

MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Die Rolle der staatlichen Beihilfen im Europäischen Binnenmarkt:
Wettbewerbsverzerrungen und Regulierungsmaßnahmen

verfasst von | submitted by

Ngoc Anh Tran LL.B.

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Laws (LL.M.)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 999 082

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears on the
student record sheet:

Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht
[Vollzeit Deutsch]

Betreut von | Supervisor:

emer. o. Univ.-Prof. Dr. Josef Aicher

Zusammenfassung

Das Beihilfenaufsichtsrecht ist eine Ergänzung zum Binnenmarktkonzept des Vertrages (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b) Art. 4 Abs. 2 lit. a) sowie Art. 119 Abs. 1 AEUV), welches durch die Verwirklichung der Grundfreiheiten wesentlich zur Sicherung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs beiträgt.¹ Durch das grundsätzliche Beihilfeverbot in Art. 107 Abs. 1 AEUV möchte der Unionsgesetzgeber verhindern, dass von den Mitgliedstaaten gewährte Begünstigungen für in ihrem Gebiet ansässige Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen führen.² Mitgliedstaaten unterstützen Unternehmen nicht nur in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, sondern auch dann, wenn bestimmte Branchen strukturellen Veränderungen ausgesetzt sind. Gleichwohl können diese Beihilfen dazu führen, dass bestehende Überkapazitäten in diesen Branchen erhalten oder gar weiter ausgebaut werden.³ Was daraus folgt, ist ein unregulierter Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, welcher langfristig die Rückkehr zu einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung erheblich erschwert.⁴ Politische Erwägungen zwingen jedoch die Mitgliedstaaten oftmals dazu, Beihilfen zur Rettung von Unternehmen zu gewähren, um Arbeitsplätze sowohl im Unternehmen als auch in der Region zu sichern.

¹ *Cremer* in *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107, Rn. 5.

² *Eisenhut* in *Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair*, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 1.

³ *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 82. EL Mai 2024, AEUV Art. 107 Rn. 15.

⁴ *ebd.*

Abstract

The state aid control law complements the internal market concept of the Treaty (Art. 3 (1) (b), Art. 4 (2) (a), and Art. 119 (1) TFEU), which significantly contributes to safeguarding free and undistorted competition through the realization of fundamental freedoms. Through the general prohibition of state aid according to Art. 107 (1) TFEU, the Union legislator aims to prevent competitive distortions caused by advantages granted by Member States to companies located within their territory. Member States provide support to companies not only in economically challenging times but also when specific sectors undergo structural changes. However, such aid can result in maintaining or even expanding existing overcapacities within these sectors. The consequence is an unregulated subsidy race among Member States, which substantially hinders the long-term return to a competitive market economy. Nevertheless, political considerations often compel Member States to grant aid to rescue companies, thereby securing jobs both within the company and in the surrounding region.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VIII

1 Einleitung	1
1.1 Problemzusammenhang.....	1
1.2 Untersuchungsgegenstand und Methodik	2
2 Grundlagen	3
2.1 Normzweck und Bedeutung	3
2.2 Rechtsquellen	4
2.2.1 Verbot staatlicher Beihilfen	4
2.2.1.1 Verbotstatbestand (Art. 107 Abs. 1 AEUV)	5
2.2.1.1.1 Zuwendungskomponente.....	5
2.2.1.1.2 Selektive Begünstigung	8
2.2.1.1.3 Aus staatlichen Mitteln stammende Zuwendung	9
2.2.1.1.4 Beeinträchtigung des Handelsverkehrs	15
2.2.1.2 Formen staatlicher Beihilfen	16
2.2.1.3 Legalausnahmen (Art. 107 Abs. 2 AEUV)	17
2.2.1.4 Ermessensausnahmen (Art. 107 Abs. 3 AEUV)	18
2.2.1.5 weitere Rechtfertigung (Art. 106 II AEUV)	21
2.2.2 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	22
2.2.3 Beihilfenverfahrensverordnung	23
2.2.4 De-minimis-Verordnung	24
2.2.5 Unverbindliche Rechtsakte.....	25
2.2.6 Völkerrechtliche Verträge	25
3 Beihilfenaufsicht und -aufsichtsverfahren (Art. 108 AEUV)	26

3.1	Repressives Verfahren (Abs. 1)	27
3.2	Präventives Verfahren (Abs. 3)	28
3.3	Förmliches Prüfverfahren für neue und bestehende Beihilfen (Abs. 2)	28
3.4	Verfahren bei unionsrechtswidrig gewährten Beihilfen	30
4	Rechtsschutz.....	31
4.1	für den Begünstigten	31
4.2	für Mitgliedstaat und Kommission	32
4.3	für Wettbewerber	33
4.4	für Berufsverbände und eine Mehrzahl von Klägern	33
5	EU-Krisenbewältigung: Eine vergleichende Perspektive der Beihilfenpolitiken	34
5.1	Beihilfen während der COVID-19-Pandemie	36
5.1.1	Instrumente des <i>Temporary Crisis Frameworks (TFC)</i>	37
5.1.2	Umsetzung in den Mitgliedstaaten	39
5.1.3	Herausforderungen und Kritik am Beihilferahmen	39
5.1.3.1	Ungleichgewicht zwischen Mitgliedstaaten	39
5.1.3.2	Mangelnde Zielgenauigkeit der Beihilfen	42
5.1.3.3	Transparenz und Kontrolle	42
5.1.3.4	Risiko langfristiger Marktverzerrungen	43
5.1.3.5	Anpassungsfähigkeit des Rahmens	44
5.1.3.6	Zwischenfazit	45
5.2	Vergleich zu früheren Krisenzeiten	46
5.2.1	Finanzkrise 2008/2009	47
5.2.1.1	Rolle der EU-Institutionen in der Krise	47
5.2.1.2	Staatliche Interventionen und Beihilferegeln	48
5.2.1.3	Auswirkungen der Finanzkrise auf das Beihilferecht.....	50
5.2.1.4	Vergleich zu späteren Krisenzeiten	51
5.2.1.5	Zwischenfazit	52
5.2.2	Die Euro-Staatsschuldenkrise 2008-2012	52
5.2.2.1	Griechenland als am stärksten betroffener EU-Mitgliedstaat	54
5.2.2.2	Umfang staatlicher Beihilfen in Griechenland	55
5.2.2.3	Rechtsvergleich: Griechenland vs. andere EU-Staaten	56

5.2.2.3.1	Spanien: Regulierte Beihilfen und schnellere Marktanpassung	56
5.2.2.3.2	Italien: Selektive Beihilfen mit strategischem Fokus	57
5.2.2.3.3	Portugal: Schnellere Befreiung aus der Beihilfenkontrolle	57
5.2.2.4	Zwischenfazit	58
5.3	Langfristige Veränderungen in der Beihilfenpolitik durch Krisen	59
6	Auswirkungen sektoraler Beihilfen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt.....	60
6.1	Energie	61
6.1.1	Bedeutung des Energiesektors für den Binnenmarkt	61
6.1.2	Formen staatlicher Beihilfen im Energiesektor	63
6.1.3	Fallstudie: EuGH, Urteil vom 28. März 2019, Rs. C-405/16 P – <i>Deutschland/Kommission</i>	64
6.1.3.1	Sachverhalt	64
6.1.3.2	Entscheidung	65
6.1.3.3	Rechtliche Probleme.....	65
6.1.3.3.1	Staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Zuwendungen	65
6.1.3.3.2	Dem Staat zurechenbar	66
6.1.4	Zwischenfazit	66
6.2	Verkehr	67
6.2.1	Rechtliche Grundlagen und beihilferechtliche Besonderheiten im Luftverkehr	68
6.2.2	Fallstudie: EuGH, Urteil vom 10. Mai 2023, verb. Rs. T-24/21 und T-87/21 – <i>Ryanair und Condor/Kommission</i>	70
6.2.2.1	Sachverhalt	70
6.2.2.2	Entscheidung	70
6.2.2.3	Rechtliche Probleme.....	71
6.2.2.3.1	Umfassende Wettbewerbsanalyse	71
6.2.2.3.2	Verhältnismäßigkeit	71
6.2.2.3.3	Wahrung des Wettbewerbs	72
6.2.3	Zwischenfazit	72
7	Wirksamkeit aktueller EU-Regulierungsmaßnahme	73
7.1	Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen	74
7.1.1	Grundsatz des Vertrauensschutzes	74

7.1.2	Absolute Unmöglichkeit	75
7.1.3	Weitere Herausforderungen	75
7.2	Handlungsempfehlungen	76
7.2.1	Beschleunigung der Rückforderungsverfahren	77
7.2.2	Verbesserte Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaat	77
7.2.3	Sanktionen bei fehlender Rückzahlung	78
7.2.4	Anreize durch Steuervergünstigung	78
7.3	Zwischenfazit	79
8	Fazit und Ausblick	79
 Literaturverzeichnis		X
Judikaturverzeichnis		XIII

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
Aufl	Auflage
bspw	beispielsweise
bzw	beziehungsweise
COM	Commission Document
ebd	ebenda
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
Entsch	Entscheidung
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
f	und der, die folgende
ff	und der, die folgenden
Fn	Fußnote
GA	Generalanwalt
gem	gemäß
ggf	gegebenenfalls
grds	grundsätzlich
hM	herrschende Meinung
insb	insbesondere
iHv	in Höhe von
iSd	im Sinne der, des
iSv	im Sinne von

idR	in der Regel
iRd	im Rahmen der, des
lit	litera
MEOP	Market Economy Operator Principle
MS	Mitgliedstaat, -en
Nr	Nummer
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
Rs	Rechtssache
Rspr	Rechtsprechung
s	siehe
S	Seite
Schlussantr	Schlussantrag
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog	so genannt, -e, -er, -es
TFEU	Treaty of the Functioning of the European Union
ua	unter anderem
uam	und anderes mehr
usw	und so weiter
v	vom
verb	verbundene
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
zB	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
zzgl.	zuzüglich

1 Einleitung

1.1 Problemzusammenhang

Mit der zunehmenden Liberalisierung von vormals monopolisierten Märkten wie Post, Telekommunikation und Energie ist das Beihilferecht zu einem zentralen Kontrollmechanismus für die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen geworden.⁵ Im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsrechts hat die Kontrolle staatlicher Beihilfen nach den Art. 107 bis Art. 109 AEUV eine zentrale Bedeutung. Die Errichtung eines Binnenmarktes und jener Schutz des Wettbewerbs ist ein fundamentaler Bestandteil der europäischen Wirtschaftspolitik, dessen Ziel es ist, Chancengleichheit und Effizienz im gesamten Binnenmarkt⁶ zu gewährleisten, vgl. Art. 2 S. 1, Art. 3 Abs. 3 EUV. Staatliche Beihilfen gefährden diese Grundprinzipien, indem sie selektive Vorteile zugunsten bestimmter Unternehmen oder Wirtschaftssektoren schaffen, welche zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen führen können.⁷ Der unverfälschte Wettbewerb stellt indes ein zentrales Ziel der Europäischen Union dar, da dieser für die Funktionsweise des Binnenmarkts und das wirtschaftliche Gleichgewicht unerlässlich ist.⁸

In diesem Zusammenhang kommt dem Beihilferecht eine doppelte Funktion zu: einerseits dient es dem Schutz der Wettbewerbsbedingungen und der Markttransparenz, andererseits gewährt es Spielräume für staatliches Eingreifen, wenn dieses im Einklang mit den allgemeinen Zielen der Europäischen Union steht.⁹ Besonders im Bereich der industriellen, regionalen oder umweltpolitischen Strategien der Mitgliedstaaten sind staatliche Beihilfen fester Bestandteil nationaler Politiken und ein etabliertes Instrument der öffentlichen Regulierung. Insbesondere in Krisenzeiten wie der globalen Finanzkrise oder der COVID-19-Pandemie wurde deutlich, dass staatliche Beihilfen ein flexibles Mittel zur Stabilisierung nationaler Volkswirtschaften und zur Sicherung von Arbeitsplätzen darstellen. In diesen Fällen war es den Mitgliedstaaten möglich, von den strikten Beihilferegelungen abzuweichen, indem sie sich auf den sog.

⁵ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 13. Aufl. 2021, Rn. 1163.

⁶ Der europäische Binnenmarkt ist ein integraler Bestandteil der EU und bezeichnet einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet ist. Ziel des Binnenmarkts ist es, Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen, um wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerb zu fördern, vgl. Art. 26 und Art. 114 AEUV.

⁷ vgl. Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 5.

⁸ vgl. Art. 26 Abs. 1 AEUV; Hobe/Fremuth, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 402, Rn. 1.

⁹ Art. 3 lit. g) EG; Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb interpretiert das Wettbewerbsziel ausdrücklich iSe Schutzes vor Verfälschungen, vgl. Hobe/Fremuth, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 402, Rn. 1.

Temporary Crisis Framework (TCF)⁰ beriefen, welcher vorübergehende Lockerungen der Beihilfekontrolle vorsieht.

Das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu schützen, und der Bereitstellung von Instrumenten zur Erreichung wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischer Ziele auf nationaler Ebene prägt das EU-Beihilfenregime und führt zu der Frage, inwiefern solche Maßnahmen langfristige Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen und ob die vorübergehenden Erleichterungen mit dem Grundsatz eines unverfälschten Wettbewerbs vereinbar sind.

1.2 Untersuchungsgegenstand und Methodik

Die gegenständliche Arbeit untersucht die Rolle staatlicher Beihilfen im Binnenmarkt der Europäischen Union (EU) mit einem besonderen Fokus auf deren potenzielle Wettbewerbsverzerrungen und die Regulierungsmechanismen der EU. Im Zentrum steht die Frage, welche Rolle staatliche Beihilfen im Europäischen Binnenmarkt spielen, inwiefern sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen und welche Regulierungsmaßnahmen zu ihrer Kontrolle eingesetzt werden.

Zur Beantwortung dieser Fragestellung ist die Arbeit in zwei Hauptteile gegliedert:

Der erste Teil (Kapitel 2 bis 4) legt die rechtlichen Grundlagen dar, indem er die Normzwecke, Rechtsquellen sowie das Beihilfenaufsichtsverfahren nach Art. 108 AEUV beleuchtet. Hierbei werden einschlägige unionsrechtliche Vorschriften wie die Art. 107 bis 109 AEUV sowie relevante Sekundärrechtsakte analysiert. Ergänzend werden wegweisende Urteile des EuGH sowie die Praxis der Europäischen Kommission behandelt.

Der zweite Teil (Kapitel 5 bis 7) widmet sich der analytischen Untersuchung der Beihilfenpolitik der EU anhand von Krisensituationen, sektorspezifischen Fallstudien und einer Bewertung der Wirksamkeit aktueller Regulierungsmaßnahmen. Zunächst wird eine vergleichende Perspektive auf staatliche Beihilfen während der COVID-19-Pandemie und früherer Krisenzeiten (z.B. Finanzkrise 08/09) eingenommen. Anschließend erfolgt eine sektorale Analyse in den Bereichen Energie und Verkehr, wobei anhand von Fallstudien die Auswirkungen staatlicher Beihilfen auf den Binnenmarkt untersucht werden. Schließlich wird die Effektivität der derzeitigen Regulierungsmechanismen bewertet und durch Handlungsempfehlungen abgeschlossen.

¹⁰ Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für Staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, ABl, C 91 I, 20.3.2020.

Methodisch kombiniert die Arbeit eine rechtsdogmatische Analyse mit einer empirischen Untersuchung. Erstere dient dazu, bestehenden Normen des europäischen Beihilferechts systematisch darzustellen und ihre Anwendung durch die EU-Institutionen zu bewerten. Ergänzend wird eine rechtsvergleichende Betrachtung der Beihilfepolitik verschiedener EU-Mitgliedstaaten herangezogen. Der empirische Teil stützt sich auf Berichte der Europäischen Kommission, statistische Erhebungen und Fallstudien, um die praktische Wirksamkeit der bestehenden Beihilferegelungen zu untersuchen. Die Krisenanalyse erfolgt anhand eines retrospektiven Vergleichs von Beihilfemaßnahmen in unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausnahmezuständen.

2 Grundlagen

2.1 Normzweck und Bedeutung

Die historische Entwicklung des Beihilfenrechts, angefangen mit den Prinzipien einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb¹¹ im Vertrag von Amsterdam (EGV-Amsterdam),¹² vergegenwärtigen die dynamische Anpassung der Vorschriften an neue politische und wirtschaftliche Herausforderungen. Während das Bekenntnis zu einer offenen Marktwirtschaft seit dem Vertrag von Lissabon¹³ nur noch in Art. 119 Abs. 1 AEUV verankert ist, sichert das Protokoll Nr. 27¹⁴ die Verpflichtung der EU, den Wettbewerb im Binnenmarkt vor Verfälschungen zu schützen.

Insbesondere die Finanz- und Staatsschuldenkrise nach 2007, die COVID-19-Pandemie und die wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine haben die Bedeutung der staatlichen Beihilfen als Instrument zur Krisenbewältigung hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission einer Modernisierungsinitiative¹⁵ des EU-Beihilfenrechts eingeleitet, die unter anderem auf die Konsolidierung der bestehenden über vierzig Rechtsinstrumente (Verordnungen, Leitlinien, etc.) und die Einführung vereinfachter Verwaltungsverfahren abzielte. Diese Reformen führten zu einer stärkeren Fokussierung auf besonders kritische Beihilfen, während geringfügige Beihilfen (*de-minimis*) weniger stark

¹¹ vgl. Art. 4 Abs. 1 EGV-Amsterdam

¹² Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 340 v. 10.11.1997.

¹³ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 306 v. 17.12.2007.

¹⁴ vgl. Protokoll (Nr. 27) über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, Vertrag von Lissabon, 155.

¹⁵ s. Mitteilung COM (2012) 209 final.

reguliert wurden.¹⁶ Doch nicht nur Herausforderungen innerhalb der EU, sondern auch globale Wettbewerbsbedingungen erfordern Anpassungen im Beihilfenrecht. Die Art. 107 ff. AEUV adressieren bislang lediglich Subventionen innerhalb der EU und bieten keinen umfassenden Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen aus Drittstaaten.¹⁷ Die Kommission begegnete den globalen Wettbewerbsbedingungen mit dem *Weißbuch zu Drittstaatsubventionen*¹⁸ und dem darauffolgenden Verordnungsentwurf.¹⁹

2.2 Rechtsquellen

2.2.1 Verbot staatlicher Beihilfen

Primärrechtliche Rechtsquellen des Beihilferechts sind die Regelungen der Art. 107 bis 109 AEUV. Als Teil des Wettbewerbskapitels des Vertrages (Art. 101 bis 109 AEUV) tragen sie zu einem System bei, welches den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützen soll.²⁰

Art. 107 Abs. 1 AEUV statuiert ein grundsätzliches Verbot mitgliedstaatlicher Beihilfen unter den dort genannten Voraussetzungen. Abs. 2 nennt eine Reihe von Legalausnahmen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sein können. Die Abs. 3 lit. a) - d) legen materiellrechtliche Kriterien fest, nach denen die Europäische Kommission in Ausübung ihres Ermessens Ausnahmen vom Beihilfeverbot genehmigen kann. Ferner kann der Rat gem. Abs. 3 lit. e) weitere Ausnahmen für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige bejahen.

Im Verfahren des Art. 108 AEUV obliegt die Feststellung der Unzulässigkeit der Beihilfe allein der Kommission. Dies bedeutet gleichzeitig, dass der Einzelne sich vor nationalen Gerichten grundsätzlich nicht direkt auf die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit Art. 107 Abs. 1 AEUV berufen kann. Demgegenüber entfaltet Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV unmittelbare Wirkung,²¹ welcher während des Hauptprüfverfahrens sowie des Vorprüfverfahrens die Gewährung einer (noch) nicht genehmigten Beihilfe untersagt.²²

Zur Gewährleistung einer harmonisierten und effizienten Anwendung des Beihilferechts ermächtigt Art. 109 AEUV schließlich den Rat, zweckdienliche Durchführungsvorschriften zu den Art. 107, 108 AEUV zu erlassen. Der Rat handelt dabei auf Vorschlag der Europäischen

¹⁶ Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 1.

¹⁷ so etwa Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 3.

¹⁸ s. COM (2020) 253 final.

¹⁹ s. COM (2021) 223 final.

²⁰ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 1.

²¹ EuGH C-78/76, ECLI:EU:C:1977: 52 – Steinike; EuGH C-17/91, ECLI:EU:C:1992 : 514 – Lornoy.

²² EuGH, Rs. C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Rn. 38 f. (SFEI/La Poste); vgl. zu Einzelheiten Art. 108, Rn. 11 ff. und 19 ff.

Kommission und unter Einhaltung der in Art. 16 Abs. 3 EUV sowie Art. 238 AEUV festgelegten Verfahrensregeln.²³ Auf Grundlage dieser Ratsverordnungen ist die Kommission nach Art. 108 Abs. 4 AEUV wiederum befugt, spezifische Verordnungen zu erlassen, die etwa einzelne freigestellte Bereiche²⁴ regelt.

2.2.1.1 Verbotstatbestand (Art. 107 Abs. 1 AEUV)

2.2.1.1.1 Zuwendungskomponente

Der Begriff der staatlichen Beihilfe ist kein statischer Begriff, sondern Anpassungen unterworfen.²⁵ Nach dem Wortlaut des Art. 107 Abs. 1 AEUV, in dem es heißt „Beihilfen gleich welcher Art“ ist der Begriff weit zu fassen und als Rechtsbegriff unter Heranziehung objektiver Kriterien auszulegen.²⁶ Die Definition des Beihilfebegriffs richtet sich mangels einer Legaldefinition nach den Charakteristika der Maßnahmen, die als Beihilfe iSd Art. 107 Abs. 1 AEUV einzuordnen sind.²⁷ Grundsätzlich umfasst sind alle freiwilligen Begünstigungen²⁸ von Unternehmen oder Produktionszweigen, die nicht durch marktgerechte Gegenleistungen²⁹ kompensiert werden.

Nach Rechtsprechung des EuGH richtet sich die Qualifizierung einer Maßnahme als Beihilfe iSd Vorschrift maßgebend nach ihrer Wirkung; auf Gründe oder Ziele ihrer Gewährung komme es in diesem Rahmen nicht an (sog. *Wirkungs-Doktrin*).³⁰ Demgemäß kommt es nicht darauf an, ob die Maßnahme legitime Ziele verfolgt, etwa im Bereich der sozialen Sicherheit oder Kulturförderung.³¹

²³ Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 109 Rn. 1.

²⁴ bspw. die VO (EU) 651/2014, welche bestimmte Gruppen von Beihilfen, darunter Ausbildungs-, Regional-, Forschungs- und Innovationsbeihilfen sowie Umwelt- und Sportinfrastrukturbeihilfen, als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt; Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 109 Rn. 1; Friedrich/Erlbacher in Groeben, von der/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 109 Rn. 1

²⁵ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 82. EL Mai 2024, AEUV Art. 107 Rn. 32.

²⁶ EuG T-152/99, ECLI:EU:T:2002:188 – Hijos de Andrés Molina, SA/Kommission.

²⁷ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 82. EL Mai 2024, AEUV Art. 107 Rn. 33.

