Prüfung des EU-Beihilferechts

Antje Messink-Dropmann

Praxis der Rechnungsprüfung

LWL
Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis III

Urteilsverzeichnis IX

Abbildungsverzeichnis XI

Abkürzungsverzeichnis XII

1. Einleitung 1

2. Grundsätzliches zur EU-beihilferechtlichen Prüfung 3

3. EU-beihilferechtliche Prüfung im Detail 6

3.1 Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV 6

3.1.1 Staatlichkeit der Mittel 6

3.1.2 Begünstigung 7

3.1.3 Unternehmen oder Produktionszweig 9

3.1.4 Selektivität 11

3.1.5 Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung 11

3.1.5.1 Definition 11

3.1.5.2 Maßnahmen mit rein lokalen Auswirkungen 12

3.2 Erlaubte Beihilfen 16

3.2.1 Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV 16

3.2.2 De-minimis-Beihilfen 18

3.2.3 Ausgleichsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) 22

3.2.3.1 Definition DAWI 22

3.2.3.2 DAWI-Paket 22

3.2.3.2.1 Übersicht 22

3.2.3.2.2 DAWI-Mitteilung 25

3.2.3.2.3 DAWI-De-minimis-Verordnung 29

3.2.3.2.4 DAWI-Beschluss 31

3.2.3.2.5 DAWI-Rahmen 36

3.2.4 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) 43
3.2.4.1 Einführung 43
3.2.4.2 Gemeinsame Bestimmungen 44
3.2.4.3 Besondere Bestimmungen für Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes gem. Art. 53 AGVO 50
4. Notifizierungspflicht und Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 AEUV ... 53
4.1 Notifizierungsverfahren 53
4.2 Folgen unzulässiger Beihilfen 56
5. Fazit 59

Literaturverzeichnis

Arbeitsunterlage der Kommissiondienststellen	Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 29.04.2013.
Bekanntmachung 2016/C 262/01	Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01), ABl. C 262 v. 19.7.2016.
Beschluss 2012/21/EU	Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (2012/21/EU), ABl. L 7 v. 11.1.2012.
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Handbuch über staatliche Beihilfen. Handreichung für die Praxis von BMWi-EA6, Stand: Januar 2016.

Elxnat	Elxnat, Marc: Kommunale Forderungen zur Weiterentwicklung des Beihilferechts, in: Städte und Gemeinderat 10/2017, S. 19 f.
EU-Kommission, Pressemitteilung IP/13/123	Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission veröffentliche Neuauflage ihres Leitfadens für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), Pressemitteilung IP/13/123 vom 18.02.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-123_de.htm.
EU-Kommission, Pressemitteilung IP/15/4889	Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission gibt Orientierungshilfe zur Zulässigkeit der Gewährung lokaler staatlicher Fördermaßnahmen ohne vorherige Genehmigung der Kommission, Pressemitteilung IP/15/4889 vom 29.04.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_de.htm.
EU-Kommission, Pressemitteilung IP/16/3141	Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Europäische Kommission gibt Orientierungshilfe zu öffentlichen Fördermaßnahmen, die keine staatlichen Beihilfen darstellen, Pressemitteilung IP/16/3141 vom 21.09.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3141_de.htm.
Hoffmann/Köhler	Hoffmann, Evelyn/Köhler, Anja: Transparenz- und Berichtspflichten im Europäischen Beihilfenrecht, in: Städte und Gemeinderat 10/2017, S. 9-11.

