



## Orientierungshilfe und Begriffserläuterungen des EU-Beihilferechts

### I. Allgemeines

Das BBSR gewährt in verschiedenen Förderprogrammen Zuwendungen, die in jedem Einzelfall auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht zu prüfen sind.

Beihilfen an Unternehmen sind nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich verboten, weil sie negative Auswirkungen auf den Wettbewerb in der EU haben können (allgemeines Beihilfeverbot). Soweit keine Ausnahme- bzw. Freistellungsregelungen greifen (z.B. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), De-minimis-Verordnungen, vgl. unten, Ziff. III.), sind diese vor ihrer Gewährung bei der Europäischen Kommission anzumelden (sog. Notifizierung). Die Kommission prüft dann, ob eine Genehmigungsvorschrift eingreift, auf deren Grundlage sie die Beihilfe genehmigen kann. Ein Notifizierungsverfahren ist jedoch regelmäßig sehr zeitaufwändig, so dass zunächst Möglichkeiten von Ausnahme- bzw. Freistellungsregelungen geprüft werden sollten.

### II. Begriff der Beihilfe

Der Begriff der Beihilfe wird in Artikel 107 Abs. 1 AEUV wie folgt definiert:

„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.“

Damit eine Fördermaßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, muss sie sämtliche der folgenden fünf Voraussetzungen erfüllen:

1. Es muss sich um eine Maßnahme zugunsten eines Unternehmens handeln;
2. die Maßnahme muss das Unternehmen begünstigen;
3. die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln finanziert werden;
4. die Maßnahme muss bestimmte Unternehmen (oder Produktionszweige) begünstigen, d.h. sie muss selektiv sein und
5. die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels hervorrufen.

#### **1. Unternehmen/wirtschaftliche Tätigkeit**

Der Begriff des Unternehmens i. S. v. Art 107 Abs. 1 AEUV umfasst jede Einheit, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt; dies unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Das entscheidende Kriterium ist die wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne eines Angebots einer Ware oder einer Dienstleistung am Markt. Einer Gewinnerzielungsabsicht bedarf es nicht. Grundsätzlich sind sowohl private als auch öffentliche Unternehmen erfasst. Bei öffentlichen Unternehmen ist keine von der Verwaltung separate Rechtsform notwendig. Von daher können auch Gebietskörperschaften, kommunale Unternehmen und Eigenbetriebe genauso wie freiberuflich Tätige, eingetragene Vereine, etc. verflochtene juristische Personen ein Unternehmen im Sinne des Beihilferechts sein.

## 2. Begünstigung

Der Begriff der Begünstigung umfasst jeden unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne staatliche Intervention, nicht erhalten würde. Im Umkehrschluss liegt keine Begünstigung vor, wenn die Maßnahme zu marktüblichen Konditionen erfolgt. Entscheidend ist die Wirkung einer Maßnahme, nicht deren Grund oder Ziel. Auch die Art der Maßnahme ist irrelevant. Sowohl die Gewährung positiver Leistungen als auch die Befreiung von Lasten, wie bspw. ein Verzicht auf Rückzahlung, Ermäßigung etc. können begünstigend sein. Dieses Tatbestandsmerkmal ist bei (regelmäßig nicht rückzahlbaren) Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt regelmäßig erfüllt.

## 3. Finanzierung aus staatlichen Mitteln

Das Tatbestandsmerkmal der Finanzierung aus staatlichen Mitteln ist erfüllt, wenn die Maßnahmen dem Staat zurechenbar sind und – direkt oder indirekt – aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Entscheidend ist nicht die Herkunft der Mittel, sondern dass sie unter staatlicher Kontrolle stehen. Dieses Tatbestandsmerkmal ist bei Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt regelmäßig erfüllt.

## 4. Selektivität

Der Beihilfetatbestand setzt weiter voraus, dass die Maßnahmen einem bestimmten Unternehmen oder Produktionszweig einen Vorteil gegenüber anderen verschaffen, also selektiv wirken. Durch das Erfordernis der Selektivität sollen insbesondere allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen eines Mitgliedstaats vom Anwendungsbereich des Beihilferechts ausgenommen werden, die allen zugutekommen und daher kein Unternehmen im Wettbewerb gegenüber anderen bevorzugen. Die Selektivität ist dann nicht gegeben, wenn es sich bei der Fördermaßnahme um eine sog. „Maßnahme von allgemeinem Charakter“ handelt.