²⁸ An der Freiwilligkeit fehlt es, wenn nationale Behörden bei Unternehmen zu Unrecht erhobene Beiträge erstatten müssen oder verpflichtet sind, ihnen Schadensersatz bzw. für die Enteignung von Wirtschaftsgütern Entschädigung leisten, vgl. EuGH 27.3.1980 – C-61/79, ECLI:EU:C:1980:100 Rn. 31. – Denkavit; uGH 27.9.1988 – C-106/87 bis C-120/87, ECLI:EU:C:1988:457 Rn. 23. – Asteris/Griechenland u. Kommission und Entsch. d. Kommission v. 20.11.2007, ABl. 2008 L 144, 37 Rn. 70 ff.

²⁹ EuGH C-30/59, ECLI:EU:C:1961:2 – Bergmannsprämie; EuGH 11.7.1996 – C-39/94, SFEI/La Poste, ECLI:EU:C:1996:285 Rn. 60; EuGH 29.4.1999 – C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210 Rn. 41 – Spanien/Kommission; EuG 10.5.2000 – T-46/97, ECLI:EU:T:2000:123 Rn. 78 – SIC/Kommission; EuG, 6.3.2003 – verb. Rs. T-228/99 u. T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57 Rn. 207 – WestLB/Kommission.

³⁰ 1 EuGH 09. 06. 2011, C-71/09, C-73/09 und C-76/09 Rn. 94 – Comitato „Venezia vuole vivere“ ua/Kommission; EuGH, Rs. C-382/99, Slg. 2002, I-5163, Rn. 61 – Niederlande/Kommission; Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 11; Arhold in Montag/Säcker, MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107, Rn. 107.

³¹ EuGH, Rs. C-342, Slg. 1999, I-2459, Rn. 23 – Spanien/Kommission; EuG, Rs. T-14/96, Slg. 1999, II-139, Rn. 81 – BAI/Kommission.

Zum einen kann die Begünstigung von Unternehmen in einer Subvention bestehen, bei der dem Unternehmen staatliche Mittel (z.B. durch Zahlungen an das betreffende Unternehmen)³² übertragen werden, so dass seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Unternehmen verbessert wird.³³

Zum anderen liegt aber auch eine Begünstigung vor, wenn ein Unternehmen gegenüber seinen Mitbewerbern von Kosten entlastet wird, die es normalerweise tragen müsste (Belastungsverminderung)³⁴. Eine solche liegt vor, wenn die Sozialangaben für Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges abgesenkt werden.³⁵ In diesem Kontext können auch Verfahrenshandlungen unter den Begriff der staatlichen Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen, wenn sie dazu führen, dass ein an sich neutrales rechtliches Regelungsregime zugunsten selektiver Unternehmen oder Personen verfälscht wird.³⁶

Ein Beispiel dafür sind Steuervorbescheide („*tax rulings*“) ³⁷, bei denen Steuerbehörden Unternehmen im Voraus verbindlich bestätigen, wie bestimmte steuerliche Regelungen auf sie angewendet werden. Problematisch wird dies, wenn genannte Vorbescheide den Fremdvergleichsgrundsatz („*arm's length principle*“)³⁸ verletzen, welcher regelt, dass Verrechnungspreise zwischen verbundenen Unternehmen so gestaltet sein müssen, wie sie zwischen unabhängigen Unternehmen vereinbart worden wären. Werden in einem Steuervorbescheid beispielsweise unangemessen niedrige Verrechnungspreise genehmigt, zahlt das betreffende Unternehmen weniger Steuern als vergleichbare Unternehmen und erhält dadurch einen selektiven Vorteil. Dies führt zu einer sog. kontrafaktischen Tatbestandswirkung,³⁹ bei der durch die staatliche Maßnahme eine wirtschaftliche Realität geschaffen wird, die von der eigentlichen rechtlichen oder wirtschaftlichen Situation abweicht. Fälle dieser Art sind jüngst vermehrt in den Fokus der EU-Kommission gerückt, die etwa Steuervorbescheide einzelner Mitgliedstaaten wie Luxemburg ⁴⁰ oder Irland⁴¹ als unzulässige staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälscht, eingestuft hat.

³² Entsch. d. Kommission Nr. 87/98/EWG, ABl. 1987 L 40, 17 (18).

³³ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 82. EL Mai 2024, AEUV Art. 107 Rn. 54.

³⁴ ebd.

³⁵ EuGH 2.7.1974 – C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71 Rn. 33, 35 – Italien/Kommission; EuGH 14.2.1990 – C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67 Rn. 41 – Frankreich/Kommission.

³⁶ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 11.

³⁷ vgl. die Übersicht der Kommission unter https://ec-europa-eu.uaccess.univie.ac.at/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html

³⁸ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 11.

³⁹ ebd.

⁴⁰ EuGH v. 10.9.2024 C-465/20 P – in diesem Urteil bestätigte der EuGH die Entscheidung der EU-Kommission, dass Irland Apple unzulässige staatliche Beihilfen in Form von Steuervorbescheiden gewährt hatte.

⁴¹ EuGH v. 14.12.2023 C-457/21 O – hier wurde festgestellt, dass ein von Luxemburg erlassener Steuervorbescheid zugunsten von Amazon eine unzulässige staatliche Beihilfe darstellte.

Eine Begünstigung liegt nicht vor, wenn der gewährte Vorteil durch eine angemessene Gegenleistung ausgeglichen wird. Im Einzelfall kann dies durch einen detaillierten Nachweis der angefallenen Kosten belegt werden.⁴²

Zur Abgrenzung marktgerechten staatlichen Verhaltens von Zuwendungen mit Beihilfecharakter hat sich das sog. Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten (*Market Economy Operator Principle, MEOP*)⁴³ etabliert. Dabei wird das wirtschaftliche Handeln einer staatlichen Stelle mit dem hypothetischen Verhalten eines privaten Akteurs verglichen, der nach Rentabilitäts Gesichtspunkten agiert.⁴⁴ Wenn ein solcher Akteur den gewährten Vorteil nicht nur oder nur zu ungünstigeren Bedingungen gewähren würde, liegt eine Begünstigung iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV vor. Eine staatliche Kapitalbeteiligung wird demnach nicht als staatliche Beihilfe in Sinne dieser Vorschrift eingestuft, wenn sie unter denselben Bedingungen erfolgt, die auch ein privates Unternehmen auf dem Markt akzeptieren würde.⁴⁵

Die Europäische Kommission ist bei der Ermittlung des Beihilfencharakters zur Anwendung dieses Prinzips verpflichtet, soweit ein Vergleich möglich ist.⁴⁶ Dies betrifft insbesondere Zuwendungen an öffentliche Unternehmen⁴⁷, staatliche Kapitalbeteiligungen⁴⁸ sowie Bürgschaften⁴⁹ und Darlehen⁵⁰. Unterlässt die Kommission einen solchen Vergleich, begründet dies einen von der Nichtigkeit behafteten Verfahrensmangel.⁵¹

Eine Prüfung der Ausnahmebestimmungen setzt voraus, dass der Beihilfebegriff bejaht sowie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:⁵²

- **Bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen** muss ein Vorteil gewährt werden (*Erfordernis der Selektivität oder Spezifität*);
- dabei handelt es sich um eine **staatliche Maßnahme** oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel, die **dem Staat zuzurechnen** ist;
- Die Maßnahme muss den **Wettbewerb potenziell verfälschen** und

⁴² vgl. EuG 13.7.2000 T-46/97 SIC, Slg. 2000, II-2125 Rn. 84.

⁴³ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, ABl. 2016 Nr. C 262/1, Rn. 73 ff.

⁴⁴ EuGH C-482/99, Slg. 2002, I-4397, Rn. 68 ff. – Frankreich/Kommission.

⁴⁵ EuGH 10.7.1986 – C-234/84, ECLI:EU:C:1986:302 Rn. 14. – Belgien/Kommission.

⁴⁶ EuGH C-482/99, Slg. 2002, I-4397, Rn. 68 ff. – Frankreich/Kommission.

⁴⁷ vgl. auch RL 2006/111/EG der Kommission vom 16.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl. 2006 Nr. L 318/17.

⁴⁸ vgl. auch *Dreher*, GS-Knobbe-Keuk, S. 583 ff.

⁴⁹ EuGH, verb. Rs. C-329/93, C-62/95 und C-63/95, Slg. 1996, I-5151 Rn. 23 – Bremer Vulkan u. a./Kommission.

⁵⁰ EuGH 14.2.1990 C-301/87 Rn. 41 – Boussac.

⁵¹ vgl. EuG 02.03.2012, T-29/10 und T-33/10 Rn. 153 – Niederlande/Kommission, I-00000.

⁵² EuGH 13.9.2017 C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671 Rn. 17 – ENEA.

- sie muss geeignet sein, den **Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen**.⁵³

Der Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV ist nicht eröffnet, soweit eines der genannten Kriterien nicht vorliegt.⁵⁴

2.2.1.1.2 Selektive Begünstigung

Neben der Zuwendungskomponente verlangt der Begriff der Beihilfe iSd Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass die Begünstigung bestimmten Unternehmen⁵⁵ oder Produktionszweigen⁵⁶ zukommt.⁵⁷ Unter den Unternehmensbegriff fällt „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit“, wobei eine Tätigkeit wirtschaftlich ist, wenn sie darin besteht, auf einem bestimmten Markt Waren und/oder Dienstleistungen anzubieten;⁵⁸ auf die Gewinnerzielungsabsicht kommt es hierbei jedoch nicht an.⁵⁹ Eine vorgelagerte Tätigkeit kann als wirtschaftlich angesehen werden, wenn sie in enger Verbindung zu einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit steht.⁶⁰ Der Begriff „Produktionszweig“ ist extensiv zu interpretieren und erfasst grundsätzlich Begünstigte jeden Wirtschaftszweiges, also auch Dienstleistungs- und Handelsunternehmen sowie die freien Berufe.⁶¹

Keine Beihilfen sind Leistungen an private Haushalte im Rahmen der Einkommens- und Sozialpolitik, solange diese nicht mit der Verpflichtung verbunden sind, bestimmte Güter oder Dienstleistungen zu beziehen.⁶² Ferner fallen allgemeine Wirtschaftsfördermaßnahmen nicht unter den Beihilfebegriff, sofern sie keine spezifischen Unternehmen, Regionen oder Wirtschaftszweige bevorzugen.⁶³ Eine Maßnahme, die nur produzierende Unternehmen begünstigt, jedoch nicht zugleich sämtliche Dienstleister, ist demnach eine Maßnahme

⁵³ EuGH 24.7.2003 – C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 Rn. 75 – Altmark Trans.

⁵⁴ EuGH 2.9.2010, C-399/08, Slg. 2010, I-7831, Rn. 39 – Kommission/Deutsche Post.

⁵⁵ Vgl. Art. 101 AEUV

⁵⁶ Erfasst werden sog. „Branchen“, vgl. *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, Art. 107 Abs. 1 AEUV, Rn. 135; *Mestmäcker/Schweitzer*, in: *Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht, Art. 107 Abs. 1 AEUV, Rn. 10; *Hoischen*, Die Beihilfenregelung in Art. 92 EWGV, S. 57.

⁵⁷ *Arhold* in *Montag/Säcker*, MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107. Rn. 306 ff.; *Cremer* in *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 30.

⁵⁸ EuGH 18.6.1998 – C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303 Rn. 36 – Kommission/Italien; EuGH 25.10.2001 – C-475/99, ECLI:EU:C:2001:577 Rn. 19 – Glöckner; EuGH 19.2.2002 – C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98 Rn. 47 – Wouters.

⁵⁹ EuGH, Rs. C-244/94, Slg. 1995, I-4013, Rn. 17 – Fédération française des sociétés d'assurance.

⁶⁰ EuGH, Rs. C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, Rn. 36 – Compass-Datenbank GmbH/Österreich; EuG, Rs. T-309/12, ECLI:EU:T:2014:676, Rn. 52 – Zweckverband Tierkörperbeseitigung.

⁶¹ *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 46.

⁶² *Eisenhut* in *Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair*, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 16.

⁶³ ebd.

zugunsten „bestimmter“ Unternehmen.⁶⁴ Das Merkmal der Selektivität ist hierbei weit auszulegen.⁶⁵ Im Gegensatz dazu stellen Maßnahmen, die unterschiedslos im Inland unabhängig vom Gegenstand ihrer Tätigkeit allen Unternehmen zugutekommt, keine staatliche Beihilfe dar.⁶⁶ Das Grundsatz der Spezifität dient dazu, allgemeine wirtschaftspolitische Fördermaßnahmen, – wie etwa allgemeine Steuersenkungen, Lohnzuschüsse oder Vorruhestandsregelungen⁶⁷ – die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, von staatlichen Beihilfen abzugrenzen.⁶⁸ Allerdings kann auch eine „allgemein formulierte Maßnahme“ selektiv sein, wenn ihre tatsächliche Wirkung de facto nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweigen begünstigt.⁶⁹ In diesen Fällen wird die Maßnahme trotz ihrer abstrakt-generellen Formulierung als spezifisch angesehen, da sie praktisch einen Vorteil für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer schafft. Entscheidend ist schließlich nicht nur die äußere Form der Maßnahme, sondern ihre tatsächliche (selektive) Wirkung.⁷⁰

2.2.1.1.3 Aus staatlichen Mitteln stammende Zuwendung

Aus staatlichen Mitteln gewährt sind alle Beihilfen, die unmittelbar oder mittelbar durch staatliche Hoheitsträger veranlasst werden,⁷¹ unabhängig vom rechtlichen Status der gewährenden Einrichtung.⁷² Darunter fallen alle Maßnahmen, u.a. der Bundes- und Landesverwaltung, Kommunen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, öffentlichen Anstalten und Stiftungen, wenn diese direkt oder indirekt zu Lasten der öffentlichen Haushalte⁷³ gehen. Die Vorschrift des Art. 107 Abs. 1 AEUV differenziert nicht, ob eine Beihilfe direkt vom Staat selbst oder über öffentliche oder private Einrichtungen gewährt wird, die der Staat speziell dafür eingerichtet oder bestimmt hat.⁷⁴ Demnach liegt eine Beihilfe sowohl dann vor, wenn sie unmittelbar aus einem staatlichen Haushalt stammt, als auch dann, wenn sie durch Institutionen gewährt wird, die zwar formal unabhängig sind, aber im Auftrag

⁶⁴ EuGH 8.11.2001 C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598 Rn. 42 – *Adria-Wien Pipeline/Finanzlandesdirektion*.

⁶⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-409/00, Slg. 2003, I-1487, Rn. 47 f. – *Spanien/Kommission*; Rs. C-75/97, Slg. 1999, I-3671, Rn. 32 ff. – *Belgien/Kommission*.

⁶⁶ EuGH C-143/99, ECLI:EU:C:2001: 598 – *Adria-Wien-Pipeline*.

⁶⁷ *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 30.

⁶⁸ *von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 47.

⁶⁹ vgl. EuG, verb. Rs. T-92/00 und T-103/00, Slg. 2002, II-1385, Rn. 157 – *Territorio Histórico de Álava/Kommission*.

⁷⁰ *Mestmäcker/Schweitzer*, EuWettbR, § 43, Rn. 52 ff mwN.

⁷¹ EuGH 15.7.2004 – C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448 Rn. 34 – *Pearle ua/Hoofdbedrijfshap Ambachten*; EuGH 9.11.2017 – 9.11.2017 – C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836 Rn. 44 f. – *Kommission/TV2 Denmark*.

⁷² EuGH 17.6.1999 – C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313 Rn. 35 – *Piaggio*; EuGH 13.3.2001 – C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160 Rn. 58 – *PreussenElektra*; EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 24 – *Frankreich/Kommission*.

⁷³ *Mestmäcker/Schweitzer*, EuWettbR, § 43 Rn. 64.

⁷⁴ EuGH 15.7.2004 – C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448 Rn. 34 – *Pearle ua/Hoofdbedrijfshap Ambachten*; EuGH 9.11.2017 – 9.11.2017 – C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836 Rn. 44 f. – *Kommission/TV2 Denmark*.

des Staates handeln oder unter dessen Kontrolle stehen.⁷⁵ Der EuGH hat diese Gleichstellung damit begründet, dass nur so verhindert werden kann, dass Mitgliedstaaten die Beihilfevorschriften umgehen, indem sie Beihilfen über scheinbar unabhängige Institutionen gewähren.⁷⁶

Ziel ist es, sicherzustellen, dass der Beihilfecharakter nicht allein durch die Wahl des rechtlichen oder organisatorischen Rahmens einer Maßnahme umgangen wird. Dabei ist der Begriff „aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“ weiter gefasst als „staatliche Beihilfen“, ⁷⁷ da er auch Maßnahmen umfasst, bei denen der Staat nicht unmittelbar die Mittel bereitstellt, sondern über andere Einrichtungen kontrolliert oder beeinflusst. Die Abgrenzung ist lediglich dogmatischer Natur, da beide Begriffe dieselbe Rechtsfolge auslösen: ⁷⁸ jede Maßnahme, die unter einen der Begriffe fällt, unterliegt der Beihilfenkontrolle – eine Abgrenzung zwischen den genannten Tatbestandsalternativen kann folglich dahinstehen.⁷⁹

Der EuGH legt bei diesem Merkmal des Art. 107 Abs. 1 AEUV zwei wesentliche Voraussetzungen zugrunde, nämlich, dass:

1. die Vorteile **unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln** gewährt werden⁸⁰ und
2. **dem Staat zuzurechnen** sind.⁸¹

Beim erstgenannten Kriterium ist entscheidend, ob die Vorteile, die den Begünstigten zugutekommen, staatlicher Kontrolle unterliegen und ob dieser staatliche Einfluss für die Gewährung des Vorteils kausal war. ⁸² Eine direkte Übertragung staatlicher Mittel ist hierbei nach Rechtsprechung des EuGH nicht erforderlich; ⁸³ vielmehr genügt bereits eine staatliche Einflussnahme auf eine Unternehmensentscheidung durch Ausübung von Mehrheitsrechten.⁸⁴

⁷⁵ vgl. EuGH 13.03.2001, C-379/98 – Preussen Elektra AG/Schleswig AG, Slg. 2001, I-2099 Rn. 58; EuGH 20.11.2003, C-126/01 – GEMO SA, Slg. 2003, I-13769, Rn. 23.

⁷⁶ EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 23 – Frankreich/Kommission.

⁷⁷ EuGH 13.10.1982 – verb. Rs. 213/81 bis 215/81, ECLI:EU:C:1982:351 Rn. 22 – Zollkontingente.

⁷⁸ EuGH 14.10.1987 – C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437 Rn. 17 – Deutschland/Kommission; EuGH 2.2.1988 – verb. Rs. C-67/85, 68/85 u. 70/85, ECLI:EU:C:1988:38 Rn. 35 – van der Kooy/Kommission; EuGH 7.6.1988 – C-57/86, ECLI:EU:C:1988:284 Rn. 12 – Griechenland/Kommission; EuGH 21.3.1991 – C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136 Rn. 11 – Italien/Kommission.

⁷⁹ *Reus/Mühlhausen/Stöhr*, Haushalts- und BeihilfeR der EU, Rn. 30; *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 32.

⁸⁰ EuGH 17.6.1999 – C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313 Rn. 35 – Piaggio; EuGH 13.3.2001 – C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160 Rn. 58 – PreussenElektra; EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 24 – Frankreich/Kommission

⁸¹ EuGH 21.3.1991 – C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136 Rn. 11 – Italien/Kommission; EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 24 – Frankreich/Kommission.

⁸² EuGH C-482/99, ECLI:EU:C:2002: 294 – Kommission/Frankreich; EuG T-136/05, ECLI:EU:T:2007: 295–Salvat père & fils.

⁸³ EuGH 19.5.1999 – C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251 Rn. 16 – Italien/Kommission; EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 36 – Frankreich/Kommission.

⁸⁴ EuGH, verb. Rs. 67/85, 68/85 und 70/85, Slg. 1988, 219, Rn. 36 f. – van der Kooy.

Keine Belastung des Staates liegt vor, wenn eine öffentlich-rechtliche Einrichtung Mittel durch Abgaben von Unternehmen generiert, die anschließend denselben Unternehmen zugutekommen.⁸⁵ Entscheidend ist hier, dass die Gelder vollständig aus den Abgaben der Unternehmen stammen und der Staat lediglich als Vermittler oder Verwalter fungiert, ohne dabei eigene Mittel aus dem Staatshaushalt aufzuwenden. Ebenso fallen Maßnahmen, wie etwa die staatliche Festsetzung von Mindestpreisen⁸⁶ oder die Verteilung von Zollkontingenten⁸⁷ nicht in den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV, soweit daraus keine unmittelbare oder mittelbare Belastung des Staates entsteht.⁸⁸

Das andere Kriterium verlangt, dass die Vergünstigungen dem Staat zurechenbar sind.⁸⁹ Dies ist dann der Fall sein, wenn der Staat selbst die Maßnahme durch direkte Zuschüsse oder Steuervergünstigungen gewährt oder beispielsweise Überschüsse an den Staat abgeführt werden und der Staat deshalb konkret Einfluss auf die Entscheidung zur Gewährung des Vorteils nimmt (Zurechenbarkeit).⁹⁰ Dieses Kriterium legte der EuGH in seinem Urteil⁹¹ vom 21.3.1991 (Rs. C-305/89 – Italien/Kommission) zugrunde. In dem Fall ging es um eine Regelung, bei der Exportzuschüsse durch Abgaben von Unternehmen finanziert wurden. Der Gerichtshof musste darüber befinden, ob diese – nicht direkt aus dem Staatshaushalt stammenden – Zuschüsse als staatliche Beihilfen iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren sind. Er bejahte dies – mit der Begründung, dass die Abgaben von den Unternehmen zwar formell aufgebracht worden sind, der Staat jedoch den Rahmen für die Finanzierung schuf und damit die Verteilung der Zuschüsse konkret steuerte.⁹²

Die Zurechenbarkeit einer Maßnahme ergibt sich jedoch nicht schon aus der bloßen Möglichkeit des Staates zur Einflussnahme.⁹³ Der EuGH konkretisierte in seinem Urteil *Stardust Marine* (Rs. C-482/99), dass der Staat im konkreten Fall tatsächlich Einfluss genommen haben muss.⁹⁴ Da der direkte Nachweis einer tatsächlichen Kontrolle des Staates über eine Maßnahme allerdings idR schwierig zu erbringen ist, lässt der EuGH bereits ein Komplex von Indizien, die sich aus den Umständen des Einzelfalls ergeben, als ausreichend

⁸⁵ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 39.

⁸⁶ EuGH, Rs. 82/77, Slg. 1978, 25, Rn. 23/25 – van Tiggele.

⁸⁷ EuGH, verb. 213/81 und 215/81, Slg. 19823583, Rn 22 f. – Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor; Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 34.

⁸⁸ EuGH, Rs. 82/77, Slg. 1978, 25, Rn. 23/25 – van Tiggele.

⁸⁹ vgl. EuGH 16.5.2002 – C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 Rn. 51 – Stardust Marine.

⁹⁰ EuGH 15.7.2004 C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448 Rn. 36 – Pearle ua/Hoofdbedrijfschap Ambachten; EuGH 9.11.2017 C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017 Rn. 59 – Kommission/TV2 Denmark.

⁹¹ EuGH 21.3.1991 C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142 Rn. 14 – Italien/Kommission.

⁹² EuGH 21.3.1991 C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142 Rn. 13-15 – Italien/Kommission.

⁹³ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 41.