Jennert/Risch	Jennert, Carsten/Risch, Ben Michael: Kapitel 1, Einführung: Beihilfetatbestand und Notifizierungspflicht, in: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, Hessen, Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag, Hessischer Städte und Gemeindebund, KPMG (Hrsg.), Hessen 2015.
Jennert/Sonder	Jennert, Carsten/Sonder, Nicolas: Beihilferecht in der Praxis der Kommunen, in: Städte und Gemeinderat 10/2017, S. 12-15.
Ministerium Baden-Württemberg	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.): Leitfaden EU-Beihilfenrecht Grundlagen, Band 1, Februar 2016.
Mitteilung 2012/C 8/02	Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, (2012/C 8/02), ABl. C 8 v. 11.1.2012.
Mitteilung 2012/C 8/03	Mitteilung der Kommission, Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011) (2012/ C 8/03), ABl. C 8 v. 11.1.2012.
Mitteilungen 2015/C 188/01	Mitteilungen der Organe, Einrichtungen und Sonstigen Stellen der Europäischen Union, Eu-

	ropäische Kommission, Genehmigung staatlicher Beihilfen nach den Artikeln 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Vorhaben, gegen die von der Kommission keine Einwände erhoben werden (2015/C 188/01), ABl. C 188 v. 5.6.2015.
Mitteilungen 2015/C 203/01	Mitteilungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Europäische Kommission, Genehmigung staatlicher Beihilfen nach den Artikeln 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Vorhaben, gegen die von der Kommission keine Einwände erhoben werden (2015/C 203/01), ABl. C 203 v. 19.6.2015.
Richtlinie 2006/111/EG	Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. L 318 v. 17.11.2006.
Schneider	Schneider, Bernd Jürgen: Hilfe mit Folgen, in: Städte und Gemeinderat 10/2017, S. 3.
Verordnung (EU) Nr. 360/2012	Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Ar-

	beitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. L 114 v. 26.4.2012.
Verordnung (EU) Nr. 1407/2013	Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 352 v. 24.12.2013.
Verordnung (EU) Nr. 651/2014	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, ABl. L 187 v. 26.6.2014.
Verordnung (EU) 2015/1589	Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Kommission, ABl. L 248 v. 24.9.2015.
Verordnung (EU) 2017/1084	Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 in Bezug auf Beihilfen für Hafen- und Flughafeninfrastrukturen, in Bezug auf Anmeldeschwellen für Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes und

	für Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen sowie in Bezug auf regionale Betriebsbeihilferegelungen für Gebiete in äußerster Randlage zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 in Bezug auf die Berechnung der beihilfefähigen Kosten; ABl. L 156 v. 20.6.2017.
VÖB „Staatliche Beihilfen“	VÖB (Hrsg.), Staatliche Beihilfen, https://www.voeb.de/de/themen/foerderpolitik/beihilferecht-2009.
VÖB „Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“	VÖB (Hrsg.) Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, https://www.voeb.de/de/themen/foerderpolitik/beihilferecht-2009.
Wellmann	Wellmann, Anne: Grundlagen des Europäischen Beihilferechts, in: Städte und Gemeinderat 10/2017, S. 6-8.
Wüstneck	Wüstneck, Sonja: Das „Almunia“-Paket der Europäischen Kommission, Neue Regeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI), in: EWeRK 3/2012, S. 116 f.

Urteilsverzeichnis

BGH, Urteil v. 10.02.2011, AZ. I ZR 213/08.

BGH, Urteil v. 10.02.2011, AZ. I ZR 213/08.

BGH, Urteil v. 24.03.2016, AZ: I ZR 263/14.

EuGH, Urteil v. 14.10.1987, Rs. 248/84.

EuGH, Urteil v. 11. Juli 1996, Rs. C-39/94.

EuGH, Urteil v. 16. 05. 2000, Rs. C-83/98 P.

EuGH, Urteil v. 25.10.2001, Rs. C-475/99.

EUGH, Urteil vom 24.7.2003, Rs. C-280/00.

EuGH, Urteil v. 29. April 2004, Rs. C-372,97.

EuGH, Urteil v. 17.07.2008, Rs. C-206/06.

EuGH, Urteil v. 22.01.2012, Rs. C-218/00.

EuGH, Urteil v. 24.10.2013, Rs. C-214/12 P.

LG Tübingen, Urteil v. 23.3.2013, AZ: 5 O 72/13.

