

Öffentliches Wirtschaftsrecht

Beihilfenrecht

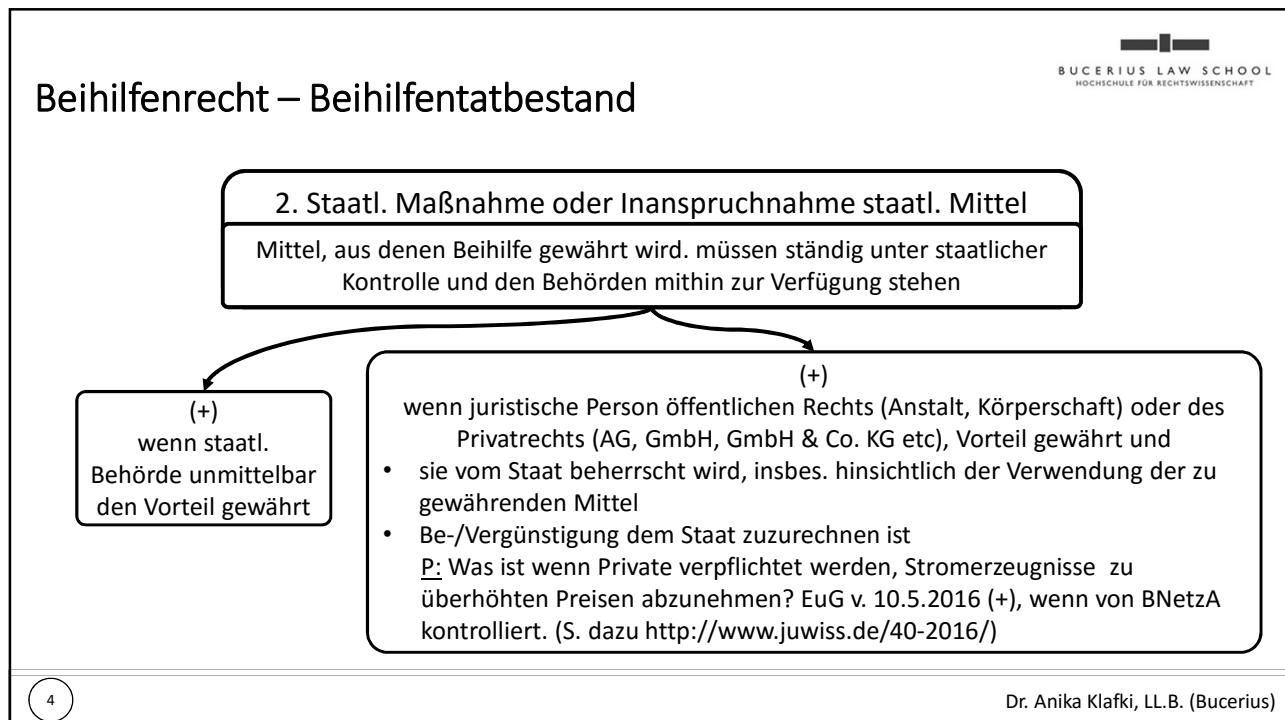
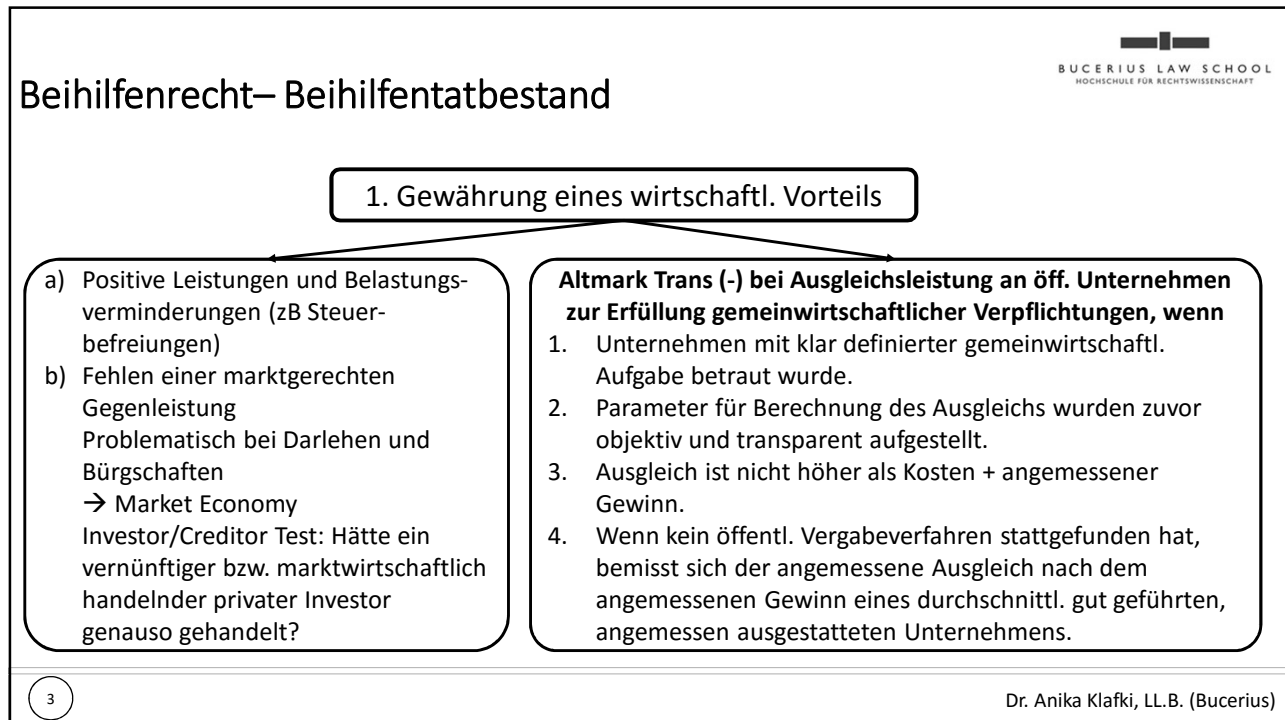
Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfentatbestand

Art 107 AEUV: (1) 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.



Siehe auch: Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatl. Beihilfe (2016/C 262/01) (Soft Law)



Beihilfenrecht – Beihilfentatbestand

3. Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige (Selektivität)

(-)
Maßnahmen die allen Unternehmen zu Gute kommen
→ Wirtschaftspolitik
Maßnahmen die nur privaten Haushalten zu Gute kommen
→ Sozialpolitik

(+)
Begünstigung von best. Unternehmen und Produktionszweigen
Es kommt darauf an, ob die Maßnahme geeignet ist, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige, die sich im Hinblick auf das mit der Begünstigung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren Situation befinden, zu begünstigen.

5

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfentatbestand

4. (Drohende) Verfälschung des Wettbewerbs

a) Durch Vorteilsgewährung wird Stellung der/des begünstigten Unternehmen(s) gegenüber anderen Unternehmen gestärkt.

b) Es ist nicht ausgeschlossen, dass begünstigte(s) Unternehmen im Wettbewerb zu Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten steht (grenzüberschreitender Bezug)

- (+), wenn betreffender Markt durch grenzüberschreitende Leistungen gekennzeichnet ist
- (-) bei Zuwendungen die unter dem Betrag der „De-minimis-VO“ bleiben

Gilt für best. Sektoren (Landwirtschaft, Fischerei, etc.), Grenze 200.000 € in 3 Jahren

6

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfentatbestand

5. Beeinträchtigung des Handels zwischen den MS

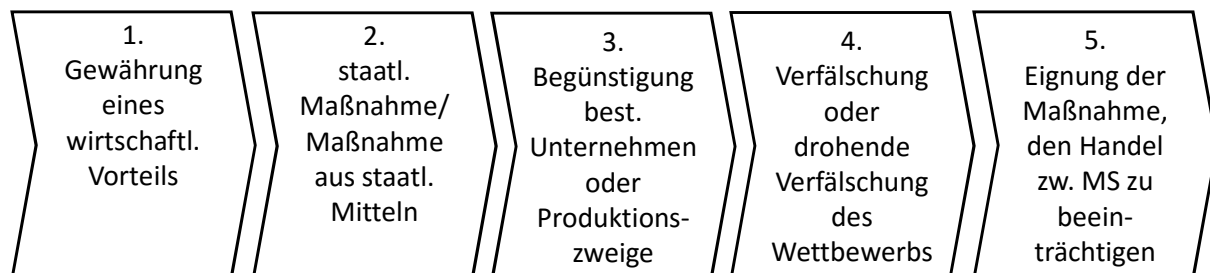
- (+) wenn das Unternehmen selbst grenzüberschreitend innerhalb der Union tätig ist
- (+) wenn das Unternehmen nur im Inland tätig ist, aber durch die Vorteilsgewährung gegenüber Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedsstaaten bessergestellt ist.