⁹⁴ EuGH 16.05.2002 C-482/99, Slg. 2002, I-4397, Rn. 54 ff. – Stardust Marine.

gelten.⁹⁵ Indizien können u.a. sein: Eingliederung des Unternehmens in die staatliche Verwaltung, eine intensive behördliche Kontrolle oder die Verfolgung öffentlicher Interessen durch die Maßnahme sein. Diese müssen für die Feststellung der Zurechenbarkeit in ihrer Gesamtheit herangezogen und bewertet werden, so das Gericht.⁹⁶

Maßnahmen können einem Mitgliedstaat nicht zugerechnet werden, wenn dieser lediglich Vorgaben aus dem Unionsrecht umsetzt. Dies ist der Fall, wenn ein MS Steuerbefreiungen gewährt, zu denen er aufgrund einer RL verpflichtet ist. Dies gilt selbst, wenn der MS optional mögliche Steuerbefreiungen nicht auf andere Unternehmen anwendet, die im Wettbewerb tätig sind, sofern das Unionsrecht ihn nicht ausdrücklich verpflichtet.⁹⁷

Die Rechtsprechung verlangt neben der Abgrenzung dieses Kriteriums von demjenigen der Staatlichkeit der Mittel das kumulative Vorliegen beider.⁹⁸

Art. 107 Abs. 1 AEUV setzt weiter eine zumindest drohende Verfälschung des Wettbewerbs voraus.⁹⁹ Diese liegt vor, wenn die Beihilfe die Stellung des Begünstigten auf dem sachlich, zeitlich und räumlich relevanten Markt¹⁰⁰ zulasten ihrer Konkurrenten durch die Beihilfe verbessert und kehrseitig in gleichem Maße die Wettbewerbsposition anderer Unternehmen beeinträchtigt.¹⁰¹ Um dies festzustellen, wird die Wettbewerbssituation vor und nach der Gewährung der Beihilfe verglichen.¹⁰²

Während die Europäische Kommission grundsätzlich die Ansicht vertritt, dass jede Beihilfegewährung per se eine Wettbewerbsverfälschung verursacht, da jeder staatlich gewährte Vorteil die Wettbewerbsposition des Begünstigten verbessert, verlangt der EuGH mittels einer eingehenden Marktanalyse die konkrete Prüfung der wettbewerbsrelevanten Umstände und eine nachvollziehbare Begründung im jeweiligen Kommissionsbeschluss.¹⁰³ Dazu gehören insbesondere Angaben zur Marktstruktur, Marktanteilen und Handelsströmen.¹⁰⁴

⁹⁵ EuG 19.3.2019 – T-98/16 u. a. ECLI:EU:T:2019:167 Rn. 84 – Tercas u. a./Kommission; EuGH 2.3.2021 – C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154 – Kommission/Tercas u. a.; EuGH, Rs. C-482/99, Slg. 2002, I-4397, Rn. 50 ff. – Stardust Marine.

⁹⁶ EuGH 16.05.2002 C-482/99, Slg. 2002, I-4397, Rn. 54 ff. – Stardust Marine.

⁹⁷ EuG 5.4.2006 – T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104 Rn. 102 – Deutsche Bahn/Kommission.

⁹⁸ EuG, Rs. T-98/16, ECLI:EU:C:2019:167, Rn. 70 – Italien u. a./Kommission.

⁹⁹ EuGH C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311 – Belgien/Kommission, EuGH C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 – Altmark Trans.

¹⁰⁰ Der relevante Markt iSd gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts umfasst alle Produkte oder Dienstleistungen, die aufgrund ihrer Eigenschaften, ihres Verwendungszwecks und Preiselastizität substituierbar sind (sachlich) sowie das geografische Gebiet mit homogenen Wettbewerbsbedingungen (räumlich), vgl. Kommission, ABl. 1997 C-372/5; *König/Kühling*, EuZW 1999, 517 (518, 522).

¹⁰¹ Vgl. *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 35.

¹⁰² EuGH, Rs. 173/73, Slg. 1974, 709, Rn. 38/40 – Italien/Kommission; Rs. 730/79, Slg. 1980, 2671, Rn. 11 – Philip Morris/Kommission.

¹⁰³ Begründungspflicht der Kommission, vgl. EuG Rs. T-288/97, Slg. 1999, II-1871, Rn. 48/50 – Friuli Venezia Giulia/Kommission; Rs. T-298/97, Slg. 2000, II-2319, Rn. 95 – Alzetta Mauro u. a./Kommission.

¹⁰⁴ Vgl. EuGH, verb. Rs. 296/82 und 318/82, Slg. 1985, 809, Rn. 24 – Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission.

Indes hat das EuG die Anforderungen an den Nachweis einer wettbewerbsverfälschenden Wirkung in jüngerer Judikatur gelockert. Danach ist in diesem Rahmen eine summarische Darstellung der wettbewerbsrelevanten Umstände sowie eine plausible Begründung ausreichend.¹⁰⁵ Von einer detaillierten Analyse der Marktstruktur oder einer genauen Marktabgrenzung kann demnach abgesehen werden.¹⁰⁶

Art. 107 AEUV erfasst nicht nur tatsächliche, sondern auch drohende Wettbewerbsverfälschungen, wobei die Feststellung einer bloß potenziellen Verfälschung hinreichend konkret begründet werden muss.¹⁰⁷ Die Regelung enthält allerdings keine spezifische zeitliche Komponente, sondern lediglich eine Wahrscheinlichkeits- oder Möglichkeitsprüfung, ob eine Wettbewerbsverfälschung eintreten könnte.¹⁰⁸

Die Frage, ob Art. 107 Abs. 1 eine Spürbarkeit der Wettbewerbsverfälschung erfordert, ist in der Literatur bislang nicht abschließend geklärt.¹⁰⁹ Der EuGH hat zunächst keine klare Linie verfolgt,¹¹⁰ sich jedoch nicht zuletzt gegen ein Spürbarkeitserfordernis ausgesprochen. Auf die Spürbarkeit der Wettbewerbsverfälschung kommt es folglich nicht an.¹¹¹

Dies gilt allerdings nur jenseits der für sog. *De-minimis-Beihilfen* festgelegten Schwellenwerte in der VO (EU) Nr. 1407/2013 (De-minimis-VO, De-minimis-Regelung)¹¹². Obgleich die Rechtsprechung für die Wettbewerbsverfälschung keine Spürbarkeit verlangt, wird geringfügigen Beihilfen, die über einen kurzen Zeitraum dem Begünstigten zugutekommen, die Wirkung abgesprochen, den Wettbewerb zu verfälschen bzw. zu verfälschen drohend.³ Die Kommission hat deshalb mit ihrer De-minimis-Regelung eine praktische Grenze eingeführt, nach welcher Beihilfen, die unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts fallen, nicht vom Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst werden, vgl. Art. 3 Abs. 1 De-minimis-VO. Solche geringfügigen Beihilfen gelten gegenüber den gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV angemeldeten Beihilfen als geringfügig und unterliegen daher nicht der Notifizierungspflicht.

¹⁰⁵ EuG Rs. T-288/97, Slg. 1999, II-1871, Rn. 48/50 – Friuli Venezia Giulia/Kommission.

¹⁰⁶ EuG, Rs. T-298/97, Slg. 2000, II-2319, Rn. 95 – Alzetta Mauro u. a./Kommission.

¹⁰⁷ Vgl. Art. 296 Abs. 2 AEUV; zur Begründungspflicht der Kommission, vgl. EuGH 13.3.1985 – C-296/82 u. 318/82, ECLI:EU:C:1985:113 Rn. 24 – Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission.

¹⁰⁸ Cremer in Callies/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 37.

¹⁰⁹ Spürbarkeitsmerkmal bejahend: Wenig, in: Callies/Ruffert, GTE, EWGV, Art. 92, Rn. 2; Spürbarkeitsmerkmal ablehnend von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 107, Rn. 71.

¹¹⁰ Spürbarkeitserfordernis offengelassen: EuGH 17.9.1980 Rs. 730/79, Slg. 1980, 2671 – Phillip Morris/Kommission; Spürbarkeitserfordernis abgelehnt: EuGH 17.2.1987 Rs. 248/84, Slg. 1987, 401 – Deutschland/Kommission.

¹¹¹ hM, vgl. EuG verb. Rs. T-127/99 u. T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59 – Territorio Histórico de Álava/Kommission.

¹¹² Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission v. 18.12.2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl. 2013 L 352/1.

¹¹³ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 87.

Indes schafft die De-minimis-Politik ein Spannungsverhältnis zur Auslegung von Art. 107 Abs. 1 AEUV, wie sie durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde.

Nach Ansicht des EuGH ist jede staatliche Beihilfe potenziell wettbewerbsverfälschend, soweit sie die Position des begünstigten Unternehmens auf dem relevanten Markt verbessern kann.¹¹⁴

Diese weite Auslegung lässt keinen Raum für das Erfordernis einer Spürbarkeit oder eine formale Ausnahme bestimmter Beihilfen von der Anwendung der Vorschrift. Die De-minimis-Regelungen der Kommission hingegen nehmen geringfügige Beihilfen unterhalb eines festgelegten Schwellenwerts pauschal aus dem Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV heraus. Sie stützen sich dabei auf die Annahme, dass diese Beihilfen keine spürbare Wettbewerbsverfälschung bewirken können, obwohl sie formal unter Art. 107 Abs. 1 AEUV fallen könnten.¹¹⁵ Akzeptiert man die Ablehnung eines Spürbarkeitskriteriums bezüglich der Wettbewerbsverfälschung, verstoßen De-minimis-VO gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn sie solche Beihilfen bereits aus dem Anwendungsbereich der Norm ausschließen.¹¹⁶

Diese Auslegung wirft aus dogmatischer Sicht Bedenken zur Vereinbarkeit mit dem primären Gemeinschaftsrecht, namentlich mit dem AEUV auf: Art. 107 Abs. 1 AEUV unterliegt nach Rechtsprechung des EuGH der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle und eröffnet der Kommission nicht voll überprüfbare Entscheidungsspielräume bei der Feststellung, ob eine Maßnahme den Tatbestand erfüllt.¹¹⁷ Solche Spielräume erkennt der EuGH nur in spezifischen Bereichen an, etwa bei der Anwendung des Kriteriums des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers.¹¹⁸ Die De-minimis-Regelungen der Kommission könnten daher als unzulässige Erweiterung ihrer Befugnisse interpretiert werden und zugleich eine Unvereinbarkeit mit dem Primärrecht begründen.

Ein Lösungsansatz in Hinblick auf diese dogmatische Inkohärenz wäre nach *Cremer*, geringfügige Beihilfen nicht durch eine negative Tatbestandsdefinition aus Art. 107 Abs. 1 AEUV auszuschließen, sondern sie stattdessen auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären.¹¹⁹ Die Norm erlaubt es der Kommission, bestimmte Beihilfekategorien durch eine Verordnung allgemein von der Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV zu befreien. Eine solche Herleitung wäre dogmatisch sauberer.

¹¹⁴ EuGH 29.4.2004 C-372/97, Slg. 2004, I-3679 – Italien/Kommission; EuGH 17.3.1987 Rs. 248/84, Slg. 1987, 401 – Deutschland/Kommission.

¹¹⁵ vgl. zur Problematik: *Rengeling*, ZHR 152 (1988), 455 (465).

¹¹⁶ so etwa *Cremer* in *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 40.

¹¹⁷ ebd.

¹¹⁸ ebd.

¹¹⁹ ebd.

In der Praxis wird die De-minimis-Regelung dennoch weitgehend akzeptiert, da solche Beihilfen in der Regel keinen nennenswerten Einfluss auf den Wettbewerb haben, darüber hinaus aber pragmatische Vorteile bieten, insbesondere im Hinblick auf die Entlastung der Beihilfenkontrolle.¹²⁰

Der EuGH hat in seinen Urteilen¹²¹ eine indirekte Anerkennung dieser Regelung erkennen lassen, ohne sie jedoch explizit zu begründen. Gleichwohl bleibt die Frage der Vereinbarkeit der De-minimis-VO und dem Primärrecht in Gestalt des Art. 107 Abs. 1 AEUV offen.

2.2.1.1.4 Beeinträchtigung des Handelsverkehrs

Schließlich muss eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels (Waren- und Dienstleistungsverkehr) iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV derart vorliegen, dass eine staatliche Beihilfe die Wettbewerbsbedingungen auf einem Markt so verändert, dass sich die Stellung des begünstigten Unternehmens im Vergleich zu seinen Mitbewerbern in anderen MS verstärkt.

Eine Handelsbeeinträchtigung liegt vor, wenn die Ein- oder Ausfuhr durch die Beihilfe erschwert bzw. erleichtert wird.¹²² Dabei ist unerheblich, ob die Beihilfe positive Folgen, wie etwa eine Erhöhung der Handelsströme, auf den Handel hat.¹²³ Entscheidend ist vielmehr, dass sich der innergemeinschaftliche Handel durch die Beihilfe anders entwickelt, als er es ohne diese getan hätte.¹²⁴ Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Beihilfe den Export in andere Mitgliedstaaten fördert oder den Import von Produkten durch die Produktionssubvention vermindert. Auch Standortentscheidungen von Unternehmen können durch Beihilfen beeinflusst werden. Ferner reicht auch eine mittelbare Beeinträchtigung des Handels aus, z.B. wenn ein Mitgliedstaat Beihilfen für den Handel mit einem Drittland gewährt, in dem auch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten aktiv sind.¹²⁵

Das Tatbestandsmerkmal der Handelsbeeinträchtigung hat eigenständige Bedeutung neben der Wettbewerbsverfälschung. Die Zwischenstaatlichkeitsklausel erfüllt primär die Funktion, rein innerstaatliche Sachverhalte, die keine grenzüberschreitende Auswirkung haben, vom Anwendungsbereich der Art. 107 bis 109 AEUV auszuschließen.¹²⁶ Dennoch kann eine Handelsbeeinträchtigung vorliegen, wenn ein lokal tätiges Unternehmen indirekt mit

¹²⁰ vgl. *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 40.

¹²¹ zu der Frage, inwiefern ein Spürbarkeitserfordernis für Wettbewerbsverfälschungen besteht: EuGH 17.9.1980, Rs. 730/79, Philip Morris/Kommission, Slg. 1980, 2671; EuGH, Urteil vom 17.3.1987, Rs. 248/84, Deutschland/Kommission, Slg. 1987, 401.

¹²² *von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 81.

¹²³ *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 41.

¹²⁴ vgl. GA Roemer, Schlussantr. zu EuGH, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1969, 523, 546 und 553 – Kommission/Frankreich; EuGH 19.9.2000 – C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467 Rn. 33 – Deutschland/Kommission.

¹²⁵ EuGH, Rs. C-142/87, Slg. 1990, I-959, Rn. 32 ff. Belgien/Kommission.

¹²⁶ vgl. *Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair*, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 107 Rn. 18.

Wettbewerber aus anderen MS konkurriert und die Beihilfe die Marktstellung dieses Unternehmens stabilisiert.¹²⁷

Für das Vorliegen einer Handelsbeeinträchtigung iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV ist ausreichend, dass eine Beihilfe bloß **geeignet** ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.¹²⁸ Eine tatsächliche Beeinträchtigung muss demnach nicht vorliegen – das Merkmal kann folglich auch erfüllt sein, wenn die Beihilfe für Produkte oder Dienstleistungen gewährt wird, für die noch kein Markt existiert.¹²⁹ Es ist zudem kein bestimmter Grad der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich. Dies bestätigte der EuGH schon in seinem Philip Morris-Urteil,¹³⁰ sodass selbst geringfügige Beihilfen in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen können.

Gleichwohl darf die Kommission sich nicht auf die allgemeine Formulierung in Art. 107 Abs. 1 AEUV beschränken und muss in ihren Entscheidungen die Umstände der Handelsbeeinträchtigung konkret darlegen.¹³¹

2.2.1.2 Formen staatlicher Beihilfen

Die Kommission hat sich bislang mit unterschiedlichen Formen staatlicher Beihilfe befasst, welche im folgenden Überblick (nicht abschließend) dargestellt werden:

(i) Verlorene Zuschüsse und verbilligte Darlehen

- Positive Geldleistungen wie verlorene Zuschüsse oder Kredite mit verringertem Zinssatz stellen als klassische Form der staatlichen Beihilfe

(ii) Zinszuschüsse und Bürgschaften

- Staatliche Bürgschaften, Haftungen oder Garantien, die am Markt nicht oder nur zu schlechteren Konditionen verfügbar wären

(iii) Sachleistungen¹³²

- Überlassung von Grundstücken, die unentgeltliche Erbringung von Dienstleistungen (z.B. Beratung), Errichtung von Infrastrukturen zugunsten bestimmter Unternehmen

(iv) Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

¹²⁷ EuGH, Rs. C-75/97, Slg. 1999, I-3671, Rn. 47 – Belgien/Kommission; verb. Rs. C-278/92, 279/92 und 280/92, Slg. 1994, I-4103, Rn. 40 – Spanien/Kommission; vgl. auch *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 81.

¹²⁸ EuGH 29.4.2004 Rs. C-298/00 Rn. 49 – Italien/Kommission.

¹²⁹ vgl. EuGH, 17.9.1980, Rs. 730/79, Slg. 1980, 2671 – Philip Morris/Kommission; EuGH, Urteil v. 14.10.1987, Rs. 259/85, Slg. 1987, 4393 – Frankreich/Kommission; EuGH Urt. v. 29.4.2004, Rs. C-372/97, Slg. 2004, I-3679 – Italien/Kommission; *von Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 84.

¹³⁰ EuGH 17.9.1980 – C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209 Rn. 12 – Philip Morris.

¹³¹ EuGH 7.6.1988 – C-57/86, ECLI:EU:C:1988:284 Rn. 15 – Griechenland/Kommission.

¹³² EuGH, Rs. C-239/09, ECLI:EU:C:2011:15 – Grundstücksveräußerungen in Leipzig.

- Staatliche Käufe, wie der Erwerb von Liegenschaften oder Ausgleichszahlungen an Anbieter gemeinwirtschaftlicher Dienste, können je nach Konditionen als Beihilfen einzustufen sein.
- (v) Entlastungen von Steuern oder öffentlichen Abgaben¹³³**
 - Steuervergünstigungen, Sozialabgabenbefreiungen, Stünden, Duldung des Nichtzahlens von Abgaben
- (vi) Verzicht und Stundung staatlicher Forderungen**
 - Verzicht auf Forderungen, Stundung von Zahlungen, Aussetzen von Vollstreckungen ohne adäquate Gegenleistung
- (vii) Maßnahmen als staatlicher Eigentümer von Unternehmen**
 - Veräußerungen von Unternehmensbeteiligungen unter Marktpreis, Quersubventionierungen oder Zurverfügungstellung von Eigenkapital
- (viii) Indirekte Beihilfen**
 - Staatliche Beihilfen, die Verbrauchern zugutekommen, aber letztlich Unternehmen fördern, etwa durch verbilligte Dienstleistungen oder Subventionen, die den Verbrauch stärken
- (ix) Krisenbezogene Beihilfen**
- (x) Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten**

2.2.1.3 Legalausnahmen (Art. 107 Abs. 2 AEUV)

Während der Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV an die Wirkungen der Beihilfe anknüpft, erlauben die Abs. 2 und 3 unter konkretisierten Voraussetzungen Ausnahmen von dem Verbot zugunsten bestimmter *Zwecke*.¹³⁴

Nach Art. 107 Abs. 2 AEUV gelten Beihilfen *ipso iure* als mit dem Binnenmarkt vereinbar. Der Kommission verbleibt zwar kein Ermessen hinsichtlich der Rechtsfolge, gleichwohl unterliegen diese Beihilfen insoweit der Kontrolle durch die Kommission, als sie das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zu prüfen hat.¹³⁵ Nach der Rechtsprechung sind die Ausnahmetatbestände des Abs. 2 eng auszulegen.¹³⁶ Nicht abschließend geklärt ist, ob der Kommission dabei ein Beurteilungsspielraum zusteht. Dies verneint der EuGH zunächst in der Rs. Philip Morris/Kommission.¹³⁷ Diese strikte Auslegung erscheint jedoch angesichts der

¹³³ EuGH, Rs. C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598 – Adria-Wien Pipeline.

¹³⁴ Schweizer/Mestmäcker in Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 2 Rn. 1.

¹³⁵ Schweizer/Mestmäcker in Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 2 Rn. 7.

¹³⁶ EuGH, Rs. C-156/98, Slg. 2000, I-6857, Rn. 49 – Deutschland/Kommission.

¹³⁷ EuGH, Rs. 730/79, Slg. 1980, 2671, Rn. 17 – Philip Morris/Kommission.

wertungsausfüllungsbedürftigen Tatbestandsmerkmale in den lit. a) bis c) wenig überzeugend.¹³⁸ Die hM geht daher davon aus, dass die Kommission bei der Prüfung der Tatbestände der Legalausnahmen durchaus einen Beurteilungsspielraum besitzt.¹³⁹ Dies wird vor allem mit der Komplexität der wirtschaftlichen Sachverhalte und den teilweise notwendigen politischen Entscheidungen begründet.¹⁴⁰

Die Beihilfen sind gem. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV zu notifizieren. Bis die Kommission eine abschließende Entscheidung trifft, gilt für die Mitgliedstaaten das sog. Stillhaltegebot nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV, das die Durchführung der Beihilfen grundsätzlich untersagt. Ausnahmen von dieser Verpflichtung bestehen jedoch, wenn die Voraussetzungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) erfüllt sind.¹⁴¹

In der Praxis spielen Legalausnahmen des Art. 107 Abs. 2 AEUV jedoch nur eine untergeordnete Rolle, da ihre Anwendung auf seltene Fälle beschränkt ist.¹⁴²

2.2.1.4 Ermessensausnahmen (Art. 107 Abs. 3 AEUV)

Im Gegensatz zu den Legalausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV wird die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 AEUV durch eine Entscheidung der Kommission festgestellt. Die Vorschrift normiert fünf Ausnahmen, in denen Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Während die Europäische Kommission für die Beihilfen nach den lit. a) bis d) zuständig ist,¹⁴³ obliegt es dem Rat der Europäischen Union, auf Vorschlag der Kommission, für andere Arten von Beihilfen nach lit e) Ausnahmen zu gewähren, Art. 107 Abs. 3 lit e) AEUV. Die Bestimmungen sind eng auszulegen,¹⁴⁴ und die Mitgliedstaaten tragen die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen dieser Ausnahmen.¹⁴⁵ Eine Ausnahme nach Abs. 3 kann jedoch nur greifen, wenn vorher festgestellt wurde, dass der Beihilfetatbestand des Abs. 1 erfüllt ist.¹⁴⁶

¹³⁸ Cremer in *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 45; EuGH 23.02.2006, verb. Rs. C-346/03 und C-529/03, Slg. 2006 I-1875 Rn. 83 – Atzeni u. a.

¹³⁹ Bartosch, EU-Beihilfenrecht, Art. 107 Abs. 2 AEUV, Rn. 1; Penner in: *Birnstiel/Bungenberg/Heinrich*, Kapitel 1, Rn. 1015.

¹⁴⁰ Cremer in *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 45

¹⁴¹ So sieht die AGVO bspw. vor, dass Beihilfen zur Bewältigung von Naturkatastrophen (Art. 50 AGVO) oder Sozialbeihilfen für die Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete (Art. 51 AGVO) unter bestimmten Bedingungen ohne vorherige Notifizierung gewährt werden dürfen.

¹⁴² Penner in *Birnstiel/Bungenberg/Heinrich*, Kapitel 1, Rn. 1005.

¹⁴³ EuGH 17.9.1980 – C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209 Rn. 24 – Philip Morris/Kommission.