OLG Stuttgart, Urteil v. 20.11.2014, AZ: 2 U 11/14.

OLG Stuttgart, Urteil v. 23.3.2017, AZ: 2 U 11/14.

Urteil des Gerichts erster Instanz v. 12.12.1996, RS: T-358/94.

Urteil des Gerichts erster Instanz v. 6.03.2002, Rs. T-92/00.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prüfschema EU-Beihilfe 5

Abbildung 2: Prüfschritte Ausgleichsleistungen für DAWI 25

Abbildung 3: Nettokosten gemäß DAWI-Beschluss 33

Abbildung 4: Net-avoided-cost-Methode 39

Abbildung 5: Kostenallokationsmethode. 40

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWeRK	Zeitschrift des Instituts für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e.V.
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
IRR	Internal Rate of Return
LG	Landgericht
MEOT	Market Economy Operator Test

Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfahlen
OLG	Oberlandesgericht
PIT	Private Investor Test
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
sog.	sogenannte
u.	und
u. a.	unter anderem
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
z. B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Gewährt eine staatliche Institution, bspw. eine Stadt oder eine Gemeinde einem Unternehmen Vorteile, so ist zu prüfen, ob ein EU-beihilferechtlicher Tatbestand vorliegt.[1] Denn gem. Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen (Begünstigungen), die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, grundsätzlich verboten. Allerdings gibt es einige Ausnahmeregelungen der Europäischen Kommission, die dazu führen, dass eine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV ohne vorherige Genehmigung dennoch erlaubt sein kann.[2]

Wesentlicher Grund für die EU-beihilferechtlichen Restriktionen ist, dass Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes verhindert werden sollen. Nur so ist ein grenzüberschreitendes und überregionales Wirtschaften möglich.[3] Außerdem wird mit den EU-beihilferechtlichen Regelungen angestrebt, einen „Subventionswettlauf zwischen den Staaten der EU"[4] zu vermeiden.

Das EU-Beihilferecht ist sehr komplex und wird fortwährend weiterentwickelt.[5] Die hohe Anzahl an zu beachtenden Regelungen und Vorschriften aus unterschiedlichen Dokumenten führt schließlich zu Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis.[6] Diese Anwendungsschwierigkeiten betreffen auch die örtliche Rechnungsprüfung, denn auf

[1] Vgl. Wellmann: S. 6.
[2] Vgl. Schneider: S. 3; vgl. Ministerium Baden-Württemberg: S. 58.
[3] Vgl. Schneider: S. 3.
[4] Wellmann: S. 6.
[5] Vgl. Jennert/Sonder: S. 12.
[6] Vgl. Elxnat: S. 19; vgl. Jennert/Sonder: S. 12.

der Grundlage des § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GO NRW hat die örtliche Rechnungsprüfung u. a. die Beachtung des EU-Beihilferechts zu prüfen.[7]
Um die aufgezeigten Probleme bzgl. des EU-Beihilferechts zu reduzieren, stellt dieses Skript die wesentlichen EU-beihilferechtlichen Regelungen strukturiert dar und zeigt auf, wie EU-beihilferechtlich relevante Sachverhalte zu prüfen sind.

Dazu werden zunächst ausführlich die Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV erläutert. Im Anschluss daran werden wesentliche Ausnahmetatbestände aufgezeigt, die dazu führen können, dass eine Beihilfe i. S. d Art. 107 Abs. 1 AEUV dennoch erlaubt sein kann.

Für den Fall, dass eine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt und kein Ausnahmetatbestand greift, ist die Beihilfe im Voraus bei der Europäischen Kommission anzumelden und durch diese genehmigen zu lassen.[8] Aus diesem Grund soll im Weiteren auch auf die sog. Notifizierungspflicht eingegangen werden. Abschließend wird dargestellt, welche Konsequenzen drohen, sofern der Notifizierungspflicht nicht nachgekommen und eine unzulässige Beihilfe durchgeführt wird.

