

Ivo Gross

Das Europäische Beihilferecht im Wandel

Probleme, Reformen und Perspektiven



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	17
1 Das aktuelle System der Beihilfenkontrolle	19
1.1 Primärrechtliche Grundlagen der Beihilfenkontrolle	19
1.1.1 Grundsatzbestimmungen	19
1.1.2 Sonderregelungen und Ausnahmen vom Anwendungsbereich	20
1.2 Materielle Systematik des Art. 87 EG	23
1.2.1 Das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 1 EG	24
1.2.1.1 Begriff der staatlichen Beihilfe	24
1.2.1.2 Herkunft der Mittel	26
1.2.1.3 Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige – Selektivität der Maßnahme	28
1.2.1.4 (Drohende) Verfälschung des Wettbewerbs	30
1.2.1.5 Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	30
1.2.2 Die Ausnahmetatbestände zum Beihilfenverbot	31
1.2.2.1 Legalausnahmen nach Art. 87 Abs. 2 EG	32
1.2.2.2 Ermessensausnahmen durch die Kommission nach Art. 87 Abs. 3 EG	33
1.2.2.2.1 Förderung von Gebieten mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung	34
1.2.2.2.2 Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder -gebiete	35
1.2.2.2.3 Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse	36
1.2.2.3 Ermessensausnahmen durch den Rat nach Art. 88 Abs. 2 UAbs. 3 EG	36
1.3 Verfahren der Beihilfenkontrolle auf Gemeinschaftsebene	39
1.3.1 Bestehende Beihilfen	40
1.3.2 Neue Beihilfen	42
1.3.2.1 Anmeldung	43
1.3.2.2 Abschluß des Vorprüfverfahrens	45
1.3.3 Das Hauptprüfverfahren	45
1.3.4 Konsequenzen der Gewährung rechtswidriger (nicht angemeldeter) Beihilfen	48
1.3.4.1 Rechtswidrige Beihilfen, deren Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt die Kommission festgestellt hat	49
1.3.4.2 Rechtswidrige Beihilfen vor einer Negativentscheidung der Kommission	51
1.4 Internationaler Kontext der Subventionskontrolle	52

1.4.1	Einordnung des gemeinschaftlichen Beihilfenrechts in die Vorgaben und Aktivitäten von GATT/WTO und OECD	52
1.4.1.1	Die Regelungen im Rahmen von GATT/WTO	52
1.4.1.2	Die Aktivitäten der OECD	56
1.4.2	Anwendbarkeit des gemeinschaftlichen Beihilfenrechts im Rahmen von EWR und EFTA	57
1.4.2.1	Das EWR-Abkommen	57
1.4.2.2	Die besondere Rechtslage im Verhältnis der Schweiz zur Gemeinschaft	58
1.4.2.2.1	Das allgemeine Beihilfenverbot des Freihandelsabkommens von 1972	58
1.4.2.2.2	Das sektorale Beihilfenverbot des bilateralen Luftverkehrsabkommens von 1999	61
1.4.3	Anwendbarkeit des gemeinschaftlichen Beihilfenrechts im Verhältnis zu den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten	63
2	Strukturelle Defizite im System der Beihilfenkontrolle	67
2.1	Steigende Zahl von Prüfungsfällen und Überlastung der Kommission	69
2.2	Mangelnde Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung des Verfahrens	71
2.3	Mangelnde Transparenz der Subventionierung und Umgehungsmöglichkeiten	74
2.3.1	(Mit-)Eigentümerschaft des Staates an Unternehmen in privater Rechtsform	75
2.3.2	Leistungen der Daseinsvorsorge	77
2.3.3	Öffentliches Beschaffungswesen	80
2.3.4	Standortpolitik und Infrastrukturmaßnahmen	81
2.3.5	Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen	82
2.3.6	Ausnutzung von Ermessensspielräumen	86
2.4	Mangelnde Transparenz der Kommissionspraxis	87
2.4.1	Mangelnde Publizität des Vorprüfverfahrens	87
2.4.2	Das weite Ermessen der Kommission bei beihilfenrechtlichen Entscheidungen	87
2.4.2.1	Das Tatbestandsermessen	88
2.4.2.2	Das Rechtsfolgeermessen	89
2.5	Zielkonflikte mit Gemeinschaftspolitiken	90
2.5.1	Industrie-, Regional- und Strukturpolitik	93
2.5.1.1	Bedeutung und inhaltliche Verwandtschaft der Begriffe	93
2.5.1.2	Konfliktpotential der Strukturpolitik mit der Wettbewerbspolitik	95
2.5.1.2.1	Beeinflussung der Prüfkriterien durch strukturpolitische Beihilfezwecke	96
2.5.1.2.2	Forschungs- und Technologiepolitik	98
2.5.1.2.3	Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen	99
2.5.1.3	Innere Widersprüche der Strukturpolitik	102
2.5.2	Beschäftigungspolitik	103