¹⁴⁴ Entsch. d. Kommission Nr. 92/328/EWG, ABl. 1992 L 182, 94 (97).

¹⁴⁵ EuGH 28.4.1993 – C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157 Rn. 20 – Italien/Kommission.

¹⁴⁶ von Wallenberg/Schütte in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 147.

Die Kommission verfügt bei der Anwendung des Art. 107 Abs. 3 über ein weites Ermessen, welches sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt.¹⁴⁷ Diese müssen sich auf die Europäische Union als Ganzes beziehen und dürfen nicht isoliert auf einzelne Mitgliedstaaten begrenzt sein.¹⁴⁸ Der weitreichende Ermessensspielraum ist dahingehend beschränkt, dass die Kommission stets dazu verpflichtet ist, zwei ungeschriebene Tatbestandsmerkmale zu prüfen: die Notwendigkeit¹⁴⁹ und die Verhältnismäßigkeit¹⁵⁰ der Beihilfe. Demnach greift die Ausnahmevorschrift nur dann, wenn die Beihilfe der Verwirklichung eines der in Abs. 3 genannten Ziele dient und geeignet ist, dieses zu erreichen.¹⁵¹ Ohne diese Voraussetzungen wäre die Beihilfe lediglich eine finanzielle Unterstützung für das begünstigte Unternehmen, ohne dass sie zur Erreichung eines legitimen Ziels beiträgt.¹⁵² Eine Notwendigkeit ist dann gegeben, wenn die Kommission feststellt, dass die Marktkräfte allein nicht ausreichen, um das gewünschte Verhalten zu fördern.¹⁵³ Die Beihilfe darf den Wettbewerb und den Handel nur insoweit verfälschen, wie es zur Erreichung des legitimen Ziels nicht über das unerlässliche Maß hinaus erforderlich ist.¹⁵⁴

Seit 2012 verfolgt die Kommission in ihrer Beihilfenpolitik einen modernen Ansatz, der die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt an bestimmte Kriterien knüpft.¹⁵⁵ Eine Beihilfe ist demnach zulässig, wenn sie nachweislich zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse beiträgt, ihre Notwendigkeit vorliegt (d.h., das Ziel kann nicht ohne die Beihilfe erreicht werden), die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet ist, ein Anreizeffekt vorliegt, die Beihilfe angemessen und verhältnismäßig ist, übermäßige negative Auswirkungen auf den Wettbewerb vermieden werden und die Maßnahme transparent gestaltet ist.¹⁵⁶ Nach dem sog. Anreizeffekt ist eine Beihilfe nur dann erforderlich, wenn sie das Verhalten den Begünstigten tatsächlich verändert und ihn dazu bewegt, eine Maßnahme durchzuführen, die er ohne die Beihilfe nicht ergriffen hätte.¹⁵⁷

¹⁴⁷ EuGH 17.9.1980 – C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209 Rn. 24 – Philip Morris/Kommission.

¹⁴⁸ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 152.

¹⁴⁹ EuGH, Urt. v. 15.4.2008, Rs. C-390/06 Rn. 68 f.; Rusche in Immenga/Mestmäcker, WettbR, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 3 Rn. 39.

¹⁵⁰ Drei Kriterien der Verhältnismäßigkeit: 1) Geeignetheit, 2) Erforderlichkeit, 3) Angemessenheit nach EuG, Urteil v. 12.7.2018, Österreich/Kommission, T-356/15, EU:T:2018:439, Rn. 369-530.

¹⁵¹ Entsch. d. Kommission Nr. 87/98/EWG, ABl. 1987 L 40, 17 (19).

¹⁵² von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 149.

¹⁵³ Entsch. d. Kommission Nr. 92/389/EWG, ABl. 1992 L 207, 47 (51); Entsch. der Kommission Nr. 91/500/EWG, ABl. 1991 L 262, 29 (31).

¹⁵⁴ Entsch. d. Kommission Nr. 72/436/EWG, ABl. 1972 L 297, 32 (34).

¹⁵⁵ Mitteilung d. Kommission v. 8.5.2012: EU-Beihilfenrecht – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts COM(2012) 209 final.

¹⁵⁶ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 153.

¹⁵⁷ vgl. EuGH, Rs. C-459/10 P, Slg. 2011, I-0000, Rn. 30-38 – Sachsen/Kommission.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung eines fehlenden Anreizeffekts wäre der Bau von Ladestationen für Elektrofahrzeuge: Es sei angenommen, ein Unternehmen plant bereits, aufgrund einer verbindlichen nationalen Gesetzgebung oder aus eigenem wirtschaftlichem Interesse ein Netz solcher Ladestationen aufzubauen. In diesem Fall würde eine staatliche Beihilfe, die das Vorhaben finanziell unterstützt, das Verhalten des Unternehmens nicht ändern – der Bau der Ladestationen würde auch ohne die Beihilfe erfolgen – es fehlt somit an einem Anreizeffekt.

Das Vorliegen eines solchen Anreizeffekts verneinte der EuGH in seinem Urteil *Eesti Pagar AG* (Rs. C-349/17). In diesem Fall hatte das estnische Unternehmen bereits mit der Umsetzung eines Investitionsvorhabens begonnen, bevor es einen Antrag auf staatliche Beihilfe stellte. Nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 (AGVO) muss jedoch der Antrag auf Beihilfe gestellt werden, bevor mit den Arbeiten am Vorhaben begonnen wird, um den Anreizeffekt zu gewährleisten, da andernfalls die Möglichkeit besteht, dass das Unternehmen die Maßnahme ohnehin durchgeführt hätte, unabhängig von der Gewährung der Beihilfe. Der Gerichtshof stellte in der Rechtssache klar, dass der Anreizeffekt in zwei unterschiedlichen Kontexten zu betrachten ist: zum einen in Fällen, die unter die AGVO fallen, und zum anderen bei Beihilfen, die individuell von der Kommission geprüft werden müssen.¹⁵⁸ Während die AGVO einheitliche Kriterien für den Anreizeffekt vorsehen, verlangt die individuelle Prüfung durch die Kommission eine umfassendere Analyse. In solchen Fällen muss die Kommission alle relevanten Umstände des Einzelfalls berücksichtigen und darf sich nicht allein auf die Kriterien aus den Leitlinien stützen.¹⁵⁹ Die Ermessensausübung der Kommission unterliegt nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.¹⁶⁰ Die gerichtliche Nachprüfung beschränkt sich auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie die auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Ermessensmissbrauch.¹⁶¹ Die wirtschaftliche Beurteilung komplexer Sachverhalte bleibt dabei der Kommission überlassen.¹⁶²

Sind die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 AEUV erfüllt, hat die Kommission die Möglichkeit eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären. Einen

¹⁵⁸ EuGH, Urt. v. 5.3.2019, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 55-82 – Eesti Pagar.

¹⁵⁹ EuGH, Urt. v. 13.6.2013, C-630/11 P, C-631/11 P, C-632/11 P, C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 103-123 – HGA ua/Kommission.

¹⁶⁰ EuGH 29.2.1996, C-56/93, ECLI:EU:C:1996:64 Rn. 11 – Belgien/Kommission.

¹⁶¹ vgl. EuGH, Rs. C-372/97, Slg. 2004, I-3679, Rn. 83 – Italien/Kommission.

¹⁶² EuGH 2.12.2010 Rs. C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:480 Rn. 46 – Holland Malt/Kommission.

Rechtsanspruch auf eine solche Genehmigung hat ein MS jedoch nicht. Dies ergibt sich aus dem grundsätzlichen Beihilfeverbot des Abs. 1.¹⁶³

Die Kommission hat die Kriterien für die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt insbesondere durch Verordnungen, Leitlinien, Unionsrahmen und Mitteilungen festgelegt, um die Ausnahmebestimmungen des Art. 107 AEUV zu konkretisieren und durch klare Vorgaben Transparenz und Rechtssicherheit in der Beihilfepolitik zu schaffen.¹⁶⁴

2.2.1.5 weitere Rechtfertigung (Art. 106 II AEUV)

Schließlich kann Art 106 Abs. 2 AEUV als weiterer Rechtfertigungsgrund herangezogen werden. Die Norm bezieht sich auf Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (*DAWI*) betraut wurden.¹⁶⁵ Diese Unternehmen sind, nur soweit es für die Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig ist, von der Notifizierungspflicht ausgenommen.¹⁶⁶ Die Ausnahme ist an zwei wesentliche Voraussetzungen geknüpft: erstens darf die Anwendung der Vorschriften des EU-Vertrags die Erfüllung der besonderen Aufgabe des Unternehmens nicht verhindern. Mithin muss die Einhaltung der Vertragsregeln die Erbringung der DAWI entweder rechtlich oder tatsächlich verhindern, vgl. Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV. Zweitens ist eine Abweichung vom Vertrag nur insoweit zulässig, als die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem mit dem Interesse der Gemeinschaft unvereinbaren Maß beeinträchtigt wird (Verhältnismäßigkeit).¹⁶⁷ Die Ausnahme ist von Amts wegen durch die Kommission zu beachten.¹⁶⁸ Für Fälle, die nicht unter den Beschluss 2012/21/EU fallen und daher bei der Kommission zur Genehmigung angemeldet werden müssen, wurde ein überarbeiteter Rahmen für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen eingeführt, der darlegt, wie die Kommission diese Fälle zu prüfen hat.¹⁶⁹ Ergänzt wird dieser EU-Rahmen durch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der EU auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.¹⁷⁰ Dieses Maßnahmenpaket konkretisierte die Anforderungen an den Betrauungsakt dahingehend, dass

¹⁶³ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 154.

¹⁶⁴ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 155.

¹⁶⁵ Beschl. d. Kommission v. 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV 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. 2012 L 7/3.

¹⁶⁶ Wernicke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 106 Rn. 62.

¹⁶⁷ Wernicke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 106 Rn. 63.

¹⁶⁸ ebd.

¹⁶⁹ Hobe/Fremuth, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 431, Rn. 36.

¹⁷⁰ ABl. 2012 C 8/4.

Art. 106 Abs. 2 AEUV als Rechtfertigungsgrund dann in Betracht kommt, wenn die ersten drei *Altmark*-Kriterien¹⁷¹ erfüllt sind.

2.2.2 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung

Die *State Aid Modernisation* (SAM),¹⁷² die 2012 von der Europäischen Kommission initiiert wurde, war maßgeblich in der Reform des EU-Beihilferechts. Ziel war es, das Beihilferecht effizienter und strategischer auszugestalten, um den Binnenmarkt zu stärken und die wirtschaftlichen Prioritäten der EU, wie in der Wachstumsstrategie *Europa 2020*¹⁷³ festgelegt, zu unterstützen. Die SAM fokussiert sich auf drei wesentliche Aspekte: die Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums, die Effizienzsteigerung bei der Beihilfekontrolle sowie die Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen.

Ein zentrales Element der Reform war die Überarbeitung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 651/2014, AGVO)¹⁷⁴, die am 1. Juli 2014 in Kraft trat und mehrfach durch Änderungsverordnungen modifiziert wurde. Diese ersetzt die frühere AGVO 800/2008 und stellt zahlreiche Beihilfegruppen von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV frei. Sie legt zugleich ex-ante die materiellen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit dieser Beihilfen mit dem Binnenmarkt fest. Beihilfen, die den Vorgaben der AGVO entsprechen, gelten somit als mit Art. 107 Abs. 1 AEUV vereinbar und erfordern keine vorherige Notifizierung bei der Europäischen Kommission.¹⁷⁵

Neben der Entlastung der Beihilfeempfänger und der mitgliedstaatlichen Behörden, die sich für freigestellte Beihilfen nicht mehr einem präventiven Prüfungsverfahren unterziehen müssen, trägt die AGVO dazu bei, die Kommission zu entlasten.¹⁷⁶ Dadurch kann sich diese auf die Prüfung von Beihilfen konzentrieren, die besonders gravierende Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben oder erheblich wettbewerbsverzerrend wirken.¹⁷⁷ Rechtsgrundlagen der

¹⁷¹ Beihilfe iSd 107ff. AEUV liegt auch dann nicht vor, wenn der Staat einem Unternehmen einen Vorteil lediglich als Ausgleich für eine von diesem zu leistende Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (insb. Daseinsvorsorge) gewährt. Danach müssen die vier *Altmark*-Kriterien kumulativ vorliegen: 1. das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sein, 2. die Kriterien für die Berechnung der Ausgleichszahlungen müssen zuvor objektiv und transparent festgelegt worden sein, 3. Ausgleichszahlungen dürfen die Kosten für die Leistungserbringung nicht übersteigen, 4. tatsächliche Ausgleichszahlungen müssen objektiv ermittelt werden, EuGH, Urt. v. 24.7.2003 C-289/00, BeckRS 2004, 75950 Rn. 84 – *Altmark Trans* m. Anm. *Werner/Köster* EuZW 2003, 496; s. hierzu auch *Haratsch/König/Pechstein* EuR, Rn. 13.43; *Hobe/Fremuth*, EuR § 23 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 424 Rn. 14.

¹⁷² abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0209> (Stand: 18.01.2025).

¹⁷³ EUROPA 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM/2010/2020 endg. abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020> (Stand: 10.01.2025).

¹⁷⁴ Verordnung (EU) Nr. 651/2014, ABl. L 187/1 v. 26.6.2014.

¹⁷⁵ *Nowak in Immenga/Mestmäcker*, WettbR, 6. Aufl. 2022, AGVO A. Rn. 1.

¹⁷⁶ Mitteilung d. Kommission über die Modernisierung des EU-Beihilferechts (COM (2012) 209 final), Rn. 10-14.

¹⁷⁷ COM (2012) 209 final Rn. 13 f.

AGVO sind die Ermächtigungsverordnung 2015/1588 und Art. 108 Abs. 4 AEUV, die eine weitreichende Dezentralisierung der Ex-ante-Kontrolle ermöglichen.

Im Gegensatz zu unverbindlichen Leitlinien oder Mitteilungen (*soft law*) enthält die AGVO rechtsverbindliche Freistellungsvoraussetzungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV. Sie orientiert sich am Modell kartellrechtlicher Gruppenfreistellungsverordnungen und modifiziert das traditionelle Kontrollsystem, indem sie den Mitgliedstaaten größere Autonomie bei der Umsetzung von Beihilfen einräumt.¹⁷⁸

In der Praxis hat die AGVO erhebliche Bedeutung, da mittlerweile etwa 96 % der neuen Beihilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten unter ihren Anwendungsbereich fallen.¹⁷⁹

2.2.3 Beihilfenverfahrensverordnung

Die Beihilfeverfahrensverordnung (VO Nr. 2015/1589, BeihilfeVerfO)¹⁸⁰ – 1999 erlassen und 2015 kodifiziert – dient der Festlegung der Verfahren zur Prüfung und Überwachung staatlicher Beihilfen durch die Europäische Kommission nach den Art. 107 bis 109 AEUV. Sie konsolidierte zunächst das bestehende Richterrecht¹⁸¹ und entwickelte es weiter, um den Rahmen eines modernisierten Systems der Vorschriften für staatliche Beihilfen zu schaffen, mit der sowohl ein Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 als auch zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden soll.¹⁸² Wesentliche Neuerungen folgten 2013 mit der Einführung von Werkzeugen aus dem Kartellrecht, wie z.B. der Möglichkeit zur Sektorenuntersuchung (Art. 25 VO Nr. 2015/1589), verpflichtenden Auskunftersuchen (Art. 7 und 12) und der Intervention in nationale Gerichtsverfahren (Art. 29). Diese Instrumente stärken die Befugnisse der Kommission gem. Art. 108 AEUV und zielen darauf ab, eine effektive und einheitliche Umsetzung des Art. 107 AEUV zu gewährleisten.¹⁸³

Die Verordnung erleichtert die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen, wobei die Mitgliedstaaten für deren Durchführung verantwortlich sind (Art. 16 und 17). Zudem wurde die Anmeldepflicht für neue Beihilfen präzisiert: Beihilfen dürfen nicht gewährt werden, bevor die Kommission sie genehmigt hat (Art. 2 und 3). Gleichzeitig erlaubt die AGVO, dass ein

¹⁷⁸ COM (2012) 209 final Rn. 13, 14; AGVO, ErwGr. 1.

¹⁷⁹ vgl. Europäische Kommission, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018 vom 15. 7. 2019, COM (2019) 339 final, S. 4.

¹⁸⁰ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2015 L 248/9.

¹⁸¹ Das Verfahrensrecht entwickelte sich insb. als Richterrecht mit den Urteilen in *Lorenz* (Rs. 120/73) und *Frankreich/Kommission* („*Boussac Saint Frères*“) (Rs. 301/87), vgl. *Rusche* in *Immenga/Mestmäcker*, 6. Aufl. 2022, Beihilfenverfahrens-VO Vorbemerkung Rn. 1.

¹⁸² *Hobe/Fremuth*, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 402, Rn. 3.

¹⁸³ ebd.

Großteil der Beihilfen ohne vorherige Anmeldung gewährt werden kann, wodurch die Kommission sich stärker auf Beschwerde- und Monitoring-Verfahren konzentrieren kann (Art. 3 AGVO).

Die Verordnung sichert die Parteirechte von Unternehmen, betont jedoch, dass diese kein „Recht auf eine staatliche Beihilfe“ haben. Verteidigungsrechte stehen primär den Mitgliedstaaten zu, da die Beihilfekontrolle sich direkt gegen diese richtet.¹⁸⁴ Zudem können nationale Gerichte die Kommission um Stellungnahmen oder Auskünfte bitten, um eine kohärente Anwendung der Beihilfevorschriften sicherzustellen, (Art. 29). Dies trug zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Gerichten und der Kommission bei.

2.2.4 De-minimis-Verordnung

Die De-minimis-Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 (De-minimis VO)¹⁸⁵ gilt grundsätzlich für Beihilfen an Unternehmen aller Wirtschaftszweige, sofern die Gesamtbeihilfe innerhalb eines Zeitraums von drei Steuerjahren den Betrag von 200.000 EUR nicht übersteigt (Art. 1, Art. 3 VO Nr. 1407/2013). Für den gewerblichen Straßengüterverkehr gilt ein reduzierter Höchstbetrag von 100.000 EUR (Art. 3 Abs. 2 S. 2). Beihilfen, die an Einheiten gewährt werden, die sowohl wirtschaftliche als auch hoheitliche Tätigkeiten ausführen, sind nur insoweit relevant, wie sie mit der wirtschaftlichen Tätigkeit zusammenhängen.¹⁸⁶ Der Dreijahreszeitraum wird dabei fließend berechnet, sodass bei jeder neuen Beihilfe die Summe der in den drei vorangegangenen Jahren gewährten De-minimis-Beihilfen berücksichtigt werden muss (ErwGr. 10).¹⁸⁷

Um die Einhaltung dieser Grenzen zu gewährleisten, legt die VO die Kriterien fest, nach denen verbundenen Unternehmen eine gemeinsame Betrachtung als ein einziges Unternehmen zugrunde gelegt wird (z.B. bei beherrschendem Einfluss oder Mehrheitsbeteiligung).¹⁸⁸ Trotz ihrer allgemeinen Geltung sind bestimmte Sektoren wie Fischerei- und Aquakultur¹⁸⁹ (Art. 1 Abs. 1 lit. a), Primärlandwirtschaft (Art. 1 Abs. 1 lit. b) sowie die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse¹⁹⁰ (Art. 1 Abs. 1 lit. c) ausgenommen. Ebenso sind Beihilfen

¹⁸⁴ *Rusche in Immenga/Mestmäcker*, 6. Aufl. 2022, Beihilfenverfahrens-VO Vorbemerkung Rn. 4.

¹⁸⁵ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission v. 18.12.2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 351/1.

¹⁸⁶ EuGH 27. 6. 2017, Rs. C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496 Rn. 82 f. – Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania; *Immenga/Mestmäcker/Schweitzer/Mestmäcker*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 332.

¹⁸⁷ *Immenga/Mestmäcker/Schweitzer/Mestmäcker*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 333.

¹⁸⁸ EuGH 13. 6. 2002, Rs. C-382/99, Slg. 2002 I-5163 – Niederlande/Kommission; *Immenga/Mestmäcker/Schweitzer/Mestmäcker*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 333.

¹⁸⁹ Verordnung (EU) Nr. 1388/2014 (Gruppenfreistellungsverordnung Fischerei).

¹⁹⁰ Verordnung (EU) Nr. 702/2014 (Gruppenfreistellungsverordnung Landwirtschaft).

für exportbezogene Tätigkeiten (Art. 1 Abs. 1 lit. d) und solche, die heimischen Waren Vorrang einräumen (Art. 1 Abs. 1 lit. e), vom Anwendungsbereich der VO ausgeschlossen.

Um Transparenz zu gewährleisten und die in der De-minimis VO festgelegten Schwellenwerte effektiv umzusetzen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Unternehmen vor der Gewährung einer Beihilfe die in den letzten drei Jahren erhaltenen De-minimis-Beihilfen offenlegen (Art. 6 Abs. 1) und jene Aufzeichnung zehn Jahre lang aufbewahren (Art. 6 Abs. 4).

2.2.5 Unverbindliche Rechtsakte

Leitlinien und Mitteilungen sind *soft law* Instrumente, die von der EU-Kommission herausgegeben werden, um die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen zu konkretisieren und insbesondere zur Auslegung des Primärrechts herangezogen werden könne. Sie entfalten keine tatsächliche rechtliche Bindungswirkung, sind jedoch von hoher praktischer Relevanz, da sie eine Zusammenfassung der beihilferechtlichen Verwaltungspraxis der Kommission darstellen und den Mitgliedstaaten Orientierung bieten.

Ferner gehören dazu Gemeinschaftsrahmen der EU-Kommission, welche Regeln für die Beurteilung von Beihilfen in spezifischen Sektoren oder für bestimmte Beihilfearten festlegen. Sie enthalten Auslegungs- und Anwendungsgrundsätze für neue Beihilfen sowie Anpassungsverpflichtungen für bestehende Beihilfen und gelten nur, wenn alle Mitgliedstaaten zustimmen.¹⁹¹

2.2.6 Völkerrechtliche Verträge

Schließlich steht das EU-Beihilferecht auch auf den Säulen bilateraler und multilateraler völkerrechtlicher Verträge.

Bilaterale Abkommen wie das Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und der Schweiz¹⁹² sowie moderne Freihandelsabkommen wie *CETA* (EU-Kanada)¹⁹³ oder *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen* (SAA) enthalten spezifische Bestimmungen zur staatlichen Beihilfenkontrolle im Sinne des EU-Beihilferechts.

Ein multilateraler Vertrag ist das *EW-Abkommen*¹⁹⁴, das die Regelungen zur Beihilfekontrolle für die EFTA-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein) normiert. Die Beihilfenvorschriften in den Art. 61 ff. EW-Abkommen sind weitgehend an die EU-Regeln

¹⁹¹ EuGH Urt. v. 15.10.1996 C-311/94, Slg. 1996, I-5023, Rn. 43 – Ijssel/Vliet.

¹⁹² *Hakenberg*, EuR, 9. Aufl. 2021, S. 193, Rn. 618.

¹⁹³ Abkommen über die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (CETA), ABl. L11/23

¹⁹⁴ Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EW-Abkommen), ABl. L 1/3 v. 3.1.1994.

angelehnt. Dabei übernimmt die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) die Aufgabe der Beihilfenkontrolle und verfügt über vergleichbare Kompetenzen wie die Europäische Kommission. Entscheidungen der ESA können vor dem EFTA-Gerichtshof, welcher funktional dem Gericht der EU und dem EuGH entspricht, angefochten werden.