7

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfentatbestand

Zusammenfassender Überblick (Art. 107 AEUV):



Siehe auch: Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatl. Beihilfe (2016/C 262/01) (Soft Law)

8

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Ausnahmen vom Beihilfenverbot

Erlaubte Beihilfen

Art. 107 II AEUV – Legalausnahmen

- a) Beihilfen sozialer Art
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden nach Naturkatastrophen/sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen (NICHT: Wirtschaftskrisen!)
- c) Wiedervereinigung (heute weitgehend obsolet)

Art. 107 III AEUV – Freistellungstatbestand

- Beihilfen zur Förderung der wirtschaftl. Entwicklung/best. Wirtschaftszweige, Behebung wirtschaftl. Störung, Kulturförderung
 - Auffangtatbestand
- Weiter Entscheidungsspielraum der Kommission
- Konkretisierung durch Sekundärrecht und soft law
 - Aktionsplan (KOM(2005) 107 endg.): Abwägungsprüfung

Einzelne Genehmigungs- tatbestände, zB

- Art. 42 AEUV Landwirtschaft
- Art. 93, 95 AEUV Verkehr
- Art. 106 II (DAWI) (SWD(2013) 53 final/2)
- Art. 108 IV AEUV (AG-VO)

9

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Ausnahmen vom Beihilfenverbot

Verschiedene Arten erlaubter Beihilfen

Regionalbeihilfen:

Sollen Ungleichgewichte innerhalb der EU ausgleichen.

- Voraussetzung: Bedürftigkeit der Region
→ Von der Kommission genehmigte Fördergebietskarte
- Bsp: Art. 107 III a) und c) Var. 2 AEUV.

Sektorale Beihilfen:

Fördern bestimmte Wirtschaftszweige.

- Fischerei, Landwirtschaft, Transport, Stahl-, Kohle
- Bsp.: Art. 42, Art. 93, 95, Art. 107 III c Var. 1 AEUV
- Besonderheit: Art. 106 II

Horizontale Beihilfen:

Dienen Zielen, die von Regionen und Wirtschaftszweigen unabhängig sind

- Umweltschutz, Forschung & Innovation
- Bsp.: teilweise Art. 108 IV (→ AG-VO)

10

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Ausnahmen vom Beihilfenverbot

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AG-VO, 651/2014/EU) gem. Art. 108 IV AEUV betrifft:

- Regionalbeihilfen
- Beihilfen für KMU
- Umweltschutzbeihilfen
- Ausbildungsbeihilfen
- Entwicklungs- und Beschäftigungsbeihilfen für AN mit Behinderung
- Beihilfen zur Bewältigung von Naturkatastrophen
- Sozialbeihilfen für Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete
- Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen
- Beihilfen für Kultur / Erhaltung kulturellen Erbes
- Beihilfen für Sportinfrastrukturen

11

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Ausnahmen vom Beihilfenverbot

- Art. 106 I AEUV: Grundsätzlich werden Beihilfebestimmungen auch auf **öffentliche und monopolartige Unternehmen** angewandt.
- Art. 106 II AEUV: **Ausnahme** für Unternehmen, die „mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) betraut sind und für Finanzmonopole.
 - Siehe dazu Leitfaden der Kommission SWB(2013) 53 final/2
 - DAWI: wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.

12

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Ausnahmen vom Beihilfenverbot

EuGH – Altmark Trans

Ausgleich für Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung – Keine Beihilfe, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen (s.o.):

1. Unternehmen ist mit klar definierter gemeinwirtschaftl. Aufgabe betraut worden.
2. Parameter für Berechnung des Ausgleichs wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt.
3. Ausgleich ist nicht höher als Kosten + angemessener Gewinn.
4. Wenn kein öffentl. Vergabeverfahren stattgefunden hat, bemisst sich der angemessene Ausgleich nach dem angemessenen Gewinn eines durchschnittl. gut geführten, angemessen ausgestatteten Unternehmens.