[7] Vgl. Gem. RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und des Innenministeriums vom 30.05.2008 – MBl. NRW. 2008, S. 337.
[8] Vgl. Hoffmann/Köhler: S. 9.

2. Grundsätzliches zur EU-beihilferechtlichen Prüfung

Ausgangspunkt für die Prüfung eines Sachverhalts hinsichtlich des EU-Beihilferechts bildet der Art. 107 Abs. 1 AEUV.[9] Gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV sind – wie bereits in der Einleitung erwähnt – Beihilfen, zur Sicherstellung eines uneingeschränkten Wettbewerbs innerhalb der Europäischen Union, grundsätzlich verboten.[10] Konkret besagt Art. 107 Abs. 1 AEUV Folgendes:

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, 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 unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Aus dieser Vorschrift lassen sich sechs Tatbestandsmerkmale ableiten, die bei der Beurteilung, ob ein gewährter Vorteil eine verbotene Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, zu prüfen sind:

1) Es wird ein Vorteil aus **staatlichen Mitteln** gewährt.
2) Es liegt eine **Begünstigung** vor.
3) Die Begünstigung wird zugunsten eines **Unternehmens oder Produktionszweigs** gewährt.
4) Es liegt **Selektivität** vor, d. h. es wird nur ein bestimmtes Unternehmen oder ein bestimmter Produktionszweig begünstigt.
5) Die Begünstigung führt zu einer **Wettbewerbsverfälschung** bzw. droht den Wettbewerb zu verfälschen.

[9] Vgl. Wellmann: S. 6.
[10] Vgl. Kapitel 1.

6) Die Begünstigung führt zu einer **Handelsbeeinträchtigung**.[11]

Sind alle sechs Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt liegt eine grundsätzlich verbotene Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor.[12] Bereits bei Ausschluss eines der Tatbestandsmerkmale kann hingegen auf eine weitere EU-beihilferechtliche Prüfung verzichtet werden. Die Gewährung des Vorteils ist aus EU-beihilferechtlicher Sicht dann unbedenklich.[13]

Liegt aufgrund der Erfüllung aller Tatbestandsmerkmale eine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, ist weiter zu prüfen, ob die Beihilfe dennoch aufgrund einer Ausnahmeregelung erlaubt sein könnte.[14] Denn aus wachstumspolitischer Sicht oder aufgrund anderer politischer Ziele sind einige Beihilfen sinnvoll, weshalb die Europäische Kommission verschiedene Ausnahmeregelungen von dem generellen Verbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV erlassen hat.[15] Die wesentlichen zu prüfenden Ausnahmeregelungen, die im Ergebnis dazu führen können, dass eine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV erlaubt ist, sind nachfolgend aufgelistet:

- Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV
- Verordnung zu De-minimis Beihilfen
- Beihilfevorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)
- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

[11] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: S. 10.
[12] Vgl. Wellmann: S. 6.
[13] Vgl. Ministerium Baden-Württemberg: S. 22.
[14] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: S. 11; vgl. Wellmann: S. 7.
[15] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: S. 8; vgl. Schmidt: S. 3.

Ergibt die Prüfung, dass keine Ausnahmeregelung greift, ist die geplante Beihilfe bei der Europäischen Kommission gem. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV anzumelden (Notifizierungspflicht). Gem. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV darf die Beihilfe erst dann und nur dann durchgeführt werden, wenn die Europäische Kommission diese genehmigt hat (Durchführungsverbot).[16]

Nachfolgendes Schaubild stellt zusammenfassend die durchzuführenden Prüfschritte bei einer EU-beihilferechtlichen Prüfung dar. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich erläutert.