Auf multilateraler Ebene sind die EU als eigenständiges Völkerrechtssubjekt und ihre Mitgliedstaaten Mitglieder der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO).¹⁹⁵

Die wichtigsten Regelungen in Bezug auf staatliche Beihilfen, sind die des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 (GATT 1994)¹⁹⁶ sowie das Übereinkommen über Subventionen und Maßnahmen (SCM-Abkommen, ASCM)¹⁹⁷. Vom Subventionsrecht der WTO nach den Art. VI und Art. XVI GATT 1994 werden finanzielle Zuwendungen aus staatlichen Mitteln, die dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen, erfasst.¹⁹⁸ Im Gegensatz zur EU verfügt die WTO über keine Beihilfenaufsicht, sondern setzt auf einen zweispurigen Sanktionsmechanismus.¹⁹⁹ Einerseits können Ausgleichszölle verhängt werden („Track I“),²⁰⁰ andererseits ermöglicht das Streitbeilegungsverfahren die Lösung von Konflikten durch das Streitbeilegungsgremium („Track II“).²⁰¹

3 Beihilfenaufsicht und -aufsichtsverfahren (Art. 108 AEUV)

Art. 108 AEUV regelt die Grundstrukturen des Verfahrens der Beihilfenaufsicht, bei der die Kommission umfassend zuständig ist einerseits – repressiv – bestehende Beihilfen zu überwachen und andererseits – präventiv – neue Beihilfen zu kontrollieren.²⁰² Das Herzstück des Beihilfeverfahrens ist die Verpflichtung nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV, eine Beihilfe vor ihrer Durchführung bei der Kommission anzumelden.²⁰³ Die Regelung in Art. 108 AEUV wird durch die BeihilfeVerfO²⁰⁴ konkretisiert, welche Grundlage des Beihilfeverfahrens ist und in allen Sektoren unbeschadet der besonderen Verfahrensregeln für bestimmte Sektoren gilt.

¹⁹⁵ Hakenberg, EuR, 9. Aufl. 2021, S. 194, Rn. 622.

¹⁹⁶ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), Anhang 1A des Marrakesch-Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation; englische Version abrufbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm (Stand: 07.01.2025).

¹⁹⁷ Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Anhang 1A des Marrakesch Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, 1994; englische Version abrufbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/scm_e.htm (Stand: 07.01.2025).

¹⁹⁸ vgl. Art. 1.1 lit. a) und b) ASCM, zudem Erfordernis der Spezifität nach Art. 2. ASCM.

¹⁹⁹ Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB/Götz, 61. EL September 2024, H. H.III. Rn. 46.

²⁰⁰ vgl. Art. VI GATT und Art. 10 ff. ASCM; Lukas, in Dausen/Ludwigs, Hdb EU-Wirtschaftsrecht, K. II., Rn. 148 ff; Tietje § 4 WTO und Recht des Weltwarenhandels in: 2. Aufl. 2021, S. 246, Rn. 175.

²⁰¹ vgl. Art. 3 ff. ASCM iVm Art. XVI und XXIII GATT; Tietje § 4 WTO und Recht des Weltwarenhandels in: 2. Aufl. 2021, S. 246, Rn. 177.

²⁰² Hobe/Fremuth, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 413, Rn. 38.

²⁰³ Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil, S. 384, Rn. 27.

²⁰⁴ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2015 L 248/9.

Ergänzend dazu regelt die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 794/2004²⁰⁵ nähere Einzelheiten²⁰⁶ des Verfahrens.

Auf europäischer Ebene liegt die Befugnis zur Rechtsetzung im Beihilferecht im Wesentlichen beim Rat der Europäischen Union (vgl. Art. 109 AEUV). Die Beihilfenkontrolle hingegen obliegt im Grundsatz der Europäischen Kommission und untersteht der Obhut der europäischen Gerichtsbarkeit, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs.

3.1 Repressives Verfahren (Abs. 1)

Nach Art. 108 Abs. 1 AEUV, Art. 21-23 BeihilfeVerfO unterliegen bestehende Beihilferegeln einer fortlaufenden Kontrolle durch die Kommission. Als bestehende Beihilfen gelten nach Art. 1 lit. b) BeihilfeVerfO solche, die vor Inkrafttreten des AEUV bestanden haben, Beihilfen, die von der Kommission oder dem Rat genehmigt wurden, jene, die aufgrund des Ablaufs bestimmter Fristen oder durch Verjährung als genehmigt gelten (Art. 4 Abs. 6 bzw. Art. 17 BeihilfeVerfO) sowie Maßnahmen, die erst durch die Entwicklung des Binnenmarktes zu Beihilfen wurden, ohne dass der Mitgliedstaat sie geändert hat. Die Qualifizierung einer Beihilfe als „bestehende“ steht nicht im Ermessen der Kommission, sondern obliegt der uneingeschränkten Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit.²⁰⁷

Die Kommission überprüft regelmäßig, ob diese Beihilfen weiterhin mit den Regeln des Binnenmarktes vereinbar sind, und berücksichtigt dabei wirtschaftliche Entwicklungen im Hinblick auf die Auswirkungen auf die bestehenden Beihilfen.²⁰⁸ Hierbei sind Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle relevanten Informationen sowie jährliche Berichte über bestehende Beihilferegeln bereitzustellen (Art. 21 Abs. 1, Art. 26 BeihilfeVerfO).

Bestehende Beihilfen, die materiell nicht mehr mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, bleiben so lange rechtmäßig und zulässig, bis die Kommission ihre Unvereinbarkeit durch einen Beschluss feststellt.²⁰⁹ Bestehende Beihilfen, die unvereinbar geworden sind, sind lediglich *ex nunc* in der Weise anzupassen, dass sie wieder mit Art. 107 AEUV vereinbar sind.²¹⁰

²⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission v. 21.4.2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 des EG-Vertrags, ABl. 2004 Nr L 140/1.

²⁰⁶ wie etwa Anmeldeformulare, Übermittlung der Anmeldungen, Jahresberichte der MS über ihre Beihilfenregelungen, Zinssätze für Rückforderungen, u. a. m., vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil, S. 384, Rn. 27.

²⁰⁷ EuGH, Rs. C-295/97, Slg. 1999, I-3735, Rn. 47 f. – Piaggio/Ifitalia; *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 3.

²⁰⁸ Vgl. EuGH C-78/76, Slg. 1977, 595 Rn. 9 – Steinike und Weinlig; *Kühling/Rüchardt in Streinz/Michl*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 11.

²⁰⁹ *von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 108 Rn. 142.

²¹⁰ ebd.

3.2 Präventives Verfahren (Abs. 3)

Das Überwachungs- bzw. Anzeigeverfahren gilt für alle sog. neuen Beihilfen.²¹¹ Darunter fallen gem. Art. 1 lit. c) BeihilfeVerfO alle Beihilfen, die keine bestehenden Beihilfen im Sinne der VO sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen.²¹² Beabsichtigt ein Mitgliedstaat die Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen, muss er dies – soweit keine Gruppenfreistellung einschlägig ist – rechtzeitig bei der Kommission anmelden („notifizieren“).²¹³ Diese Pflicht obliegt ausschließlich den Mitgliedstaaten, nicht jedoch dem Beihilfenempfänger.²¹⁴ Die Durchführung einer angemeldeten Beihilfe ist vor Genehmigung durch die Kommission untersagt (Durchführungsverbot bzw. Stillhalteverpflichtung nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 3 BeihilfeVerfO). Nationale Rechtshandlungen, die diese **Sperrwirkung** missachten, führen zur (formellen) Rechtswidrigkeit der Maßnahme,²¹⁵ selbst wenn die Kommission später die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt feststellt.²¹⁶

3.3 Förmliches Prüfverfahren für neue und bestehende Beihilfen (Abs. 2)

Das Beihilfeverfahren unterteilt sich grundsätzlich in zwei Teile: zunächst in das vorläufige Vorprüfungsverfahren (Art. 4 BeihilfeVerfO) und anschließend ggf. in ein förmliches Hauptprüfungsverfahren („förmliches Prüfverfahren“, Art. 6 BeihilfeVerfO).

Die Kommission kontrolliert die Beihilferegulierung eingangs im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens. Binnen zweier Monate genehmigt sie das Vorhaben, wenn keine Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV oder eine Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV oder Art. 106 Abs. 2 AEUV vorliegt. Bestehen daran Zweifel, muss das Hauptprüfungsverfahren eingeleitet werden.²¹⁷ Nach ergebnislosem Fristablauf von 15 Werktagen gilt die Genehmigung als erteilt (Art. 4 Abs. 6 BeihilfeVerfO).

Stellt die Kommission im Vorprüfungsverfahren fest, dass „die angemeldete Maßnahme Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gibt“, leitet sie durch Beschluss das Hauptprüfungsverfahren ein (Art. 108 Abs. 3 S. 2, Art. 4 Abs. 4

²¹¹ *Hobe/Fremuth*, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 413, Rn. 40.

²¹² *Cremer in Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 4.

²¹³ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 7. Aufl. 2020, 4. Teil, Rn. 1331.

²¹⁴ *Kühling/Rüchardt in Streinz/Michl*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 14.

²¹⁵ *Fastenrath/Groh*, EuR/WettbR, Teil 4, 4. Aufl. 2016, S. 222 Rn. 332.

²¹⁶ EuGH Urt. v. 21.11.1991 - C-354/90, BeckRS 2004, 76677 Rn. 16 – Saumon/Frankreich; *Hobe/Fremuth*, EuR § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 413, Rn. 40.

²¹⁷ EuG v. 20.6.2019 T-578/17 – a&o hostel; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 31.

BeihilfeVerfO).²¹⁸ Das Verfahren muss auch dann eingeleitet werden, wenn die Kommission der Auffassung ist, dass die genehmigten Beihilfen missbräuchlich angewandt werden oder unter Missachtung der erteilten Genehmigungen gewährt werden.²¹⁹ Der Mitgliedstaat wird aufgefordert, sich zu den Bedenken der Kommission binnen einer Frist von einem Monat zu äußern.

Das förmliche Prüfverfahren endet wiederum mit einem Beschluss, in dem die Kommission eine abschließende Würdigung der staatlichen Maßnahme vornimmt.²²⁰ Dabei kann sie einen (teils) positiven oder einen (teils) negativen Beschluss erlassen. Stellt die Kommission fest, dass eine angemeldete Maßnahme entweder keine staatliche Beihilfe darstellt oder, sofern sie als Beihilfe eingestuft wird, mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, ergeht ein Positivbeschluss (Art. 9 Abs. 3, Abs. 4 BeihilfeVerfO). In diesem Fall kann die Kommission die Genehmigung der Beihilfe auch an Bedingungen und Auflagen knüpfen.²²¹ Die so genehmigten Beihilfen gelten als bestehende Beihilfen, die einer fortlaufenden Überprüfung durch die Kommission und den Mitgliedstaat unterliegen. Ein Negativbeschluss (Art. 9 Abs. 5 BeihilfeVerfO) wird erlassen, wenn die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die angemeldete Maßnahme materiell rechtswidrig ist und somit nicht genehmigt werden kann.²²² Die jeweiligen Beschlüsse sind ordnungsgemäß zu begründen.²²³

Während des Hauptprüfungsverfahrens kann die Kommission nach Art. 11 Abs. 1 BeihilfeVerfO eine ohne Anmeldung gewährte Beihilfe aussetzen, bis eine endgültige Entscheidung in der Angelegenheit ergeht.

Der Beschluss wird dem Mitgliedstaat zugestellt und im Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 32 BeihilfeVerfO). Insbesondere der Negativbeschluss hat konkret darzulegen, in welchem Umfang die Beihilfe als unvereinbar mit dem Binnenmarkt angesehen wird.²²⁴ Zudem müssen die Tatsachen, die das Vorliegen einer Beihilfe begründen²²⁵ sowie Ausführungen zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen enthalten sein.²²⁶

²¹⁸ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 31.

²¹⁹ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015, 4. Teil, § 15, Rn. 1330.

²²⁰ *Kühling/Rüchardt* in *Streinz/Michl*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 20.

²²¹ *Kühling/Rüchardt* in *Streinz/Michl*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 21.

²²² ebd.

²²³ EuG T-371/94 u. T-394/94, Slg. 1998, II-2405 – British Airways.

²²⁴ EuGH verb. C-296/82 u. C-318/82, Slg. 1985, 809 Rn. 29 – Leeuwarder Papierfabriek.

²²⁵ EuGH verb. C-324/90 u. C-342/90, Slg. 1994, I-1173 Rn. 11 ff. – Pleuger.

²²⁶ EuGH verb. C-15/98 u. C-105/99, Slg. 2000, I-8855 Rn. 66 ff. – Sardegna Lines.

3.4 Verfahren bei unionsrechtswidrig gewährten Beihilfen

Art. 108 AEUV normiert nicht explizit das Schicksal bereits gewährter rechtswidriger Beihilfen.²²⁷ Die BeihilfeVerfO legt erstmals detaillierte Regelungen für das Verfahren bei Beihilfemaßnahmen fest, die von den MS unter Verstoß gegen das in Art. 108 Abs. 3 AEUV verankerte Durchführungsverbot (rechtswidrige Beihilfen) umgesetzt wurden.²²⁸ Die Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen ergibt sich unmittelbar aus den primärrechtlichen Regelungen der Art. 107 und 108 AEUV sowie den konkreten Verfahrensregelungen der BeihilfeVerfO.²²⁹ Nach Art. 16 Abs. 1 BeihilfeVerfO hat die Kommission bei einer Negativentscheidung im förmlichen Prüfverfahren anzuordnen, dass der betreffende Mitgliedstaat die gewährte Beihilfe nebst Zinsen zurückfordert.

Die Rückforderung entsteht dabei aus dem Rechtsgedanken, den Wettbewerbsverstoß effektiv rückgängig zu machen und den rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen, der vor der Verletzung von Art. 108 Abs. 3 AEUV bestanden hat.²³⁰

Der entsprechende Beschluss der Kommission richtet sich an den Mitgliedstaat, der die Beihilfe von dem Beihilfeempfänger zurückfordern muss.²³¹ Mangels unionsrechtlicher Verfahrensvorschriften ist die Rückforderung vom betroffenen Mitgliedstaat grundsätzlich nach dessen nationalen Verfahrens- und Verjährungsvorschriften durchzuführen.²³² Gleichwohl gelten die unionsrechtlichen Vorgaben des Diskriminierungsverbots und insbesondere des Effizienzgebots (*effet utile*) sowie des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV; die Anwendung des nationalen Rechts darf die sofortige und tatsächliche Rückforderung nicht praktisch unmöglich machen²³³ und erfordert insbesondere Eingrenzungen der Einwendung der Unmöglichkeit²³⁴ und des Vertrauensschutzes.

Bei Schwierigkeiten mit der Rückforderung hat der Mitgliedstaat sich an die Kommission zu wenden, um ggf. eine Anpassung ihrer Entscheidung zu erwirken.²³⁵

²²⁷ Müller-Graff in Vedder/Heintschel von Heinegg AEUV, Art. 108 AEUV, 2. Aufl. 2018, Rn. 12.

²²⁸ vgl. Art. 3 BeihilfeVerfO; Lessenich in von der Groeben/Schwarze/Hatje, NomosK EUV/AEUV/GRC, Art. 108 AEUV, Rn. 44.

²²⁹ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015, 4. Teil, Rn. 1336.

²³⁰ EuGH, Rs. C-142/87, Slg. 1990, I-959 – Tubemeuse; Rusche in Immenga/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 21.

²³¹ Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 34.

²³² Hobe/Fremuth, EuR 5. Teil, § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 416, Rn. 46.

²³³ nationale Vorschriften über den Vertrauensschutz, den Wegfall der Bereicherung oder den Ablauf von Fristen sind demnach notfalls unangewendet zu lassen, so EuGH, Rs. C-24/95, Slg. 1997, I-1591 Rn. 24-38 – Alcan Deutschland; vgl. auch Fastenroth/Groh, EuR/WettbR, Teil 4, 4. Aufl. 2016, S. 225 Rn. 337, näher dazu s. 7.1.1, S. 78.

²³⁴ vgl. zB EuGH, Rs. C-209/00, Slg. 2002, I-11695 – Kommission/Deutschland.

²³⁵ EuGH, Rs. C-349/93, Slg. 1995, I-343 Rn. 13 – Kommission/Italien.

Die BeihilfeVerfO sieht in Art. 17 BeihilfeVerfO eine Verjährung der Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen vor. Die Frist beträgt zehn Jahre beginnend mit dem Tag, an dem die Beihilfe dem Empfänger gewährt wird, und wird durch jede Maßnahme der Kommission oder eines Mitgliedstaates auf Antrag der Kommission unterbrochen, wodurch sie neu zu laufen beginnt. Ferner wird die Frist ausgesetzt, solange ein Beschluss der Kommission vor dem EuGH angefochten wird. Nach Ablauf der Frist gilt die Beihilfe als bestehende Beihilfe.

4 Rechtsschutz

Im europäischen Beihilferecht wird der Rechtsschutz sowohl von den nationalen Gerichten als auch von der Unionsgerichtsbarkeit gewährleistet. Die nationalen Gerichte sind insbesondere dafür zuständig, die Rechte einzelner Personen bei Verstößen gegen die Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV zu schützen. Die Kontrollbefugnisse der Kommission unterliegen hingegen der Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit. Angesichts der vergleichsweise restriktiven Ausgestaltung der Beteiligtenrechte im Beihilfeverfahren kommt dem gerichtlichen Rechtsschutz eine besondere Bedeutung zu.²³⁶

In Betracht kommen insbesondere Nichtigkeits- (Art. 263 AEUV) und Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) sowie Vorabentscheidung (Art. 267), Schadensersatzklagen (Art. 268, 340 AEUV) und Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes (Art. 279 AEUV). Klageberechtigt sind die Beihilfenempfänger, Mitgliedstaaten, Wettbewerber, Berufsverbände als auch eine Mehrzahl von Klägern.

4.1 für den Begünstigten

Beschlüsse der Kommission ergehen zwar gegenüber dem Mitgliedstaat, gleichwohl können diese vom Beihilfenempfänger im Wege einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem Europäischen Gericht (EuG) angefochten werden, soweit diese von negativen, einschließlich bedingten Entscheidungen unmittelbar und individuell betroffen sind.²³⁷ Dies gilt sowohl für den das förmliche Prüfverfahren abschließenden Beschluss als auch für den Beschluss über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens.²³⁸ Der potenzielle Empfänger der Beihilfe ist unmittelbar und individuell betroffen, wenn sich die Entscheidung unmittelbar auf seine Rechtstellung auswirkt und ihren Adressaten keinerlei Ermessensspielraum belässt, ihr

²³⁶ Kühling/Rüchardt in Streinz/Michl, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 56.

²³⁷ Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 35.

²³⁸ EuG T-461/12, ECLI:EU:T:2014:758 Rn. 27 – Hansestadt Lübeck, derzeit angefochten als Rs. EuGH 524/14 P – Bacon State Aid.

Erlass automatisch erfolgt, keiner Durchführungsmaßnahme bedarf und es sich um die Gewährung einer Einzelbeihilfe handelt.²³⁹

Gegen eine nationale Rückforderungsentscheidung müssen die nationalen Gerichte Rechtsschutz gewähren.²⁴⁰ Im Rahmen eines Vorlageverfahrens gem. Art. 267 AEUV kann die Gültigkeit der Kommissionsentscheidung überprüft werden.

In dringenden Fällen kann der Begünstigte zudem einstweiligen Rechtsschutz beantragen und eine vorläufige Aussetzung der Entscheidung erwirken, wenn ein erheblicher Schaden droht (Art. 278 S. 2 AEUV). Hierbei sind insbesondere die einschlägigen unionsrechtlichen Grenzen zu beachten.²⁴¹

Beschlüsse, die das vorläufige Verfahren abschließen, können nach den allgemeinen Regeln nicht angefochten werden.²⁴²

4.2 für Mitgliedstaat und Kommission

Mitgliedstaaten können gegen die Untersagung einer beabsichtigten Beihilfe als privilegiert klagebefugte eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 2 AEUV erheben, wofür das EuG zunächst zuständig ist. Mitgliedstaatliche Gebietskörperschaften (z.B. deutsche Bundesländer) können als juristische Personen iSv Art. 263 Abs. 4 AEUV klageberechtigt sein.²⁴³

Darüber hinaus können beihilferechtliche Vorfragen vor nationalen Gerichten in einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV geprüft werden, ohne dass eine direkte und individuelle Betroffenheit der Beteiligten vorliegen muss.²⁴⁴ Schließlich steht Mitgliedstaaten grundsätzlich die Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV zur Verfügung, wenn die Kommission den Erlass einer Maßnahme ablehnt oder verzögert.²⁴⁵

Kommt ein Mitgliedstaat dem Beschluss der Kommission nicht rechtzeitig nach, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten (Art. 108. Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).

²³⁹ EuGH C-519/07 P, Slg. 2009, I-8495 Rn. 48 – Commissie/Koninklijke Friesland Campina; *Bär-Bouyssiére* in *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* EU Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 108 AEUV Rn. 14.

²⁴⁰ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 36.

²⁴¹ EuGH, Ur. v. 11.9.2014 C-527/12 – Kommission/Deutschland; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 36.

²⁴² *Nehl* in *Hofmann/Micheau*, State Aid Law, 406 (419–424).

²⁴³ EuG, 15.12.1999, verb. Rs. T-132/96 u.a. – Freistaat Sachsen; vgl. auch *Oppermann/Classen/Nettesheim*, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil § 21 Rn. 37.

²⁴⁴ *Bär-Bouyssiére* in *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* EU Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 108 AEUV Rn. 19.

²⁴⁵ EuG, T-423/07, Slg. 2011, II-2397 Rn. 26 – Ryanair/Kommission; *Bär-Bouyssiére* in *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* EU Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 108 AEUV Rn. 17.

4.3 für Wettbewerber

Wettbewerber des Begünstigten werden durch Positivbeschlüsse der Kommission beschwert.²⁴⁶ Eine die Klageberechtigung begründende individuelle Betroffenheit iSv Art. 263 Abs. 4 AEUV der Wettbewerber liegt vor, wenn sie im Verfahren eine aktive Rolle innehatten und die Genehmigung der Beihilfe ihre Marktstellung spürbar beeinträchtigt.²⁴⁷ Reagiert die Kommission nicht auf hinreichend konkrete Beschwerden über nationale Beihilfen, stehen auch Konkurrenten grundsätzlich die Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) zur Verfügung.²⁴⁸ Insbesondere besteht nationaler Rechtsschutz für Wettbewerber eines Unternehmens, das unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV eine Beihilfe erhalten hat. Diese können direkt vor einem nationalen Gericht gegen die Beihilfengewährung klagen²⁴⁹ und einstweiligen Rechtsschutz²⁵⁰ beantragen, da ein Verstoß gegen die Notifizierungspflicht auch durch eine (nachträglich) positive Entscheidung der Kommission nicht rückwirkend geheilt wird.²⁵¹ Wurde die Beihilfe bereits ausgezahlt, können Konkurrenten die verzinste Rückzahlung der Beihilfe verlangen.²⁵² Wird ein Wettbewerber durch die Gewährung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe benachteiligt und bleibt die Kommission untätig, kann es Schadensersatzansprüche nach Art. 340 AEUV auslösen.²⁵³ Der Kausalzusammenhang zwischen Beihilfe und Schaden ist von dem klagenden Unternehmen nachzuweisen.²⁵⁴ Aufgrund der hohen Anforderungen sind solche Klagen jedoch nur in Ausnahmefällen erfolgreich beschieden.²⁵⁵

4.4 für Berufsverbände und eine Mehrzahl von Klägern

Berufsverbände (vgl. Art. 1 lit. h BeihilfeVerfO) können klageberechtigt sein, wenn sie satzungsgemäß die Interessen ihrer Mitglieder vertreten und diese als individuell betroffen gelten. Ferner, wenn der Verband im Verfahren eine besondere Rolle als Verhandlungspartner der Kommission innehatte.²⁵⁶

²⁴⁶ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015, 4. Teil, Rn. 1349.