13

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfeaufsicht (Art. 108 AEUV)

Art. 108 AEUV

Art. 108 I AEUV Repressive Aufsicht von

- bereits gewährten oder
 - gerade laufenden Beihilfen.
- Einzelheiten in Art. 21 ff. Verf-VO 2015/1589/EU

Art. 108 III AEUV - Notifizierungsverfahren Präventive Aufsicht für neue Beihilfen

- Unterrichtungspflicht der Mitgliedsstaaten (Art. 108 III 1 AEUV)
- Ausnahmen in De-minimis-VO, AG-VO, DAWI-Freistellungsbeschluss
- Kommission prüft Beihilfe am Maßstab des Art. 107 (Art. 108 III 2 AEUV)
→ Einzelheiten in Verordnung 2015/1589/EU (Verf-VO)
- Während der Prüfung: Durchführungsverbot (Art. 108 III 3 AEUV)
→ Ist innerstaatlich unmittelbar wirksam. Verstoß führt zu formeller Rechtswidrigkeit, die nicht durch materielle Rechtmäßigkeit der Beihilfe heilbar ist.

14

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

Die Automobilindustrie Sachsens hat mit erheblichen Problemen zu kämpfen. Die East-Car AG möchte nun den guten alten Trabi in neuem Gewand präsentieren und über Nostalgie punkten. Der sächsische Wirtschaftsminister möchte das Vorhaben unterstützen und bewilligt der East-Car AG einen Zuschuss von 100 Millionen Euro. Die KOM ist der Meinung sie hätte darüber zuvor unterrichtet werden müssen. Darüber hinaus sei die konkrete Förderung auch in materieller Hinsicht rechtswidrig. Insbesondere sei sie – was zutrifft – keine staatliche „Rettungsmaßnahme“ zur Förderung der regionalen Wirtschaft i.S.d des Sekundärrechts. Nach der Anhörung aller Beteiligten stellt die KOM fest, dass die Subvention gegen Unionsrecht verstößt und fordert die Bundesrepublik auf, die Subventionen zurück zu fordern. Zu Recht?



15

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

I. Vorliegen einer Beihilfe (Art. 107 AEUV)

1. Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils
(+) Leistung ohne marktgerechte Gegenleistung (sowohl Zahlung als auch Darlehen)
2. Staatliche Maßnahme
(+), staatlicher Haushalt wird belastet
3. Selektivität (Begünstigung best. Unternehmen/Produktionszweige)
(+) nur ein Unternehmen wird begünstigt
4. Verfälschung oder drohende Verfälschung des Wettbewerbs
 - a) East-Car-GmbH wird ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt, der sie gegenüber der ausländischen Konkurrenz besser stellt.
 - b) Bagatellgrenze der De-Minimis-VO von 200.000 Euro wird deutlich überschritten.
5. Beihilfe ist geeignet, Wettbewerb zw. Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen
(+) Autos sind exportfähige Waren, die nicht nur für den inländischen Markt produziert werden und es gibt Wettbewerber aus anderen MS, die in Sachsen Autos anbieten

16

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

II. Formelle Rechtswidrigkeit der Beihilfengewährung

Nach Art. 108 III AEUV ist Kommission vor Beihilfengewährung zu unterrichten

Hier (-)

III. Materielle Rechtswidrigkeit

Die Beihilfengewährung ist materielle rechtswidrig, wenn keine Ausnahmetatbestände greifen

1. Art. 107 II lit c AEUV

Ausnahmevorschrift ist eng auszulegen. (-), kein Bezug zur ehemaligen Teilung Deutschlands

2. Art. 107 III c AEUV

Förderung eines sächsischen Industriebetriebes. Aber keine Rettungsmaßnahme i.S.d. Sekundärrechts (-)