2.5.3	Gemeinschaftsbeihilfen	104
2.5.4	Kontrolle von Steuerbeihilfen und der Einfluß des Systemwettbewerbs	107
2.5.4.1	Das Konzept des Systemwettbewerbs	107
2.5.4.2	Einfluß des Systemwettbewerbs auf die Beihilfenkontrolle	108
2.6	Zielkonflikte mit mitgliedstaatlicher Politik	109
2.6.1	Konflikte mit nationaler Regionalpolitik	109
2.6.2	Konflikte mit nationaler Sektoralpolitik	111
2.6.3	Konfliktpotential europarechtlicher Verpflichtungen mit der Politik unterstaatlicher Körperschaften	112
2.7	Zusammenfassung	113
3	Die bisherigen Reformen des Systems der Beihilfenkontrolle	115
3.1	Weiterentwicklung der Kontrollpraxis der Kommission	115
3.1.1	Erhöhung der Transparenz staatlicher Unternehmensbeteiligungen	115
3.1.1.1	Die Transparenzrichtlinie	115
3.1.1.1.1	Inhalt der Richtlinie	116
3.1.1.1.2	Die Bestätigung durch den Gerichtshof	117
3.1.1.1.3	Die Erweiterungen der Transparenzrichtlinie	119
3.1.1.1.4	Stellungnahme	120
3.1.1.2	Minderheitsbeteiligungen an privaten Unternehmen	122
3.1.1.3	Spezielle Beteiligungsmodalitäten	124
3.1.2	Durchsetzung von Anmeldepflicht und Durchführungsverbot	125
3.1.2.1	Die Mitteilung von 1980	125
3.1.2.2	Die Mitteilung von 1983	128
3.1.3	Erweiterungen des Kontrollbereichs	130
3.1.3.1	Parafiskalische Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge	131
3.1.3.2	Wechselkursversicherungen für Exporteure	133
3.1.3.3	Vorzugstarife für Energielieferungen	134
3.1.3.4	Überhöhte Abnahmepreise und Beschaffungssubventionen	135
3.1.3.5	Verbilligte Bereitstellung von Grundstücken und Gebäuden	137
3.1.3.6	Infrastrukturmaßnahmen	138
3.1.3.7	Leistungen der Daseinsvorsorge	139
3.1.3.8	Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	141
3.1.3.9	Veräußerung von Betriebsvermögen des Beihilfempfängers	143
3.1.3.10	Zusammenfassung	144
3.1.4	Verbesserte Rechtssicherheit für Mitgliedstaaten und Unternehmen	144
3.1.4.1	Prüfung der Beschwerden Privater und Veröffentlichung von Entscheidungen	145
3.1.4.2	Veröffentlichung der Prüfungs- und Genehmigungskriterien für Beihilfen: Mitteilungen, Leitlinien und Gemeinschaftsrahmen	145
3.1.5	Ansätze zur besseren Koordinierung von Beihilfenkontrolle und Gemeinschaftspolitiken	149

3.1.5.1	Vereinbarung der Beihilfenkontrolle mit der Struktur- und Beschäftigungspolitik bei Einzelfallentscheidungen	149
3.1.5.2	Neuordnung des Systems der Gemeinschaftsbeihilfen	150
3.1.5.2.1	Förderziele	150
3.1.5.2.2	Vereinheitlichung der nationalen und gemeinschaftlichen Fördergebietskarten	151
3.1.5.2.3	Kriterien für die Vereinbarkeit der Gemeinschaftsbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt	152
3.1.5.3	Koordiniertes Vorgehen in der Steuerpolitik und Sicherung des Systemwettbewerbs	152
3.2	Der Beitrag der Gemeinschaftsgerichte zur Weiterentwicklung des Beihilfenrechts	156
3.2.1	Materielle Kriterien – die Rechtssache Philip Morris	156
3.2.1.1	Die Anforderungen an die Begründung der wettbewerbsverzerrenden Wirkung im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG	158
3.2.1.2	Die Voraussetzungen für Ermessensausnahmen nach Art. 87 Abs. 3 EG	159
3.2.1.3	Stellenwert des Urteils	161
3.2.2	Dogmatik des Artikels 86 Absatz 2 EG	161
3.2.3	Anforderungen an das Verfahren der Beihilfenkontrolle	163
3.2.3.1	Rückforderung unrechtmäßig gewährter Beihilfen	163
3.2.3.1.1	Pflicht der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit der Kommission	163
3.2.3.1.2	Rückforderung (lediglich) formal rechtswidriger Beihilfen	164
3.2.3.2	Anforderung an die Begründung von Entscheidungen der Kommission	166
3.2.3.3	Rechte und Pflichten der Kommission im Vorprüfverfahren	168
3.2.3.4	Zusammenfassung	169
3.2.4	Rechtsstellung privater Dritter in der Beihilfenaufsicht	170
3.2.4.1	Rechte privater Dritter in den Prüfverfahren vor der Kommission	171
3.2.4.1.1	Stellungnahme im Hauptprüfverfahren	171
3.2.4.1.2	Einreichung von Beschwerden bei der Kommission	171
3.2.4.1.3	Erhalt einer Kopie von Entscheidungen	172
3.2.4.2	Rechtsschutz privater Dritter vor den Gemeinschaftsgerichten	172
3.2.4.2.1	Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG gegen Entscheidungen der Kommission	172
3.2.4.2.2	Untätigkeitsklage nach Art. 232 EG	174
3.2.4.2.3	Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG	176
3.2.4.2.4	Schadensersatzklagen gegen die Gemeinschaft nach Art. 235, 288 EG	177
3.2.4.3	Rechtsschutz privater Dritter vor nationalen Gerichten	177
3.2.4.3.1	Einstweilige Rückzahlung von Beihilfen	177

