. ebenda, § 67.

Schlussfolgerung

Die Analyse zeigt, dass staatliche Beihilfen im Agrarsektor und Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren große Ähnlichkeiten aufweisen. Daher ist auch eine Anwendung des Abwägungstests und der mit ihm zusammenhängenden ökonomischen Methoden in der Kontrolle von Agrarbeihilfen möglich. Vielfach sind Elemente des Abwägungstests implizit bereits heute in der noch bis zum 31.12.2013 gültigen Rahmenregelung zur Kontrolle staatlicher Beihilfen im Agrarsektor vorhanden. Unter der Prämisse, dass der Abwägungstest und ökonomische Analysemethoden hilfreiche Werkzeuge zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Europäischen Beihilfekontrolle darstellen, ergibt sich durch die anstehende Neufassung der Rahmenregelung die Möglichkeit, solche Elemente in der Kontrolle von Agrarbeihilfen zu forcieren. So würde einerseits die Konvergenz der Regeln zur Beihilfenkontrolle in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Sektoren weiter gestärkt. Andererseits bestünde die Möglichkeit, ein zentrales Ziel der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik, das darin besteht, die begrenzten Haushaltsmittel effizient einzusetzen, noch besser zu verwirklichen.⁵⁹

Darüber hinaus bedarf die Anwendung ökonomischer Analysemethoden in der Beihilfekontrolle weiterer Forschung. Zum einen ist zu untersuchen, wie gut der Agrarsektor durch die existierenden volkswirtschaftlichen Modelle abgebildet werden kann und welche Weiterentwicklungen dieser Modelle vonnöten sind. Hilfreiche Vorarbeiten hierzu leistet beispielsweise das deutsche Bundeskartellamt mit seinen aktuellen Sektoruntersuchungen zum Milchmarkt (2008 bis 2012) und zum Lebensmitteleinzelhandel (seit 2011). Zum anderen erscheint es sinnvoll, die Kosten und den Nutzen der Anwendung ökonomisch fundierter Analysemethoden zu evaluieren. Dies ermöglicht qualifizierte Entscheidungen über ihren Einsatz und hilft, im Rahmen eines effizienten Mitteleinsatzes unverhältnismäßig zeit- und ressourcenaufwändige Untersuchungen zu vermeiden.

59 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (SEK(2011) 1153) {SEK(2011) 1154, KOM(2011) 629 endgültig 2011/0287 (NLE), § 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0629:FIN:DE:PDF>.

Title: *State Aid and State Aid Control in the Agricultural Sector*

Abstract: *In 2010, EU member states granted worth €10.3bn aid to their agricultural sector. Given the requirement to revise the guidelines for state aid in the agricultural sector by the end of 2013, this article presents the legal rules and facts of this topic from an economic point of view. It is shown that economic methods which have been increasingly used in state aid control for non-agricultural sectors since 2005 can also be used for the analysis of state aid in the agricultural sector. Additional research is required to further develop these methods and establish the benefits of their application.*

JEL Classification: H20, L49, Q14