²⁴⁷ EuGH, C-313/90, Slg. 1998, I-1125 – CIRFS; Kühling/Rüchardt in Streinz/Michl, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108 Rn. 61.

²⁴⁸ Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil, S. 384, Rn. 38.

²⁴⁹ EuGH Urt. v. 21.11.1991 C-354/90 – FNCE.

²⁵⁰ EuGH Urt. v. 11.3.2010 C-1/09 – CELF.

²⁵¹ EuGH Urt. v. 5.10.2006 C368/04 – Transalpine Ölleitung; vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil, S. 384, Rn. 39.

²⁵² Oppermann/Classen/Nettesheim, EuR, 9. Aufl. 2021, 5. Teil, S. 384, Rn. 39.

²⁵³ Bär-Bouyssiére in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze EU Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 108 AEUV Rn. 20.

²⁵⁴ EuGH 40/75, Slg. 1976, 1 Rn. 14 – Produits Bertrand/Kommission; vgl. auch Bär-Bouyssiére in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze EU Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 108 AEUV Rn. 20.

²⁵⁵ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 108 Rn. 84.

²⁵⁶ EuGH C-106/98 P, Slg. 2000, I-3659 Rn. 51 ff. – SNRT-CGT.

Reichen mehrere nichtprivilegierte Kläger eine Klage ein, genügt es, wenn zumindest einer von ihnen klagebefugt ist, da in diesem Fall ohnehin eine Prüfung der Begründetheit erfolgen muss.²⁵⁷

5 EU-Krisenbewältigung: Eine vergleichende Perspektive der Beihilfenpolitiken

Die Europäische Union hat sich in den letzten Jahrzehnten mit einer Vielzahl tiefgreifender Krisen konfrontiert gesehen, die massive wirtschaftliche und gesellschaftliche Verwerfungen mit sich brachten. Angefangen bei der globalen Finanzkrise 08/09 über die europäische Staatsschuldenkrise, bis hin zur COVID-19-Pandemie – all diese Krisen erforderten entschlossene wirtschaftspolitische Maßnahmen, um die Stabilität des Binnenmarkts zu gewährleisten.

Allem voran nutzten die EU-Mitgliedstaaten in diesen Zeiten staatliche Beihilfen als zentrales Kriseninstrument. Diese finanziellen Unterstützungsmaßnahmen ermöglichen es, nationale Regierungen, gezielt Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige zu stabilisieren, die durch unvorhergesehene äußere Umstände in Schwierigkeiten geraten sind. Was hierbei mit einhergeht sind jedoch die Wettbewerbsverzerrungen: Staatliche Beihilfen können Marktmechanismen außer Kraft setzen und einzelne Unternehmen oder Länder bevorzugen, was langfristig zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führen kann. Die Europäische Kommission steht daher vor der Herausforderung, zwischen der Notwendigkeit kurzfristiger wirtschaftlicher Stabilisierungsmaßnahmen einerseits und dem Schutz des Wettbewerbs andererseits zu balancieren.

Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Sonderbericht 21/2024²⁵⁸ zur Rolle der staatlichen Beihilfen in den jüngsten Krisen fest, dass die Europäische Kommission zwar schnell auf den dringenden Finanzierungsbedarf der Mitgliedstaaten reagierte, jedoch strukturelle Mängel in der Kontrolle und Bewertung dieser Beihilfen aufweist. So wurden beispielsweise während der COVID-19-Pandemie umfangreiche staatliche Beihilfen gewährt, deren Auswirkungen auf Binnenmarkt bislang nicht ausreichend analysiert wurden. Besonders

²⁵⁷ EuG T-227/01, ECLI:EU:T:2009:315 Rn. 77 – Diputación Foral de Álava und Gobierno Vasco; s. auch *Kühling/Rüchardt* in *Streinz/Michl*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 108.

²⁵⁸ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 21/2024 v. 23.10.2024: Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten – Zügige Reaktion der Kommission, aber mangelhafte Kontrollen und Widersprüche in den Leitlinien zur Unterstützung der industriepolitischen Ziele der EU, abrufbar unter: <https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-21> (Stand: 30.01.2025).

kritisch sieht der Rechnungshof, dass die Kommission nur begrenzt in der Lage war, wirtschaftliche Bewertungen vorzunehmen, bevor die befristeten Krisenrahmen verabschiedet wurden. Dies führt dazu, dass viele Beihilfen nicht zielgenau an die am stärksten betroffenen Unternehmen flossen und potenzielle Marktverzerrungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Ein weiteres zentrales Problem ist die mangelnde Transparenz und Kontrolle der von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen. Während der Krise reduzierten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten die üblichen Überwachungsmechanismen erheblich, was dazu führte, dass einige Unternehmen möglicherweise unrechtmäßige Beihilfen erhielten, ohne dass dies nachträglich effektiv überprüft werden konnte. Insbesondere die unterschiedliche Umsetzung der Beihilfen in den einzelnen Mitgliedstaaten birgt Risiken für das Gleichgewicht im Binnenmarkt.

Ein aktuelles Beispiel für die Herausforderung der EU-Krisenbewältigung stellt die wirtschaftliche Reaktion auf die russische Invasion in die Ukraine dar. Die steigenden Energiepreise, unterbrochenen Lieferketten und geopolitischen Unsicherheiten führten dazu, dass die EU erneut kurzfristige Krisenrahmen²⁵⁹ für Beihilfen einführte, um betroffene Unternehmen zu unterstützen. Anders als in vorherigen Krisen spielte hier nicht nur die wirtschaftliche Stabilisierung eine Rolle, sondern auch strategische industriepolitische Erwägungen, insbesondere im Rahmen der Energiepolitik. Der Europäische Rechnungshof warnt jedoch vor der Gefahr, dass die zunehmende Nutzung staatlicher Beihilfen zur Verwirklichung geopolitischer Ziele die Kohärenz des Binnenmarkts weiter herausfordert.

Dieser Abschnitt analysiert die verschiedenen Ansätze der EU-Krisenbewältigung und vergleicht die Maßnahmen während der Finanzkrise 08/09, der Euro-Staatsschuldenkrise sowie der COVID-19-Pandemie. Dabei wird untersucht, welche wirtschaftlichen und rechtlichen Herausforderungen die Beihilfepolitik in Krisenzeiten mit sich bringt, inwiefern sie den

²⁵⁹ Europäische Kommission, Mitteilung v. 24.03.2022 – Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine (2022/C 131 I/01), ABl. CI 131/1. Der befristete Krisenrahmen wurde seit seiner Einführung mehrfach angepasst und verlängert, um den sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen gerecht zu werden. So wurde er am 21.11.2023 überarbeitet (C/2023/1188), um spezifische Unterstützungsmaßnahmen für energieintensive Unternehmen zu ermöglichen. Zusätzlich hat die Kommission den Befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels eingeführt (C/2023/1711, ABl. C 101/3 v. 17.3.2023), der darauf abzielt, die MS bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen zu unterstützen und gleichzeitig den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu fördern.

Binnenmarkt beeinflusst und ob sich aus den vergangenen Krisen Lehren für zukünftige Herausforderungen ziehen lassen.

Ein zentraler Untersuchungsschwerpunkt liegt auf der Effektivität und Kohärenz der unionsrechtlichen Beihilferegelungen. Dabei werfen sich wesentliche Fragen auf:

Inwieweit wurden die ergriffenen Maßnahmen zielgerichtet implementiert? War die Krisenreaktion der Europäischen Kommission effizient? Welche langfristigen Implikationen haben diese beihilferechtlichen Sondermaßnahmen für die zukünftige Regulierung und Ausgestaltung der EU-Beihilfenpolitik?

Die Beantwortung dieser Fragen kann entscheidend dafür sein, um das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Stabilisierung und Wahrung eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt auch in künftigen Krisensituationen adäquat zu adressieren.

5.1 Beihilfen während der COVID-19-Pandemie

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 führte zu weitreichenden wirtschaftlichen Verwerfungen innerhalb der Europäischen Union. Die Europäische Union bemühte sich gemeinsam mit den nationalen Regierungen um eine rasche und wirksame wirtschaftliche Reaktion. Dabei dient das Unionsrecht als Ordnungsrahmen, den die Krisenbewältigungspolitik der EU und der Mitgliedstaaten wahren muss.²⁶⁰ Neben fiskalischen Maßnahmen auf nationaler Ebene stellte die EU direkte finanzielle Hilfen aus dem EU-Haushalt bereit und aktivierte Mechanismen wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)²⁶¹ zur Krisenreaktion. Diese Maßnahmen wurden flankiert durch geldpolitische Programme der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie gezielte Investitionen zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft.

Da die finanziellen Mittel zur Krisenbewältigung in erster Linie aus den Haushalten der Mitgliedstaaten stammten, reagierte die EU mit einer Lockerung fiskalpolitischer Vorgaben, um Haushaltsdisziplin und wirtschaftliche Handlungsfähigkeit in Einklang zu bringen. Gleichzeitig ergriff sie maßgebliche Anpassungen im Bereich des Beihilferechts.²⁶² Dabei stellten eine Vielzahl von nationalen Maßnahmen – wie etwa Mittel für Gesundheitsdienste und öffentliche Dienstleistungen, Unterstützungsprogramme für Arbeitnehmer oder allgemeine steuerliche

²⁶⁰ Hobe/Fremuth, EuR, 5. Teil § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 422, Rn. 66.

²⁶¹ Eurogruppe, Erklärung zur Pandemie-Krisenhilfe des ESM v. 08.05.2020, abrufbar unter: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance/europe-response-corona-crisis> (Stand: 01.02.2025).

²⁶² Hobe/Fremuth, EuR, 5. Teil § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 422, Rn. 66.

Erleichterungen – schon keine staatliche Beihilfe dar, da sie der gesamten Wirtschaft zugutekamen und keine selektive Begünstigung einzelner Unternehmen oder Sektoren beinhalteten.²⁶³

Demgegenüber unterlagen gezielte Unterstützungsmaßnahmen wie Rettungsbeihilfen zur Liquiditätsausstattung, Staatsbeteiligungen, singuläre Steuerstundungen oder sektorale Beihilfen regelmäßig dem Beihilfeverbot iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV und mussten daher grundsätzlich vor ihrer Umsetzung bei der Kommission angemeldet werden.²⁶⁴ Um den Mitgliedstaaten hier einen flexibleren Handlungsrahmen zu ermöglichen, verabschiedete die Kommission am 19. März 2020 den „Befristeten Beihilferahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ (*Temporary Crisis Framework*, Befristeter Beihilferahmen).²⁶⁵ Gestützt auf Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV erkannte die Kommission an, dass „das Wirtschaftsleben der gesamten EU infolge der „Corona-Krise“ beträchtlich gestört war“ und daher gezielte Beihilfen zur Stabilisierung erforderlich seien.²⁶⁶ Der Befristete Beihilferahmen zielte darauf ab, den Mitgliedstaaten effektive Unterstützungsmöglichkeiten für Unternehmen zu eröffnen, die durch pandemiebedingte Einschränkungen – darunter Lockdowns, Reisebeschränkungen und Nachfragerückgänge – in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten. Während bestehende Beihilferegelungen wie die AGVO bereits staatliche Unterstützung ermöglichten, ging der neue Rahmen weit über diese Möglichkeiten hinaus.²⁶⁷

5.1.1 Instrumente des *Temporary Crisis Frameworks (TFC)*

Der Befristete Beihilferahmen sah verschiedene Arten von Unterstützungsmaßnahmen vor, die bis spätestens 31. Dezember 2020 gewährt werden konnten (später mehrfach verlängert bis Juni 2022):

(i) Direkte Zuschüsse und Steuervorteile

- Unternehmen konnten Beihilfen von bis zu 800.000 EUR erhalten, um Liquiditätsengpässe auszugleichen.

(ii) Staatliche Garantien für Darlehen

²⁶³ ebd.

²⁶⁴ Hobe/Fremuth, EuR, 5. Teil § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 422, Rn. 66.

²⁶⁵ Mitteilung der Kommission v. 20.03.2020 – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, 2020/C91 I/01, ABl. C 91 I/1.

²⁶⁶ Hobe/Fremuth, EuR, 5. Teil § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 422, Rn. 66.

²⁶⁷ Soltész/Hoffs: Staatliche Beihilfen im Rahmen der Coronakrise, NZKart 2020, 189 (190).

- Mitgliedstaaten durften Garantien für Betriebsmittel- und Investitionskredite bereitstellen. Die Garantiesätze konnten bis zu 90% der Kreditsumme betragen.
- (iii) Vergünstigte öffentliche Darlehen**
 - Mitgliedstaaten konnten Unternehmen Kredite zu Vorzugszinsen gewähren, deren Mindestzinssätze an den Basiszinssatz vom 1. Januar 2020 geknüpft wurden.
- (iv) Kurzfristige Exportkreditversicherungen**
 - Die Anforderungen für staatlich unterstützte Exportkreditversicherungen wurden gelockert.
- (v) Beihilfen für Banken als Finanzintermediäre**
 - Um die Kapitalvergabe an Unternehmen zu erleichtern, konnten Mitgliedstaaten Banken finanzielle Unterstützung gewähren, sofern diese direkt an die Realwirtschaft weitergeleitet wurde.
- (vi) Beihilfen für COVID-19 betreffende Forschung und Entwicklung**
 - Mitgliedstaaten konnten Unternehmen und Forschungseinrichtungen Beihilfen gewähren, um die Entwicklung von COVID-19 bezogenen Diagnostika, Behandlungen und Impfstoffen zu fördern.
- (vii) Stundungen von Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträgen**
 - Um die Liquidität von Unternehmen zu verbessern, konnten Mitgliedstaaten Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge aufschieben oder in Ratenzahlungen umwandeln. Diese Maßnahme richtete sich insb. an Sektoren, die durch die Pandemie besonders betroffen waren.
- (viii) Lohnzuschüsse für Arbeitnehmer zur Vermeidung von Entlassungen**
 - Mitgliedstaaten konnten Unternehmen finanziell Unterstützung gewähren, um Lohnkosten zu decken und Massenentlassungen während der Krise einzudämmen, dies geschah v.a. über Kurzarbeitsregelungen oder direkte Lohnsubventionen.

Über diese Regelungen hinaus kann sich die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen auch unmittelbar aus Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV ergeben.²⁶⁸ Die Kommission bestätigte dies in zahlreichen Einzelentscheidungen für von der Corona-Krise betroffene Unternehmen, Wirtschaftszweige oder Regionen.²⁶⁹

²⁶⁸ Hobe/Fremuth, EuR, 5. Teil § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 422, Rn. 67.

²⁶⁹ so etwa ein Kreditprogramm iHv 550 Mio. EUR zugunsten der Fluggesellschaft Condor – Europäische Kommission, Entscheidung v. 26.04.2020 in der Beihilfesache SA.56867, abrufbar unter: <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.56867> (Stand: 01.02.2025).

5.1.2 Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten nutzten den Befristeten Beihilferahmen intensiv. Deutschland meldete bereits am 20. März 2020 zwei umfangreiche Maßnahmenbündel an, die von der Kommission innerhalb weniger Tage genehmigt wurden. Dazu gehörten insb. das KfW-Sonderprogramm 2020,²⁷⁰ das Kreditausfallrisiken für Unternehmen absicherte, sowie die Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020.²⁷¹ Auch Österreich führte eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen ein. Eine zentrale Maßnahme war der Fixkostenzuschuss Phase II,²⁷² der darauf abzielte, Unternehmen bei der Deckung ihrer nicht gedeckten Fixkosten zu unterstützen. Insgesamt hat die österreichische Bundesregierung seit Beginn der Pandemie mehr als 40 Mrd. EUR für Corona-Hilfsmaßnahmen bereitgestellt oder genehmigt. Diese umfassten neben direkten Zuschüssen auch Steuerstundungen und Garantien.²⁷³

5.1.3 Herausforderungen und Kritik am Beihilferahmen

Trotz der schnellen Umsetzung und der positiven Wirkung auf die wirtschaftliche Stabilisierung der EU wurden verschiedene Kritikpunkte am Befristeten Beihilferahmen laut:

5.1.3.1 Ungleichgewicht zwischen Mitgliedstaaten

Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Wirtschaftsstarke Länder wie Deutschland und Frankreich konnten erheblich mehr Beihilfen gewähren als wirtschaftsschwächere Staaten. Dies führte zu Bedenken hinsichtlich potenzieller Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, da Unternehmen in finanzkräftigeren Ländern größere Unterstützung erhielten. Der Rechnungshof stellte in seinem Sonderbericht fest, dass die Kommission zwar schnell handelte, jedoch die Gefahr bestand, dass

²⁷⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Faktenblatt KfW Sonderprogramm 2020, 23.03.2020, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Corona-Virus/unterstuetzungsmassnahmen-faq.html> (Stand: 01.05.2025).

²⁷¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020, 24.03.2020, abrufbar unter: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/Downloads/bundesregelung-kleinbeihilfen-2020.pdf?blob=publicationFile&v=8> (Stand: 01.05.2025).

²⁷² Bundesministerium für Finanzen, Verordnung des Bundesministers für Finanzen gem. § 3b Abs. 3 ABBAG betreffend Richtlinien über die Verlängerung der Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH, BGBl II Nr. 225/2020, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_225/BGBLA_2020_II_225.pdfsig (Stand: 01.02.2025).

²⁷³ Pressemeldung des Bundesministeriums für Finanzen v. 27.10.2022, abrufbar unter: <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2022/Oktober/corona-hilfen.html> (Stand: 01.05.2025).

die Beihilfen nicht ausreichend auf die am stärksten betroffenen Unternehmen ausgerichtet waren, was zu unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrungen führen konnte.²⁷⁴

Um dieses Problem näher zu beleuchten, stellen sich zunächst die Fragen: Woran liegt das Ungleichgewicht und welche Folgen zieht es mit sich? Welche Mechanismen gibt es bereits in der EU, die als Vorbild für eine fairere Gestaltung dienen könnten?

Ein möglicher Lösungsansatz wäre die Einrichtung eines EU-weiten Beihilfefonds zur Umverteilung von Beihilfemitteln gewesen. Ein solcher Mechanismus hätte finanzielle Unterstützung zentralisiert und Mitgliedstaaten mit geringeren fiskalischen Kapazitäten geholfen, ihre Unternehmen gleichermaßen zu fördern. Die Idee einer gemeinsamen Krisenbewältigung auf EU-Ebene ist nicht neu und wurde beispielsweise mit dem SURE-Programm²⁷⁵ zur Unterstützung von Kurzarbeit bereits erfolgreich umgesetzt.

Allerdings wirft dieser Ansatz mehrere Fragen auf. Wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten könnten befürchten, dass ein solcher Mechanismus langfristig zu einer „Vergemeinschaftung von Schulden“ führen könnte, wodurch sie dauerhaft für die wirtschaftliche Erholung schwächerer Länder mitzahlen müssten. Zudem wäre unklar, nach welchen Kriterien die Mittel zugewiesen worden wären – hätte man die Vergabe an wirtschaftliche Kennzahlen wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gekoppelt oder an die tatsächlichen wirtschaftlichen Verluste einzelner Sektoren? Fraglich bleibt daher, ob eine solche Lösung politisch durchsetzbar gewesen wäre.

Alternativ hätte eine Deckelung der zulässigen Beihilfen pro Mitgliedstaat auf Basis wirtschaftlicher Indikatoren, wie etwa BIP pro Kopf, Staatsschuldenquote oder Steueraufkommen, eine gerechtere Verteilung der Hilfen ermöglicht. Auch dieser Mechanismus ist nicht neu: in anderen Bereichen des EU-Haushalts, beispielsweise bei den Kohäsionsfonds²⁷⁶ wird bereits mit ähnlichen Verteilungskriterien gearbeitet. Dies hätte dazu

²⁷⁴ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 23.10.2024 – „Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten“ S. 32-40, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_DE.pdf (Stand: 01.02.2025).

²⁷⁵ Rat der Europäischen Union, Verordnung (EU) 2020/672 v. 19.05.2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, ABl. L 159/1 – das SURE-Programm half MS, die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern, indem es zinsgünstige Kredite für Kurzarbeitsregelungen und beschäftigungssichernde Maßnahmen bereitstellte.

²⁷⁶ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Verordnung (EU) 2021/1058 v. 24.06.2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, ABl. L 231/60 – der Kohäsionsfonds hat

geführt, dass kein Mitgliedstaat unverhältnismäßig viele Beihilfen hätte gewähren können, wodurch die Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Binnenmarkts begrenzt worden wäre.

Jedoch hätte eine solche Begrenzung auch Schwächen gehabt, da nicht alle Mitgliedstaaten von der Pandemie gleich betroffen waren. Eine pauschale Deckelung für Staaten mit besonders schwer getroffenen Wirtschaftssektoren wie dem Tourismus (Spanien, Italien) oder der Luftfahrt (Frankreich, Deutschland) wäre nachteilig gewesen. Zudem hätte eine künstliche Begrenzung der Beihilfen bedeutet, dass Länder mit stark betroffenen Unternehmen nicht die notwendige Unterstützung hätten leisten können.

Ein weiteres zentrales Gegenargument betrifft die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine Begrenzung der Beihilfen hätte bedeutet, dass die EU stärker in nationale Wirtschaftspolitiken eingegriffen hätte – eine Maßnahme, die politisch nur schwer durchsetzbar gewesen wäre. Gerade in Krisenzeiten berufen sich viele Staaten auf ihre Souveränität.

Ein möglicher Kompromiss hätte darin bestehen können, dass zumindest eine Obergrenze für sektorübergreifende Beihilfen festgelegt wird, um gezielte Marktverzerrungen zu vermeiden, ohne die Handlungsfähigkeit der MS zu stark einzuschränken. So hätten etwa besonders betroffene Branchen gezielt unterstützt werden können, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass kein Mitgliedstaat seine Unternehmen in großem Umfang subventioniert und damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern erlangt.

Neben diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob nicht alternative Fördermechanismen statt nationaler Beihilfen eine gerechtere Lösung gewesen wären. Denkbar wären beispielsweise EU-weite Investitionsprogramme²⁷⁷ oder Steuererleichterungen für Unternehmen, um die Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene auszugleichen.

Allerdings zeigen sich auch hier Herausforderungen. Während Steuererleichterungen und Investitionen langfristige Impulse setzen können, benötigen Unternehmen in Krisenzeiten sofortige Liquidität, um zahlungsfähig zu bleiben. Aus diesem Grund entschieden sich die

maßgeblich zur wirtschaftlichen Angleichung innerhalb der EU beigetragen, indem er Infrastrukturprojekte in wirtschaftlich schwächeren EU-Ländern finanzierte (insb. in MS, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf unter 90% des EU-Durchschnitts liegen, bspw. Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Rumänien und Bulgarien sowie Portugal, Spanien, Griechenland und Kroatien).