IV. Rückforderung wegen Vertrauensschutz unzulässig?

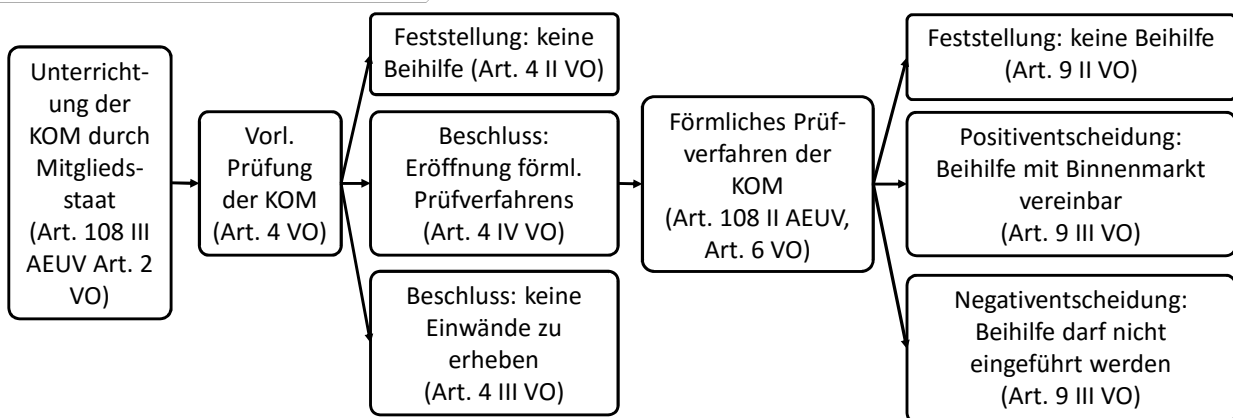
(-) Kein Vertrauensschutz der East Car AG. Von einem sorgfältigen Gewerbetreibenden wird erwartet, sich zu vergewissern, ob das Verfahren des Art. 108 AEU beachtet wurde, bevor er auf die Rechtmäßigkeit einer Beihilfengewährung vertrauen darf (EuGH).

17

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfeaufsicht (Art. 108 III AEUV)

Notifikationsverfahren, Art. 108 III
AEUV iVm VO 2015/1589/EU

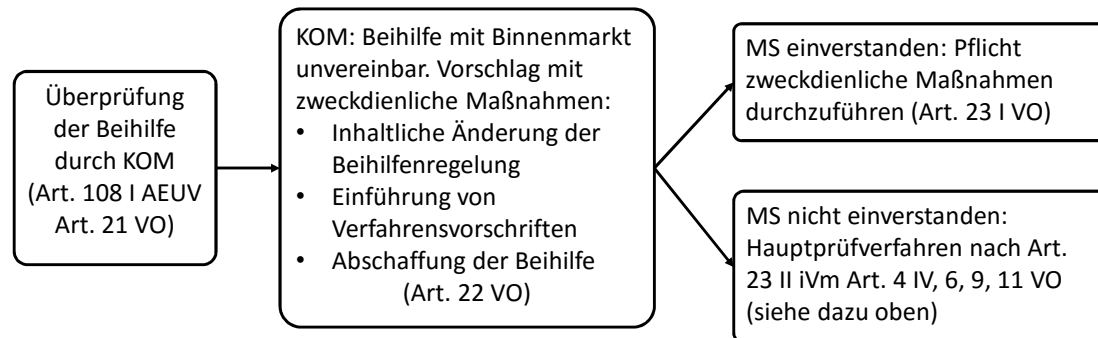


18

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Beihilfeaufsicht (Art. 108 I AEUV)

Verfahren bei bestehenden Beihilfen,
Art. 108 I AEUV iVm VO 2015/1589/EU



19

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Rückforderung rechtswidriger Beihilfen

Art. 16 BeihilfeverfahrensVO

- Rückforderungsbeschluss der Kommission bei Negativbeschlüssen über bestehende Beihilfen
- Art. 16 III: Sofortige und tatsächliche Vollstreckung nach Recht des Mitgliedsstaates
→ Richtet sich nach innerstaatlichem Recht

Art. 14 BeihilfenverfahrensVO

- Bei Nichtbefolgung: Vertragsverletzungsverfahren
- Anders als nach Art. 258 I Hs. 2, Art. 259 III Hs. 2 AEUV ist kein Vorverfahren erforderlich!