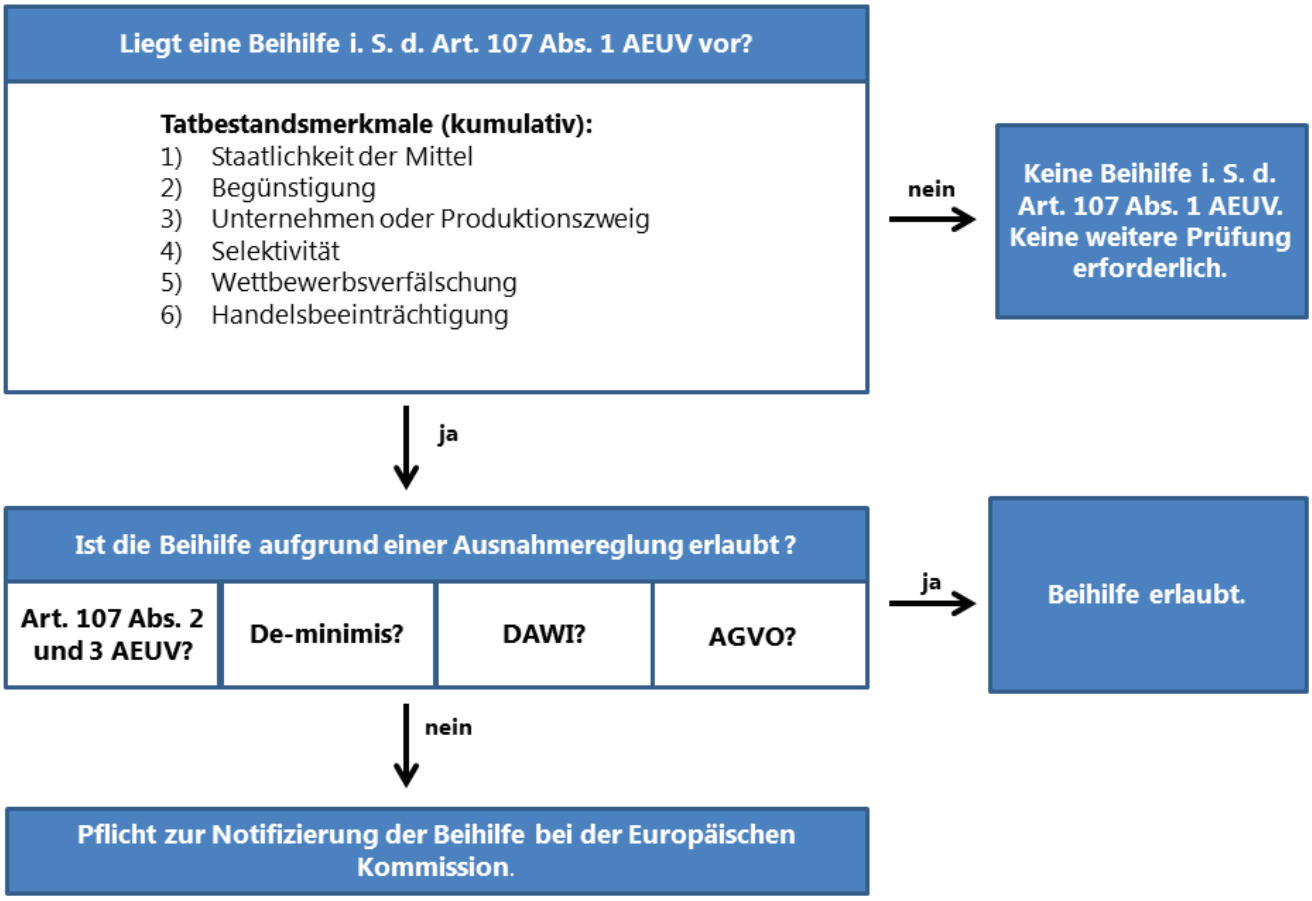

Abbildung 1: Prüfschema EU-Beihilfe.

[16] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: S. 14; vgl. VÖB „Staatliche Beihilfen“: S. 2.