²⁷⁷ EU-weite Investitionsprogramme existieren zwar (zB. NextGenerationEU oder Recovery and Resilience Facility, RRF), sie waren jedoch nicht als direkte Alternative zu den nationalen Beihilfen gedacht.

Mitgliedstaaten letztlich für direkte Beihilfen, die schnell und flexibel eingesetzt werden konnten.

5.1.3.2 Mangelnde Zielgenauigkeit der Beihilfen

Ein weiteres Problem war die fehlende Zweckbindung vieler Beihilfen, wodurch einige Mitgliedstaaten große Summen ohne konkret festgelegte Kriterien vergaben. Der Europäische Rechnungshof bemängelte, dass die Bedingungen des Befristeten Rahmens oft keine spezifischen Kriterien enthielten, um sicherzustellen, dass die Unterstützung tatsächlich den durch die Pandemie verursachten Liquiditätsbedarf der Unternehmen deckte.²⁷⁸

Dies wirft die Frage auf, ob eine strengere Regulierung der Mittelverwendung nicht zu einer faireren und effizienteren Beihilfevergabe geführt hätte.

Eine Möglichkeit wäre gewesen, dass die Kommission klare Vorgaben zur Mittelverwendung macht, sodass nur jene Unternehmen Beihilfen erhalten, die nachweislich durch die Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren.

Allerdings wäre eine solche striktere Zweckbindung nicht ohne Herausforderungen gewesen. Ein zentrales Gegenargument ist, dass in der akuten Krise schnelles Handeln entscheidend war. Hätte die EU strenge Prüfkriterien für die Mittelvergabe eingeführt, hätte dies zu Verzögerungen bei der Auszahlung geführt – mit der Gefahr, dass Unternehmen trotz bestehender Hilfsprogramme in Liquiditätsprobleme geraten oder Insolvenz anmelden müssen.

Ein möglicher Kompromiss hätte in der Einführung strengerer Berichtspflichten bestanden. Anstatt bereits bei der Mittelvergabe umfangreiche Nachweise zu fordern, hätte eine verpflichtende nachträgliche Kontrolle der Verwendung der Beihilfen Transparenz geschaffen, ohne den administrativen Aufwand in der akuten Krisensituation zu erhöhen.

5.1.3.3 Transparenz und Kontrolle

Darüber hinaus führte die schnelle Umsetzung der Beihilfemaßnahmen zu verkürzten Konsultationsprozessen mit den Mitgliedstaaten. In seinem Sonderbericht stellte der

²⁷⁸ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 23.10.2024 – „Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten“ S. 81-89, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_DE.pdf (Stand: 04.02.2025).

Rechnungshof fest, dass die Mitgliedstaaten nur wenig Zeit hatten, um der Kommission Rückmeldungen zu geben, was die Möglichkeit einer gründlichen Analyse einschränkte.

Auf der einen Seite war die schnelle Umsetzung essenziell, um eine wirtschaftliche Katastrophe zu verhindern. In einer Krisensituation besteht die Gefahr, dass eine zu lange Prüfphase dazu führt, dass Unternehmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, bevor staatliche Hilfe greift. Eine umfassende wirtschaftliche Bewertung der Maßnahmen hätte daher zwar eine genauere Mittelvergabe ermöglicht, aber auch dringend benötigte Liquidität verzögert. Zudem war es für die Kommission kaum praktisch möglich, in so kurzer Zeit detaillierte wirtschaftliche Prüfungen durchzuführen, da sich die Situation dynamisch entwickelte.

Andererseits birgt eine reduzierte Kontrolle erhebliche Risiken. Ohne eine gründliche Überprüfung bestand die Gefahr, dass Mittel ineffizient oder nicht zweckgerichtet eingesetzt wurden. Der Rechnungshof kritisierte insbesondere, dass die Kommission keine tiefgehenden wirtschaftlichen Bewertungen vornahm, um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen tatsächlich erforderlich waren. Dies hätte dazu geführt, dass einige Unternehmen unnötigerweise unterstützt wurden, während andere, die dringendere Hilfe benötigten, möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Ein möglicher Kompromiss hätte auch in diesem Rahmen in der Einführung einer nachträglichen Kontrolle und Berichtspflichten bestehen können. Die Mitgliedstaaten hätten in regelmäßigen Abständen Nachweise über die Wirksamkeit der Beihilfen erbringen können, um eine transparente Mittelvergabe sicherzustellen, ohne den Soforthilfemechanismus zu beeinträchtigen.

5.1.3.4 Risiko langfristiger Marktverzerrungen

Die massiven staatlichen Beihilfen während der Pandemie haben die wirtschaftliche Stabilität vieler Unternehmen gesichert. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Hilfen langfristig zu Marktverzerrungen führen könnten, insbesondere wenn Unternehmen unterstützt wurden, die unter normalen Marktbedingungen nicht überlebensfähig gewesen wären.²⁷⁹

²⁷⁹ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 23.10.2024 – „Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten“ S. 6, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_DE.pdf (Stand: 01.02.2025).

Ein Hauptargument für die umfangreichen Beihilfen war der Schutz der wirtschaftlichen Struktur und der Erhalt von Arbeitsplätzen. Ohne diese Maßnahmen hätten zahlreiche Unternehmen in existentiellen Schwierigkeiten gestanden, was wiederum massive Arbeitsplatzverluste und Kettenreaktionen in den Lieferketten ausgelöst hätte. In einer akuten Krise ist es daher legitim, dass der Staat wirtschaftliche Akteure stabilisiert, selbst wenn einige von ihnen langfristig möglicherweise nicht wettbewerbsfähig gewesen wären.

Gleichzeitig gibt es berechtigte Sorgen, dass diese Hilfen den Wettbewerb verzerrt haben.²⁸⁰ Unternehmen, die ohne staatliche Unterstützung nicht überlebt hätten, erhielten durch die Beihilfen möglicherweise einen Marktvorteil gegenüber wettbewerbsfähigen Konkurrenten, den sie sonst nicht hätten. Dies könnte dazu führen, dass schwache Marktteilnehmer länger bestehen bleiben und Innovationen oder Produktivitätssteigerungen gehemmt werden oder dadurch falsche Anreize geschaffen werden.

Ein möglicher Lösungsansatz wäre gewesen, Beihilfen an striktere Auflagen zur Restrukturierung zu knüpfen. Unternehmen, die staatliche Beihilfen erhielten, hätten sich verpflichten müssen, langfristige Effizienzmaßnahmen umzusetzen oder bestimmte wirtschaftliche Kennzahlen zu erfüllen. Dadurch hätte sichergestellt werden können, dass die Beihilfen nicht zur künstlichen Marktstützung, sondern zur nachhaltigen Stabilisierung genutzt werden.

5.1.3.5 Anpassungsfähigkeit des Rahmens

Der Befristete Beihilferahmen wurde im Verlauf der Pandemie mehrfach erweitert und angepasst, um den sich stetig verändernden wirtschaftlichen Bedingungen gerecht zu werden. Diese kontinuierlichen Anpassen wurden sowohl positiv als auch negativ bewertet. Einerseits ermöglicht sie Flexibilität, andererseits führten sie zu Unsicherheiten bei der Umsetzung auf nationaler Ebene.²⁸¹

Aus Sicht der Krisenbewältigung war die Anpassungsfähigkeit des Rahmens eine Stärke. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie waren unvorhersehbar, und die EU musste auf

²⁸⁰ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 23.10.2024 – „Staatliche Beihilfen in Krisenzeiten“ S. 27-40, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_DE.pdf (Stand: 04.02.2025).

²⁸¹ Rusche, C., & Sultan, S. (2023) – „Beihilfen im Lichte der Coronapandemie“, Wirtschaftsdienst, 103(3), 205-210, abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/3/beitrag/beihilfen-im-lichte-der-coronapandemie.html> (Stand: 01.05.2025).

neue Entwicklungen reagieren. Durch die Anpassung der Regeln konnten MS ihre Beihilfemaßnahmen an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen und gezielt neue Wirtschaftssektoren oder besonders betroffene Unternehmen unterstützen. Dies zeigte sich insbesondere in der schrittweisen Erweiterung des Beihilferahmens, beispielsweise durch zusätzliche Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder die Berücksichtigung spezifischer Sektoren wie der Luftfahrt.²⁸²

Gleichzeitig brachte die fortlaufende Anpassung Herausforderungen mit sich. Unternehmen und Mitgliedstaaten mussten sich immer wieder auf neue Regelungen einstellen, was zu Rechtsunsicherheit und Verzögerung in der Umsetzung führte. Wenn sich die Beihilfebedingung ständig ändern, wird es für Unternehmen schwieriger, langfristige Planungen vorzunehmen, da sie nicht wissen, ob sie weiterhin Anspruch auf staatliche Unterstützung haben.

Ein ausgewogener Ansatz hätte in einer klar festgelegten Strategie für Anpassungen bestehen können. Statt kontinuierlich neue Änderungen vorzunehmen, hätte die EU frühzeitig einen stufenweisen Plan für Beihilfen festlegen können, sodass Unternehmen und Mitgliedstaaten besser abschätzen können, wie lange und unter welchen Bedingungen Unterstützung gewährt wird.

5.1.3.6 Zwischenfazit

Der Befristete Beihilferahmen war ein entscheidendes Instrument zur wirtschaftlichen Stabilisierung während der COVID-19-Pandemie. Er ermöglichte eine schnelle und flexible Krisenbewältigung, brachte jedoch zugleich Herausforderungen mit sich. Die fehlende wirtschaftliche Bewertung der Maßnahmen, das Risiko langfristiger Wettbewerbsverzerrungen und Unsicherheiten durch wiederholte Anpassungen des Rahmens verdeutlichen, dass ein besseres Gleichgewicht zwischen Effizienz und Transparenz, zwischen Marktstabilisierung und Wettbewerbswahrung sowie zwischen Flexibilität und Planungssicherheit erforderlich gewesen wäre.

²⁸² Europäische Kommission, Mitteilung v. 29.06.2020 – Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, C (2020) 4509 final.

5.2 Vergleich zu früheren Krisenzeiten

Die EU hat in wirtschaftlichen Krisenzeiten stets versucht, den Mitgliedstaaten innerhalb des beihilferechtlichen Rahmens die notwendige Flexibilität zu gewähren, um auf wirtschaftliche Verwerfungen reagieren zu können. Besonders deutlich wurde dies nicht erst seit der COVID-19-Pandemie, als die Kommission in nur wenigen Tagen den TCF verabschiedete. Diese schnelle Reaktion beruhte jedoch nicht ausschließlich auf der Dringlichkeit der Pandemie, sondern baute insbesondere auf den Erfahrungen aus den Maßnahmen während der *Finanzkrise 2008/2009* auf.²⁸³ Vor diesem Hintergrund bestehen bedeutende Ähnlichkeiten zwischen den in den Jahren 2008/2009 angewandten Regelungen (Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs von Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise)²⁸⁴ und dem Befristeten Beihilferahmen.²⁸⁵

Neben den Auswirkungen auf das europäische Finanzsystem stellt die *Griechische Staatsschuldenkrise (2009-2015)* ein weiteres tragendes Beispiel für den Umgang mit wirtschaftlichen Erschütterungen dar. Griechenland als EU-Mitgliedstaat erhielt in dieser Zeit massive staatliche Hilfen, wobei nicht nur direkte Beihilfemaßnahmen durch den griechischen Staat, sondern auch die Rolle der EU und internationaler Finanzinstitutionen eine entscheidende Bedeutung hatten. Im Gegensatz zur Finanzkrise 2008/2009, die insbesondere den Bankensektor betraf, standen bei der griechischen Staatsschuldenkrise strukturelle Anpassungsmaßnahmen, staatliche Interventionen und die Folgen restriktiver Auflagen im Mittelpunkt.²⁸⁶

Die Analyse der nationalen Beihilfenpolitik Griechenlands in dieser Krise erlaubt einen rechtsvergleichenden Ansatz, indem sie zeigt, wie stark nationale wirtschaftspolitische Entscheidungen von den Vorgaben des EU-Beihilferechts beeinflusst wurden. Während andere Mitgliedstaaten weitgehend eigenständig über Beihilfen entschieden, unterlag Griechenland aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage und der auferlegten Sparmaßnahmen der sog. *Troika*²⁸⁷ (bestehend aus EU-Kommission, EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF)) einer strengeren Kontrolle und begrenzten eigenen Handlungsspielräumen. Dies macht die griechische Staatsschuldenkrise zu einem besonderen Vergleichsfall, da sie zeigt, wie politische und wirtschaftliche Zwänge die Umsetzung des Beihilferechts beeinflussen können.

²⁸³ Erklärung der Kommission v. 17.3.2020, Statement/20/479.

²⁸⁴ ABl. 2009 C 83/1 (konsolidierte Fassung), geringfügig geändert durch Mitteilung in ABl. 2009 C 261/2 und Mitteilung in ABl. 2009 C 303/6.

²⁸⁵ *Soltész/Hoffs*: Staatliche Beihilfen im Rahmen der Coronakrise, NZKART 2020, 189 (190).

²⁸⁶ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 17/2017 v. 16.11.2017 – „Die Krisenhilfe für Griechenland“ abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_17/SR_GREECE_DE.pdf (Stand: 04.02.2025).

²⁸⁷ *F. Erhold*, Griechenland eine Analyse, S. 35.

Im Folgenden wird daher untersucht, inwiefern die Maßnahmen der Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 und der Euro-Staatsschuldenkrise als Vorbild oder Kontrast für die beihilferechtlichen Instrumente der COVID-19-Pandemie dienten und welche langfristigen Auswirkungen diese Interventionen auf den Binnenmarkt und das europäische Beihilferecht hatten.

5.2.1 Finanzkrise 2008/2009

Die globale Finanzkrise war eine der schwerwiegendsten wirtschaftlichen Krisen der Neuzeit und führte zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen in der Europäischen Union. Der Kollaps systemrelevanter Finanzinstitute löste eine tiefgreifende Vertrauenskrise aus, die sich auf den gesamten Finanzsektor und die Realwirtschaft ausdehnte. Infolgedessen geriet Europa ab 2010 in eine Banken- und Staatsschuldenkrise, die das Euro-Währungsgebiet destabilisierte und zu erheblichen öffentlichen Kosten sowie zu schwersten Rezession seit der Gründung der EU führte.²⁸⁸ Die Krise machte weitreichende staatliche Interventionen erforderlich, um das Finanzsystem zu stabilisieren. Ihre Langzeiteffekte prägen die Volkswirtschaften zahlreicher Mitgliedstaaten bis heute.

5.2.1.1 Rolle der EU-Institutionen in der Krise

Indes war die EU in der Anfangsphase der Finanzkrise mit begrenzten Kompetenzen im Finanzbereich konfrontiert.²⁸⁹ Die Finanzpolitik lag nach Art. 98 EG in der Zuständigkeit der MS, während die EU lediglich koordinierende Befugnisse hatte.²⁹⁰ Dennoch übernahmen die EU-Institutionen – insbesondere die Kommission und die EZB – zentrale Rollen:

(i) Europäische Kommission:

- Genehmigung und Überwachung staatlicher Beihilfen für Banken und Unternehmen

²⁸⁸ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020 – Welche Lehren hat die EU aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008-2012 gezogen? abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_05/RW_Financial_crisis_prevention_DE.pdf (Stand: 05.02.2025) S. 7.

²⁸⁹ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 22.12.2015 – „Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten“ abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_de.pdf (Stand: 04.02.2025).

²⁹⁰ van Rijn, Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen während der Krise, EuZW 2009, 193 ff.

- Einführung neuer regulatorischer Maßnahmen, u.a. strengere Eigenkapitalvorschriften für Banken und eine Erhöhung der Einlagensicherung auf 100.000 EUR
- Entwicklung einer beihilferechtlichen Krisenstrategie zur flexiblen Handhabung von Rettungsmaßnahmen

(ii) Europäische Zentralbank:

- Mehrfache Zinssenkungen zur Stabilisierung des Marktes
- Bereitstellung von Liquidität für Banken durch unkonventionelle Maßnahmen

Zur Bewältigung der Krise wurden auf EU- sowie zwischenstaatlicher Ebene verschiedene Institutionen geschaffen. Dazu zählen das Europäische Finanzaufsichtssystem, die Bankenunion, die vorübergehende Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, der Europäische Stabilitätsmechanismus sowie der Europäische Fiskalausschuss.²⁹¹

5.2.1.2 Staatliche Interventionen und Beihilferegeln

Die Mitgliedstaaten reagierten mit massiven staatlichen Hilfsmaßnahmen für Banken und Finanzinstitute. Diese Maßnahmen umfassten insbesondere Kapitalspritzen und Verstaatlichungen, Einlagen- und Garantieprogramme für Banken sowie Liquiditätshilfen durch staatliche Rettungsfonds.²⁹²

Diese Maßnahmen standen jedoch unter dem Genehmigungsvorbehalt der EU-Kommission. Grundsätzlich sind staatliche Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 EG (nach alter Rechtslage Art. 87 Abs. 1 EG) verboten. Aufgrund der systematischen Krise wendete die Kommission im Herbst 2008 erstmals Art. 87 Abs. 3 lit. b) EG umfassend an, um mitgliedstaatliche Beihilfen „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates“ genehmigen zu können.²⁹³ Auf dieser Grundlage genehmigte die Kommission eine Vielzahl an Rekapitalisierungsmaßnahmen sowie Einzelkapitalisierungsbeihilfen.²⁹⁴

²⁹¹ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020 – Welche Lehren hat die EU aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008-2012 gezogen? abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_05/RW_Financial_crisis_prevention_DE.pdf (Stand: 05.02.2025) S. 7.

²⁹² *Arhold*, Globale Finanzkrise und europäisches Beihilfenrecht – Die (neuen) Spielregeln für Beihilfen an Finanzinstitute und ihre praktische Anwendung, *EuZW* 2008, 713 (714).

²⁹³ *Hobe/Fremuth*, *EuR*, 5. Teil, § 24 Beihilfenkontrolle, 10. Aufl. 2020, S. 420, Rn. 59.

²⁹⁴ *ebd.*

Der Rechnungshof kritisierte indes, dass die Notfallmaßnahmen nicht immer mit ausreichenden Sicherungsmechanismen verbunden waren. In vielen Fällen habe es an Transparenz bei der Überprüfung der finanziellen Lage der begünstigten Banken gefehlt, was dazu führte, dass einige Institute trotz Hilfen weiter in Schieflage gerieten.²⁹⁵ Ein weiterer Kritikpunkt war die mangelnde Kontrolle über die Verwendung der Beihilfen.²⁹⁶ Während einige Mitgliedstaaten die Finanzinstitute verpflichteten, Restrukturierungsmaßnahmen durchzuführen oder Auflagen zur Kreditvergabe zu erfüllen, fehlten in anderen Fällen konkrete Mechanismen zur Überprüfung der Mittelverwendung. Dies führte dazu, dass einige Banken trotz staatlicher Unterstützung keine nachhaltige Stabilität erreichten und später erneut Rettungspakete benötigten.

Ein Beispiel ist die *Hypo Real Estate* (HRE)²⁹⁷ in Deutschland: obwohl die Bank bereits frühzeitig staatliche Beihilfen erhielt, musste sie letztlich verstaatlicht werden, da die ursprünglichen Maßnahmen nicht ausreichten, um ihre langfristige Zahlungsunfähigkeit zu sichern. Ähnlich verlief der Fall der britischen Northern Rock²⁹⁸, welche nach ersten Rettungsmaßnahmen in der Folge vollständig unter staatliche Kontrolle gestellt wurde.

Um dieser Problematik zu begegnen, veröffentlichte die Kommission im Dezember 2008 ihre „Rekapitalisierungsmitteilung“²⁹⁹, welche strengere Kriterien für staatliche Hilfen an Banken festlegte. Hierdurch sollten übermäßige Wettbewerbsverzerrungen vermieden und staatliche Beihilfen gezielt zur Wiederherstellung der Marktstabilität eingesetzt werden.

Zu den Regelungen gehören insbesondere:

- (i) **Marktorientierte Vergütung:**³⁰⁰ staatliche Kapitalhilfen müssen angemessen verzinst werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern

²⁹⁵ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht v. 22.12.2015 – „Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten“ S. 35, abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_de.pdf (Stand: 04.02.2025).

²⁹⁶

²⁹⁷ Beschl. d. Kommission v. 18.07.2011 über die staatliche Beihilfe C 15/09 (ex N 196/09), welche Deutschland der Hypo Real Estate gewährt hat bzw. zu gewähren beabsichtigt, bekanntgegeben unter Az. K (2011) 5157, 2012/118/EU, ABl. L 60/1 v. 01.03.2012.

²⁹⁸ Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe C 14/08 (ex NN 1/08) – Umstrukturierungsbeihilfe zugunsten von Northern Rock, Aufforderung zur Stellungnahme gem. Art. 88 Abs. 2 EG-Vertrag, 2009/C 149/09, ABl. C 149/16 v. 01.07.2009.

²⁹⁹ Mitteilung d. Kommission – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen (2009/C 10/03), ABl. C 10/2 v. 15.01.2009.

³⁰⁰ vgl. (11), (16) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

- (ii) **Gleichbehandlung:**³⁰¹ Hilfen dürfen weder gesunden Banken noch Krisenbanken einen künstlichen Vorteil verschaffen
- (iii) **Ausstiegsanreize:**³⁰² staatliches Kapital soll nur vorübergehend sein und sogleich durch privates Kapital ersetzt werden
- (iv) **Regelmäßige Überprüfung:**³⁰³ Maßnahmen müssen kontrolliert und angepasst werden, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden

Mit diesen Regelungen wollte die Kommission ein Gleichgewicht zwischen der Stabilisierung des Finanzsektors und dem Schutz des Wettbewerbs gewährleisten.³⁰⁴ Ferner zielten die Maßnahmen darauf ab, das Vertrauen in die Banken herzustellen, ohne jedoch Marktmechanismen außer Kraft zu setzen oder langfristige Verzerrungen im Binnenmarkt zu verursachen.³⁰⁵

5.2.1.3 Auswirkungen der Finanzkrise auf das Beihilferecht

Die globale Finanzkrise und die darauffolgende Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet hatten langfristige Folgen für die wirtschaftliche und haushaltspolitische Stabilität in der EU. Die Schwächen im europäischen Finanzsystem, insbesondere die unzureichende Bankenaufsicht, die fehlende institutionelle Architektur des Euro-Währungsgebiets verstärkten die negativen Auswirkungen der Krise.³⁰⁶

Während der Einsatz staatlicher Beihilfen zur unmittelbaren Stabilisierung der Banken beitrugen, kritisierte der Europäische Rechnungshof, dass sie auch zu einem erheblichen Anstieg der Staatsverschuldung führten und die bereits bestehenden Defizite in vielen Mitgliedstaaten verschärften.³⁰⁷ Um diese negativen Folgen zu begrenzen, wurden auf EU-Ebene umfassende Regulierungs- und Aufsichtsreformen eingeleitet:

³⁰¹ vgl. (3), (11), (12), (19) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

³⁰² vgl. (31), (34) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

³⁰³ vgl. (35)-(45) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

³⁰⁴ vgl. (4) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

³⁰⁵ vgl. (7) d. Mitteilung (2009/C 10/03).

³⁰⁶ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020 – Welche Lehren hat die EU aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008-2012 gezogen? abrufbar unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_05/RW_Financial_crisis_prevention_DE.pdf (Stand: 05.02.2025) S. 4.

³⁰⁷ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, S. 5, VI.