20

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Innerstaatliches Rückforderungsverfahren

Richtet sich nach Art der Subventionsgewährung

Rein privatrechtl. Subvention:

- Zahlungssubvention von privater Bank nach staatl. Richtlinien
 - Besonders günstige Veräußerung eines Grundstücks durch öff.-rechtl. Körperschaft
- Rückforderung nach §§ 812 ff BGB wegen § 134 BGB

Rein öff-rechtl. Subvention:

- Auszahlung durch staatl. Stelle (Bewilligung und Auszahlung fallen zusammen)
- Rücknahme (§§ 48, 49 VwVfG) u. Rückforderung (§ 49a VwVfG)
- Öff-rechtl. Vertrag
- § 59 I VwVfG iVm § 134 BGB

Gemischte Subvention

- Staatlicher Bewilligungsbescheid („ob“ der Subvention)
 - Privatrechtl. Abwicklung, zB Darlehen oder Bürgschaft („wie“ der Subvention)
- = Zweistufentheorie
- Rücknahme der Bewilligung (§§ 48, 49 VwVfG)
- Rückforderung der Subvention (§ 49a VwVfG)

21

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Innerstaatliches Rückforderungsverfahren

EuGH, C-24/95, Alcan

„effet utile“

Rücknahme eines von Anfang an rechtswidrigen Bewilligungsbescheids:
§ 48 II VwVfG

- Kein Vertrauensschutz bei rechtswidriger Subventionsbewilligung
- Keine Geltung der Ausschlussfrist nach § 48 IV VwVfG

Rücknahme eines ursprüngl. rechtmäßigen, aber dann rechtswidrigen Bewilligungsbescheids:
§ 49 III, II Nr. 3 VwVfG

- Kein Vertrauensschutz
- Keine Geltung der Ausschlussfrist nach §§ 49 III 2, 48 IV VwVfG

Rückforderung nach § 49a VwVfG

Kein Wegfall der Bereicherung nach § 49a II 1 VwVfG iVm § 818 III BGB

22

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Rechtsschutz auf unionsrechtlicher Ebene

Rechtsschutz des Beihilfenempfängers

- Gegen Negativ- und Rückforderungsentscheidungen der KOM: Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV
- Nichtigkeitsklage hat keine aufschiebende Wirkung, Art. 278 S. 1 AEUV, Art. 16 III 1 BeihilferechtsVO.
- Im gerichtlichen Eilverfahren kann eine Aussetzung des KOM-Beschlusses beim EuG beantragt werden, Art. 278 S. 2 AEUV.

Rechtsschutz des Mitgliedstaates

- Gegen Negativ- und Rückforderungsentscheidungen der KOM: Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV.
- MS ist privilegierter Kläger iSd Art. 263 II AEUV.
- Staatliche Untergliederungen dürfen auch klagen, allerdings nicht nach Art. 263 II AEUV, sondern nach Art. 263 IV AEUV, wenn eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit vorliegen.



Kein effektiver Rechtsschutz gegen Entscheidungen der KOM auf nationaler Ebene

23

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Rechtsschutz auf unionsrechtlicher Ebene

Rechtsschutz von Wettbewerbern

Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)

- Gegen Positiventscheidungen der KOM, Entscheidungen im vorläufigen Prüfverfahren oder die Mitteilung an den Beschwerdeführer, dass eine von ihm geführte Beschwerde nicht weiter verfolgt werde.
- Klagebefugnis nach Art. 263 IV AEUV erfordert Beteiligtenstellung: Unternehmen muss im Prüfverfahren Stellungnahme abgegeben haben (Art. 6 I BeihilfenVerfVO).

Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)

Wenn KOM trotz Mitteilung über die Beihilfe nicht tätig wird.

24

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Rechtsschutz auf nationaler Ebene

Rechtsschutz von Wettbewerbern

- Gegen Verletzung der Anmeldepflicht oder des Durchführungsverbots (Art. 108 III 1, 3 AEUV):
 - Bei zivilrechtlicher Subvention: § 823 BGB
 - Klage gegen Zuwendungsbescheide: Anfechtungsklage (§ 42 VwGO)
- Beide Vorschriften sind unmittelbar anwendbar und drittschützend. Art. 108 III AEUV ist Schutznorm iSd § 42 II VwGO
- Eine positive Entscheidung der KOM führt nicht zu einer Heilung des Verstoßes gegen das Durchführungsverbot: Zinsen sind für den Zeitraum zwischen der rechtswidrigen Gewährung der Beihilfe und der positiven Entscheidung der KOM vom Beihilfegeber zurückzufordern.