## 5. Verfälschung des Wettbewerbs und Handelsbeeinträchtigung

Eine Wettbewerbsverfälschung besteht, sofern eine Maßnahme geeignet ist, die Wettbewerbsposition des Empfängers gegenüber Wettbewerbern in einem Markt zu verbessern. Es reicht bereits eine potenzielle Wettbewerbsverfälschung aus. Eine Handelsbeeinträchtigung liegt vor, wenn durch die Begünstigung eines Unternehmens zukünftige Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel als möglich erscheinen, sich also der Handelsverkehr ohne die Gewährung der Beihilfe in einer anderen Weise entwickeln könnte (drohende Handelsbeeinträchtigung genügt). Hierbei ist es nicht notwendig, dass der Empfänger am grenzübergreifenden Handel teilnimmt.

- *Aus kommunaler Sicht wird häufig eingewandt, dass insbesondere zahlreiche Leistungen der Daseinsvorsorge ausschließlich „vor Ort“ erbracht werden, so dass es angesichts des lokalen Charakters und des häufig geringen wirtschaftlichen Volumens an einer gemeinschaftsweiten Bedeutung fehle. Dabei wird jedoch übersehen, dass eine Wettbewerbsverfälschung/ Handelsbeeinträchtigung nicht nur dort in Betracht kommt, wo das (kommunale) Unternehmen selbst grenzüberschreitend tätig ist, sondern es genügt, wenn es für die Tätigkeit des Unternehmens einen gemeinschaftsweiten Markt mit Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten gibt, denen es durch die Maßnahme zumindest erschwert wird, ihre Leistungen vor Ort anzubieten, wie insbesondere im Messe- und Kongresssektor.*

→ Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, stellt die Fördermaßnahme keine Beihilfe dar. Sie kann dann ohne beihilferechtliche Einschränkungen durchgeführt werden

### **III. Ausnahmen vom Beihilfenverbot**

Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot sind möglich, soweit eine der folgenden Regelungen erfüllt ist, die die Maßnahme vom Beihilfentatbestand ausnimmt oder von der Notifizierungspflicht befreit:

#### **1. De-minimis-Verordnung**

Die De-minimis-Verordnung ermöglicht die Vergabe von geringen Beihilfebeträgen und legt den Schwellenwert fest, bis zu dem Beihilfen als Maßnahmen angesehen werden, die nicht als (drohende) Wettbewerbsverfälschung angesehen werden. Diese unterliegen nicht dem Anmeldeverfahren. Die Summe der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf innerhalb des laufenden und der letzten zwei Kalenderjahre bis zu EUR 200.000 betragen.

Grundsätzlich gilt die De-minimis-Regel nur bei den Förderprogrammen, die der De-minimis-Regel unterliegen und bei denen diese in den Förderrichtlinien aufgeführt ist. Der Zuwendungsnehmer erhält bei Gewährung einer De-minimis Beihilfe von dem Zuwendungsgeber eine sog. De-minimis-Bescheinigung, die Auskunft über die Höhe der Beihilfe gibt. So kann der Zuwendungsnehmer selbst überprüfen, wie viele De-minimis-Vergünstigungen er im laufenden Kalenderjahr und den zwei zurückliegenden Kalenderjahren bereits erhalten hat und ob die Höchstgrenze bereits überschritten ist. Vor einer Förderung fordert der Zuwendungsgeber vom Zuwendungsnehmer zudem regelmäßig eine entsprechende Erklärung über gewährte De-minimis-Beihilfen an, um sicherzustellen, dass die Höchstgrenze nicht überschritten wird.

#### **2. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung**

Die AGVO lässt z.B. Beihilfen zugunsten der folgenden Aktivitäten zu:

- Investitionsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Art. 17 AGVO,
- Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Art. 25 ff. AGVO,
- Beihilfen für Innovationscluster, Art. 27 AGVO und Innovationsbeihilfen für KMU, Art. 28 AGVO,
- Beihilfen zur Bewältigung der Folgen bestimmter Naturkatastrophen, Art. 50 AGVO,
- Beihilfen für Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes, Art. 53 AGVO,
- Investitionsbeihilfen für lokale Infrastrukturen, Art. 56 AGVO.