	3.2.4.3.2	Staatshaftung der Mitgliedstaaten	178
	3.2.4.4	Zusammenfassung	179
3.3		Legislative Neuerungen	179
	3.3.1	Die Ermächtigungs-Verordnung Nr. 994/98	180
	3.3.1.1	„Echte“ Gruppenfreistellungen	180
	3.3.1.2	De minimis-Regelung	183
	3.3.1.3	Stellungnahme	184
	3.3.2	Die Verfahrens-Verordnung Nr. 659/99	186
	3.3.2.1	Dauer des Vorprüfverfahrens	187
	3.3.2.2	Dauer des Hauptprüfverfahrens	188
	3.3.2.3	Verfahren bei Gewährung rechtswidriger (nicht angemeldeter) Beihilfen	189
	3.3.2.4	Nachprüfung vor Ort	190
	3.3.2.5	Stellungnahme	191
3.4		Bewertung der bisherigen Reformschritte	193
4		Mögliche weitere Reformschritte	197
4.1		Klare Definition und Umsetzung der ordnungspolitischen Leitvorstellungen der Beihilfenaufsicht	197
	4.1.1	Subventionen aus ökonomischer Sicht	199
	4.1.2	Subventionen im Wirtschaftsverständnis des EG-Vertrags	204
	4.1.3	Vorteile und Nachteile einer präziseren Definition des ordnungspolitischen Leitbildes	207
	4.1.3.1	Theoretische Vorteile einer präziseren Definition	207
	4.1.3.2	Praktische Unmöglichkeit und Nachteile einer präziseren Definition	208
	4.1.3.3	Vorteile der pragmatischen Herangehensweise der Kommission	211
4.2		Institutionelle Reformen	214
	4.2.1	Verlagerung der beihilfenaufsichtlichen Kontroll- und Entscheidungskompetenz?	214
	4.2.2	Akzeptanzförderung durch verbesserte Legitimation der Kommissionsentscheidungen?	216
	4.2.2.1	Legitimationsmittel im modernen Staat	217
	4.2.2.2	Legitimation durch Verfahren in der Beihilfenaufsicht – Ausbau der privaten Beteiligungsrechte?	219
4.3		Verbesserung der Kohärenz der beihilfenrelevanten Politiken auf nationaler und Gemeinschaftsebene	221
	4.3.1	Koordinationsgremien für die Subventionsvergabe	223
	4.3.2	Koordination über primärrechtliche Regelungen	224
	4.3.3	Nachvollziehbarere Koordination durch Beschränkung der Ermessenserwägungen?	225
	4.3.4	Zusammenfassung	227
4.4		Einführung einer Wettbewerbsanalyse nach dem Vorbild des Kartellrechts	228

4.4.1	Wettbewerbsanalyse bei der Prüfung der Tatbestandsmäßigkeit einer Beihilfe	229
4.4.2	Wettbewerbsanalyse im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen	230
4.5	Beschränkung oder Intensivierung der Kontrolle?	231
4.5.1	Erweiterung des Beihilfebegriffs	232
4.5.1.1	Die Vorschläge zur Erweiterung des Beihilfentatbestandes	232
4.5.1.2	Kritik und Stellungnahme	233
4.5.2	Ausweitung des Kontrollbereichs?	235
4.6	Zusammenfassung	237
5	Schlußfolgerungen	241
	Anhang	243
	Literaturverzeichnis	245