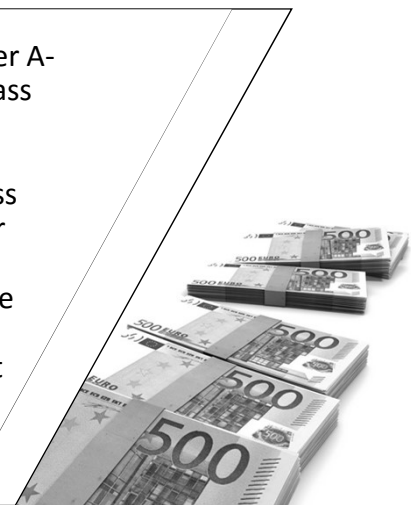
25

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

Ohne die Kommission zu benachrichtigen gewährt das Land S der A-GmbH eine Beihilfe iHv 5 Mio. Euro. Die KOM hat festgestellt, dass die Beihilfe unionsrechtswidrig ist und zurückgefordert werden muss. Nach Untätigkeit strengt die KOM ein Vertragsverletzungsverfahren an und der EuGH entscheidet, dass Deutschland gegen den AEUV verstoßen habe. Mehr als ein Jahr nach der Entscheidung nimmt das Land S schließlich die Beihilfebewilligung nach Anhörung der A zurück und verlangt die Rückzahlung. Zur Begründung verweist sie auf die EuGH-Entscheidung A hat das Geld inzwischen ausgegeben und beruft sich auf Vertrauensschutz.

Ist ihre zulässige Anfechtungsklage begründet?



26

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

Achtung: 2 Verwaltungsakte – Rücknahme (A.) und Rückforderung (B.)!

A. Rechtmäßigkeit der Rücknahme des Bewilligungsbescheids

I. Rechtsgrundlage

§ 48 VwVfG

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit (+)
2. Verfahren, § 28 I VwVfG (+)
3. Form, § 39 I VwVfG (+)

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Rechtswidrigkeit des Ausgangsbescheides (+)

27

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

2. Aber: Vertrauensschutz nach § 48 II VwVfG?

- a) Begünstigender VA, der eine Geldleistung gewährt (+)
- b) Schutzwürdigkeit des Vertrauens?

Dafür spricht: Geld ausgegeben. Aber: *effet utile* → Ordentliches Unternehmen darf nicht auf Bestand einer Beihilfe vertrauen, für die kein Notifizierungsverfahren durchgeführt wurde

- c) Daher: Vertrauensschutz (-)

3. Rücknahmefrist des § 48 IV VwVfG

Jahresfrist ist abgelaufen. Aber *effet utile*: Nationales Recht muss so ausgelegt werden, dass es europäischem Recht zur Wirksamkeit verhilft. Jahresfrist daher nicht maßgeblich, da Deutschland sonst Beihilfenrecht umgehen könnte.

28

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

4. Ermessen

Rücknahme der Bewilligung könnte eine Ermessensüberschreitung darstellen

Aber: *effet utile*: Vertrauensschutz in rechtswidrige Beihilfe nicht schutzwürdig. Daher verhältnismäßige Rücknahme der Bewilligung.

IV. Zwischenerg.: Rücknahme ist rechtmäßig.

B. Rechtmäßigkeit der Rückforderung

I. Ermächtigungsgrundlage

§ 49 a I 1 VwVfG

II. Formelle Rechtmäßigkeit (+, wie oben)

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Rücknahme der Bewilligung

29

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Fall

2. Ausnahme nach § 49a II VwVfG wegen Wegfalls der Bereicherung

(-) Vertrauen auf Beihilfe ohne Notifizierungsverfahren ist grob fahrlässig.

IV.: Erg.: Auch Rückforderung rechtmäßig.

30

Dr. Anika Klafki, LL.B. (Bucerius)

Beihilfenrecht – Wiederholungsfragen

- Welche 5 Merkmale müssen vorliegen, um von einer Beihilfe iSd Art. 107 I AEUV sprechen zu können?
- Wo finden sich Ausnahmen vom allgemeinen Beihilfenverbot?
- Worum ging es in der „Altmark Trans“-Entscheidung des EuGH und welche Kriterien wurden dort aufgestellt?
- Wie läuft das Notifizierungsverfahren nach Art. 108 III AEUV ab?
- Kann sich ein Beihilfenempfänger auf Vertrauensschutz berufen, wenn die KOM eine Beihilfe zurückfordert? Wie wird die Rückforderung umgesetzt?