Die Anwendung der AGVO befreit vom Erfordernis einer vorherigen Genehmigung durch die Kommission. Es ist jedoch erforderlich, dass die Kommission – regelmäßig durch den Zuwendungsgeber, soweit keine Weiterleitungskonstellation (siehe auch IV.) vorliegt – über das Online-System SANI2 innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Gewährung der Beihilfe informiert wird.

### 3. DAWI-Beschluss und DAWI-De-minimis-Verordnung

Eine weitere Ausnahme vom Beihilfenverbot stellen die Vorschriften zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) dar. Diese sind in Art. 14 und 106 AEUV erwähnt, werden dort aber nicht definiert. Die Kommission beschreibt DAWI als Dienstleistungen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft werden 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 (sog. Marktversagen). Nach Ansicht der Kommission dienen DAWI dem Allgemeinwohl der Bürger oder werden im Interesse der Gesellschaft als Ganzes erbracht.

Eine solche Freistellung kommt bei den Maßnahmen in Betracht, die von vornherein nicht in den Anwendungsbereich der AGVO fallen oder die die Anmeldeschwellen und/oder Beihilfehöchstintensitäten der AGVO überschreiten.

Nach der Altmark Trans-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 24. Juli 2003, C-280/00) ist eine Begünstigung des Zuwendungsempfängers ausgeschlossen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

- **Betrauungsakt:** Das Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung einer DAWI betraut sein; diese Verpflichtungen müssen im Betrauungsakt als öffentlichem Hoheitsakt klar definiert werden.
- **Ausgleichsmechanismus:** Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent festzulegen.
- **Überkompensationsverbot:** Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.
- **Effizienzgebot:** Das betraute Unternehmen ist entweder als das wirtschaftlich Günstigste im Rahmen eines transparenten, öffentlichen Vergabeverfahrens ausgewählt worden, oder die Ausgleichsleistungen müssen auf die Nettokosten beschränkt sein, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen für die Erbringung der betrauten DAWI haben würde.

### IV. Weiterleitung der Zuwendung an Dritte

Die Weiterleitung von Fördermitteln an einen Dritten (Letztempfänger) ist zulässig, soweit diese von der Bewilligungsbehörde im Einzelfall genehmigt worden ist. Die Weiterleitung richtet sich nach Nr. 12 VV zu § 44 BHO. Hier sind die Inhalte aufgeführt, die ein Weiterleitungsvertrag/-bescheid enthalten muss.

Im Falle der Weiterleitung wird ein Dritter zur Erfüllung des Zuwendungszwecks eingebunden. Es gelten dieselben Förderbedingungen; entsprechend sind diese in einem Weiterleitungsvertrag/-bescheid aufzunehmen. Mit der Weiterleitung gibt der Erstempfänger die Mittel im Rahmen eines Zuwendungsverhältnisses weiter an den sogenannten Letztempfänger. Der Letztempfänger muss ebenfalls sämtliche zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einhalten, ihm obliegen entsprechende Nachweispflichten.

- **Durch die Weiterleitung von Zuwendungsmitteln wird der Erstempfänger im Verhältnis zum Letztempfänger selbst zum Zuwendungsgeber mit allen Prüfaufgaben und Verantwortlichkeiten auch hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften des EU-Beihilferechts.**

**Soweit eine vollständige Weiterleitung von Zuwendungsmitteln an den Letztempfänger erfolgt, stellt die Erstzuwendung keinen beihilferechtlichen Tatbestand dar; im Verhältnis zwischen Erst- und Letztempfänger kann sich die Situation jedoch anders darstellen. Dies ist von Seiten des Erstempfängers zu prüfen und zu bewerten.**

Weiterführende Informationen, Regelungen sowie Handreichungen und Checklisten zu Einzelthemen sind auf den Seiten des BMWI zur Beihilfekontrollpolitik hinterlegt:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html>