- (i) **Strengere Bankregulierung:** Die Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken wurden verschärft, um ihre Widerstandsfähigkeit zu erhöhen.
- (ii) **Bankenunion und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA):** Die Einrichtung einer zentralisierten Bankenaufsicht sollte verhindern, dass Finanzinstitute erneut in systematische Schieflagen geraten.
- (iii) **Geordnete Abwicklung von Banken:** Es wurde ein neuer Rahmen geschaffen, um Insolvenzen von Finanzinstituten kontrollierter abzuwickeln und eine erneute Abhängigkeit von staatlichen Rettungspaketen zu verhindern.³⁰⁸

Diese Maßnahmen führten zu einer stärkeren Kontrolle des Finanzsystems und reduzierten langfristig die systemischen Risiken. Langfristig führte die Finanzkrise zu einer Neuausrichtung des EU-Beihilferechts, insbesondere im Bereich der Krisenintervention. In den Jahren nach der Krise wurde der rechtliche Rahmen weiterentwickelt, um ein besseres Gleichgewicht zwischen Schutz des Wettbewerbs und wirtschaftlicher Stabilität zu schaffen.

5.2.1.4 Vergleich zu späteren Krisenzeiten

Die Erfahrungen aus der Finanzkrise als Wendepunkt für das europäische Beihilferecht und die wirtschaftspolitische Steuerung der EU beeinflussten maßgeblich die Reaktionsfähigkeit der EU in späteren Krisenzeiten, insbesondere während der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet und der Corona-Krise. Während die EU in der Finanzkrise noch nicht über die nötigen institutionellen Strukturen verfügte, konnte sie durch spätere Reformen, insbesondere durch die Schaffung der Bankenunion und der EBA, ihre wirtschaftspolitische Koordination und finanzielle Stabilität deutlich verbessern. Diese institutionellen und regulatorischen Veränderungen ermöglichten eine effizientere Reaktion auf zukünftige Krisen.

Damit wurden auch die Beihilferegelungen während der COVID-19-Krise erheblich flexibler gestaltet. Im Vergleich zur Finanzkrise, in welcher staatliche Unterstützung vor allem Banken zugutekam, waren in der Pandemie umfassendere Beihilfen für die gesamte Wirtschaft bereitgestellt. Die vorübergehende Lockerung der Beihilferegeln ermöglichte es den Mitgliedstaaten, schnell und unbürokratisch Maßnahmen zur Abwendung der Auswirkungen der Pandemie zu ergreifen. Ein entscheidender Unterschied zur Finanzkrise bestand darin, dass die Kommission mit dem TCF einen klar definierten Rechtsrahmen für die pandemiebedingten Beihilfen schuf. Dieses erlaubte den Mitgliedstaaten, ihre Unternehmen schneller und gezielter zu unterstützen, während in der Finanzkrise staatliche Hilfen oft langwierigen

³⁰⁸ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, S. 5, VII.

Genehmigungsverfahren oder strengen Auflagen und Restrukturierungsverpflichtungen unterlagen. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, Sofortbeihilfen ohne detaillierte Beihilfeprüfungen zu gewähren, solange diese innerhalb der von der Kommission festgelegten Höchstgrenzen blieben. Dies hatte einerseits den Vorteil, dass der wirtschaftliche Schaden begrenzt wurde, führte aber gleichzeitig auch zu Risiken im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen und mögliche Marktverzerrungen nach dem Ende der Krise.

5.2.1.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Finanzkrise 2008/2009 zu einem Paradigmenwechsel im EU-Beihilferecht führte. Während staatliche Beihilfen zuvor restriktiv zur Anwendung kamen, erkannte die Europäische Kommission die Notwendigkeit, flexiblere Ausnahmen zuzulassen, um die Finanzstabilität zu gewährleisten. Die Heranziehung des Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV (nach alter Rechtslage Art. 87 Abs. 3 lit. b) EG) als Rechtsgrundlage ermöglichte beispiellose Rettungsmaßnahmen für Banken. Diese Erfahrungen der Finanzkrise beeinflussten maßgeblich spätere Krisenreaktionen, insbesondere während der COVID-19-Pandemie, in der die Kommission erneut befristete Beihilferahmen schuf – diesmal jedoch mit einem deutlich breiteren Fokus auf die gesamte Wirtschaft.

5.2.2 Die Euro-Staatsschuldenkrise 2008-2012

Die europäische Staatsschuldenkrise, welche zwischen 2010 und 2012 ihren Höhepunkt erreichte, war das Ergebnis mehrerer wirtschaftlicher und institutioneller Schwächen innerhalb des Euro-Währungsgebiets. Vor der Krise waren die Überwachung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen unzureichend, was dazu führte, dass einige Mitgliedstaaten mit geringen Haushaltspuffern agierten. Zudem war die wirtschaftspolitische Koordination auf EU-Ebene schwach.³⁰⁹ Dieser Umstand ermöglichte eine abweichende Entwicklung der wirtschaftlichen Grundlagen und einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in bestimmten Ländern.³¹⁰ Gleichzeitig führten unflexible Arbeits- und Produktmärkte sowie ein fragmentierter Regulierungsrahmen für Banken zu einer zunehmenden Instabilität.³¹¹ Auch die globale Finanzkrise, die 2008 einsetzte, verursachte massive Verluste im Bankensektor. Viele Mitgliedstaaten mussten ihre

³⁰⁹ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 11.

³¹⁰ ebd.

³¹¹ ebd.

Banken mit staatlichen Beihilfen retten, wodurch die Märkte für Staatsanleihen erheblich belastet wurden.³¹²

In der Folge begannen Investoren an der Widerstandsfähigkeit der Eurozone und der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung einzelner Länder zu zweifeln.³¹³ Dies führte zu einem massiven Vertrauensverlust und zu Kapitalabflüssen aus den betroffenen Ländern. Gleichzeitig wuchs die öffentliche Verschuldung aufgrund sinkender Steuereinnahmen, automatischer Stabilisatoren und zusätzlicher Konjunkturmaßnahmen rapide an.³¹⁴

Ein zentrales Problem war der „Teufelskreis“³¹⁵ zwischen Banken und Staaten: In einigen Ländern führten hohe Staatsausgaben zur Rettung von Banken zu einer enormen Erhöhung der Staatsverschuldung, wodurch die Solvenz der Banken wiederum beeinträchtigt wurde. In anderen Ländern gerieten Banken aufgrund der hohen Schuldenlast der Staaten unter Druck; da sie in großem Umfang heimische Staatsanleihen hielten. Dies verstärkte die wirtschaftliche Instabilität und führte zu einer tiefen Rezession, die in vielen Euro-Ländern auch 2012 und 2013 noch anhielt.

Ab 2012 konnten regulatorische Maßnahmen zunehmend zur Stabilisierung des Finanzsektors beitragen.³¹⁶ Die Staatsschuldenkrisen Portugals, Irlands, Griechenlands und Spaniens offenbarten erhebliche Defizite in der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)³¹⁷ und machten ad-hoc-Maßnahmen zur „Euro-Rettung“ notwendig.³¹⁸ Infolgedessen griffen die Mitgliedstaaten auf völkerrechtliche Vereinbarungen zurück und schufen intergouvernementale Institutionen wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)³¹⁹ und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)³²⁰. Diese beiden

³¹² Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 12.

³¹³ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 13.

³¹⁴ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 13.

³¹⁵ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 15.

³¹⁶ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 16.

³¹⁷ Die WWU ist ein zentrales Integrationsprojekt der EU, das die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Einführung einer gemeinsamen Währung und die Schaffung gemeinsamer Institutionen umfasst. Aktuell haben 20 der 27 EU-Mitgliedstaaten den Euro eingeführt; *Hufeld*, Zwischen Notrettung und Rüttelschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *integration*, H. 2/2011, S. 117-131; *Schwarzer*, Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform, Stuttgart 2015; Große Hüttmann / Wehling, Das Europalexikon (3.Auflage), Bonn 2020, Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH.

³¹⁸ *Terhechte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, EUV Art. 3 Rn. 61.

³¹⁹ Die EFSF wurde von den 17 Mitgliedstaaten der Eurozone als AG nach luxemburgischem Recht gegründet und basiert auf den Garantien dieser Staaten. Die ESFS wurde im Oktober 2012 durch den ESM ersetzt, der seitdem die Aufgaben der ESFS übernommen hat.

³²⁰ Der EFSM ist ein gemeinschaftliches Instrument, das von allen 27 EU-Mitgliedstaaten getragen wird und auf Mittel des EU-Haushalts zurückgreift, Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.05.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl, Nr. L 118 v. 12.05.2010, 1. Auch dieser wurde durch den ESM ersetzt.

Instrumente wurden 2012 in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)³²¹ überführt, der nunmehr in Art. 136 Abs. 3 AEUV unionsrechtlich verankert ist, wenngleich diese Absicherung rechtlich umstritten bleibt.³²² Neben diesen finanziellen Stabilisierungsmaßnahmen wurden weitere Reformen durchgeführt, um die langfristige Widerstandsfähigkeit der WWU zu stärken. Insbesondere wurden Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vollzogen, um eine striktere Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.³²³ Daneben wurden neue regulatorische und institutionelle Maßnahmen ergriffen, um das Vertrauen in die Finanzmärkte wiederherzustellen. Die Einführung der Bankenunion, die Schaffung neuer Interventionsinstrumente der EZB sowie die Weiterentwicklung des ESM waren hierbei die zentralen Kriseninstrumente der Eurozone. Dennoch zeigte die Krise, dass trotz dieser Fortschritte eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und ein angemessener institutioneller Rahmen erforderlich sind, um die Währungsunion langfristig zu stabilisieren.³²⁴

5.2.2.1 Griechenland als am stärksten betroffener EU-Mitgliedstaat

Griechenland nahm im unionsrechtlichen Beihilferegime eine Sonderstellung ein. Während staatliche Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich verboten sind, gab es im Rahmen der Finanzkrise und der darauffolgenden Staatsschuldenkrise eine Vielzahl von beihilferechtlichen Sonderregelungen. Besonders in Griechenland kollidierten wirtschaftspolitische Notwendigkeiten mit den Wettbewerbsregeln der EU. Die Europäische Kommission sowie die im Rahmen der Finanzhilfepakete agierende sog. *Troika* (EU, EZB und IWF) überwachten die Vergabe staatlicher Unterstützungsmaßnahmen in Griechenland. Dies geschah unter Berücksichtigung der beihilferechtlichen Vorschriften, darüber hinaus auch unter dem Gesichtspunkt der makroökonomischen Stabilisierung und strukturellen Reformen, die Griechenland im Gegenzug für finanzielle Hilfspakete umsetzen musste.³²⁵

Im Vergleich zu anderen von der Krise betroffenen Staaten wie etwa Spanien, Portugal oder Italien wurde Griechenland nicht nur mit weitreichenderen Auflagen für die Inanspruchnahme von Beihilfen konfrontiert, sondern auch mit einer langfristigen Kontrolle der Beihilferegeln.

³²¹ Der Rahmenvertrag ist abrufbar unter: https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2023-05/05-TESM2-HR_en12.pdf (Stand: 07.02.2025); Bark/Gilles, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweisen, EuZW 2013, 367.

³²² Terhechte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, EUV Art. 3 Rn. 61.

³²³ Hoffmann H./Konow C., Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union – Verfassungs- und europarechtliche Fragestellungen zur grundlegenden Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, ZG 2012, 138; Ohler, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, ZG 2010, 329.

³²⁴ Europäischer Rechnungshof, Analyse 05/2020, Rn. 17.

³²⁵ vgl. Europäischen Kommission, Die EU im Jahr 2015 – Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/documents/2072384/2117292/NAAD16001DEN.pdf/5b44562b-50ff-4257-9aa3-81120814b173> (Stand: 07.02.2025).

Während andere Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen gezielt und selektiv einsetzten, um Marktverzerrungen zu hemmen, wurden in Griechenland über einen längeren Zeitraum großflächige Unterstützungsmaßnahmen notwendig, um systemisch Risiken abzumildern.³²⁶ Dies wirft die Frage auf, inwieweit das EU-Beihilferecht in Krisensituationen hinreichend flexibel ist oder ob dessen Anwendung wirtschaftlich vulnerable Mitgliedstaaten in eine strukturelle Abhängigkeit von Unionsmaßnahmen führen kann. Die nachfolgende Untersuchung analysiert zunächst den Umfang der staatlichen Beihilfen in Griechenland und setzt diese in einen vergleichenden Kontext mit anderen EU-Mitgliedstaaten.

5.2.2.2 Umfang staatlicher Beihilfen in Griechenland

Zwischen 2008 und 2018 erhielt Griechenland insgesamt Beihilfen in Höhe von über 50 Mrd. EUR, welche direkt von der griechischen Regierung über europäische Programme gewährt wurden.³²⁷

Die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen kamen insbesondere folgenden Sektoren zugute:

(i) Bankensektor:

- Rekapitalisierung der vier größten Banken (*National Bank of Greece, Alpha Bank, Eurobank, Piraeus Bank*) durch den *Hellenic Financial Stability Fund* (HFSF) und die EZB.³²⁸

(ii) Transportwesen:

- Staatliche Rettung der griechischen Fluggesellschaft *Olympic Air*, bevor sie von *Aegean Airlines* übernommen wurde
- Kommission stellte in diesem Zusammenhang fest, dass einige frühere Beihilfen als unzulässig eingestuft werden³²⁹

(iii) Energieunternehmen:

- Staatliche Hilfen für das Energieunternehmen *Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE* (DEI); diese standen im Konflikt mit den Vorgaben zur Marktliberalisierung im Stromsektor. Die Kommission stellte fest, dass bestimmte staatliche Maßnahmen zugunsten von *DEI* gegen die EU-Vorschriften zur Liberalisierung des

³²⁶ vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Konsolidierungsmaßnahmen im Zuge der Eurokrise in Griechenland, Portugal und Spanien, WD 5 – 3000 – 183/12 v. 28.11.2012.

³²⁷ Europäische Kommission, State Aid Scoreboard 2018, abrufbar unter: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-04/state_aid_scoreboard_2018.pdf (Stand: 08.02.2025).

³²⁸ *Schaefer-Brown S.*, SSRN, Greece: Piraeus Bank Capital Injection, 2015 abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4926850 (Stand: 08.02.2025).

³²⁹ EuGH, Urt. v. 24.02.2011 C-369/07, EU:C:2011:73, Rn. 1 ff. – Kommission/Griechenland.

Energiemarktes verstießen. Insb. wurden der DEI besondere Rechte eingeräumt, die den Wettbewerb im griechischen Strommarkt beeinträchtigten.³³⁰

5.2.2.3 **Rechtsvergleich: Griechenland vs. andere EU-Staaten**

5.2.2.3.1 **Spanien: Regulierte Beihilfen und schnellere Marktanpassung**

Spanien verfolgte im Zuge der Finanzkrise einen vergleichsweise strukturierten Ansatz zur Stabilisierung seines Bankensektors. Die Restrukturierung erfolgte in enger Abstimmung mit der EU-Kommission und umfasste insbesondere die Einrichtung des *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria* (FROB), der als zentrale Institution zur Verwaltung und Abwicklung notleidender Banken diente.³³¹ Im Vergleich zu Griechenland setzte Spanien auf eine sog. *Bad Bank*³³²-Lösung, um notleidende Kredite (*Non-performing loans*, NPLs) aus den Bilanzen privater Banken auszulagern. Dies ermöglichte eine schnellere Erholung des Sektors.³³³

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hebt in seinem Jahresgutachten 2013/14³³⁴ hervor, dass Spanien durch diese Maßnahmen eine schnellere Stabilisierung des Finanzsektors erreichte und der Staat sich rascher aus der direkten Einflussnahme zurückziehen konnte. Griechenland hingegen war aufgrund tiefergehender struktureller Probleme und einer schwächeren wirtschaftlichen Gesamtlage gezwungen, längerfristige Unterstützungsmaßnahmen aufrechtzuerhalten. Infolgedessen blieb der griechische Staat wesentlich stärker in die Bankenaufsicht involviert als Spanien, dessen Banken frühzeitig auf ein nachhaltiges Geschäftsmodell ausgerichtet wurden.³³⁵

³³⁰ Dies wurde von der Kommission als unvereinbar mit dem Binnenmarkt eingestuft, vgl. Europäische Kommission, Entsch. v. 05.03.2008, Staatliche Beihilfe Nr. C(2008)824 final – Griechenland - Staatliche Maßnahmen zugunsten der Public Power Corporation (PPC); EuGH, Urt. v. 17.07.2014, Rs. C-553/12 P EU:C:2014:2083 – Kommission/DEI.

³³¹ Sachverständigenrat für Wirtschaft, Finanzmärket in Europa: Vom Binnenmarkt zur Bankenunion v. 30.07.2012, Teil III, S. 158 f. abrufbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/ga201213/ga12_iii.pdf (Stand: 08.02.2025).

³³² Hakenberg in Weber, Rechtswörterbuch, Bad Bank, 33. Edition 2024.

³³³ Busch B./Jäger-Ambrozewicz M./Matthes J., Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2013, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Analysen Nr. 62, Wirtschaftskrise und Staatsbankrott – sind auch die Industrieländer bedroht?

³³⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/14, Strukturprobleme im europäischen Bankensektor, S. 210-226.

5.2.2.3.2 Italien: Selektive Beihilfen mit strategischem Fokus

Italien konzentrierte seine staatlichen Interventionen auf strategisch wichtige Marktteilnehmer, wie beispielsweise die Unterstützung der *Banca Monte dei Paschi di Siena* (MPS).³³⁶ Im Jahr 2017 genehmigte die Kommission eine staatliche Beihilfe für MPS in Form einer vorsorglichen Rekapitalisierung. Die Maßnahme umfasste eine Kapitalzufuhr von insgesamt 8,1 Mrd. EUR, wobei der italienische Staat 3,9 Mrd. EUR direkt investierte und der Rest durch die Umwandlung von Anleihen in Eigenkapital aufgebracht wurde. Die Genehmigung wurde an strikten Auflagen geknüpft, darunter die Umsetzung eines umfassenden Restrukturierungsplans zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität und die Reduzierung potenzieller Wettbewerbsverzerrungen.³³⁷

Ein weiteres Beispiel ist die Rettung der Fluggesellschaft *Alitalia*, bei der die italienische Regierung ebenfalls gezielte Beihilfen einsetzte. Die italienische Regierung unterstützte *Alitalia* wiederholt mit staatlichen Beihilfen, darunter ein 300 Mio. EUR-Kredit im Jahr 2008, der später von der Kommission als rechtswidrig eingestuft wurde.³³⁸ Schließlich genehmigte die Kommission eine weitere Beihilfe in Höhe von 24,7 Mio. EUR zur Kompensation von COVID-19-bedingten Verlusten, da diese als mit dem Binnenmarkt vereinbar galten.³³⁹

Während Italien sich auf selektive Beihilfen konzentrierte, um strategisch wichtige Unternehmen zu stabilisieren und gleichzeitig Marktverzerrungen zu minimieren, war Griechenland gezwungen umfassendere staatliche Beihilfen bereitzustellen, um systemische Risiken im gesamten Finanzsektor zu mindern und die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu gewährleisten. Die tiefgreifende Wirtschaftskrise führte für Griechenland zu großflächigen Unterstützungsmaßnahmen, die über selektive Eingriffe hinausgingen.

5.2.2.3.3 Portugal: Schnellere Befreiung aus der Beihilfenkontrolle

Portugal gewährte in der Krise ebenfalls Finanzhilfen, insbesondere zur Restrukturierung des Bankensektors. Die portugiesische Regierung stellte über den nationalen Abwicklungsfonds (*Resolution Fund*) 4,9 Mrd. EUR bereit – finanziert durch einen 4,4 Mrd. EUR-Kredit des

³³⁶ Europäische Kommission, Entsch. v. 04.07.2017, SA.47677 (2017/N) – Italy - New Aid and amended restructuring plan of Banca dei Paschi di Siena.

³³⁷ vgl. Mitteilung d. Europäische Kommission v. 04.07.2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_17_1905 (Stand: 08.02.2025).

³³⁸ Europäische Kommission, Entsch. v. 12.11.2008 über das Darlehen in Höhe von 300 Mio. EUR; das Italien dem Unternehmen Alitalia gewährt hat, Nr. C 26/08 (vormals NN 31/08), ABl. L 52/3 v. 25.02.2009.

³³⁹ Europäische Kommission, Entsch. v. 02.04.2021, SA.62376; vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_1423 (Stand: 08.02.2025).

portugiesischen Staates – um die *Banco Espírito Santo* (BES) zu stabilisieren.³⁴⁰ Diesen Rettungsplan genehmigte die Kommission, einschließlich der Gründung einer Übergangsbank (*Bridge Bank*), um eine geordnete Abwicklung der verbleibenden *Bad Bank* zu ermöglichen.³⁴¹ Die ursprünglichen Aktionäre und nachrangigen Gläubiger verblieben in der abzuwickelnden Restbank, wodurch sichergestellt wurde, dass sie die Verluste nach den EU-Beihilferegeln tragen.. Die Kommission bewertete den Plan nach den einschlägigen Beihilferegelungen und stellte fest,³⁴² dass die Maßnahme geeignet war, eine ernsthafte Störung der portugiesischen Wirtschaft zu verhindern. Ferner wurde festgestellt, dass die Gründung der *Bridge Bank* den Wert der Vermögenswerte maximiert und die Kosten für den Abwicklungsfonds minimiert, gleichzeitig wurden Wettbewerbsverzerrungen durch begrenzte Geschäftstätigkeit und eine vorsichtige Preispolitik der Bridge Bank reduziert.³⁴³

Die Entscheidung ermöglichte es Portugal, sein Hilfsprogramm effizient umsetzen und trug dazu bei, dass das Land schneller aus der Beihilfenüberwachung entlassen wurde als andere Mitgliedstaaten, die längeren und strengeren Auflagen unterlagen.

5.2.2.4 Zwischenfazit

Zusammengefasst zeigt die Untersuchung, dass das europäische Beihilferecht in Krisensituationen einerseits eine erhöhte Flexibilität aufweist, andererseits jedoch das Risiko einer langfristigen Abhängigkeit wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten von unionsrechtlichen Maßnahmen birgt. Der ländervergleichende Ansatz mit Fokus auf Griechenland offenbart wesentliche strukturelle Unterschiede in der Gewährung und Nutzung staatlicher Beihilfen.

Während wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten in der Lage sind, ihre nationalen Unternehmen mit umfangreichen finanziellen Ressourcen zu unterstützen, müssen wirtschaftliche schwächere Länder verstärkt auf unionsrechtliche Ausnahmeregelungen zurückgreifen. Dies führt zu einer ungleichen Wettbewerbsdynamik innerhalb des Binnenmarktes, in der die Kapazitäten zur Krisenbewältigung maßgeblich von der fiskalischen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten abhängen.

Zudem wird deutlich, dass die Krisenmaßnahmen der EU oftmals kurzfristig angelegt sind und keine langfristigen Lösungen zur wirtschaftlichen Stabilisierung schwächerer Mitgliedstaaten

³⁴⁰ vgl. Pressemitteilung der Kommission v. 10.10.2017 abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_14_901 (Stand: 08.02.2025).

³⁴¹ ebd.

³⁴² Europäische Kommission, SA.39250.

³⁴³ vgl. Pressemitteilung der Kommission v. 10.10.2017 abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_14_901 (Stand: 08.02.2025).

bietet. Die temporäre Lockerung der Beihilferegeln ermöglicht zwar schnelle wirtschaftspolitische Reaktionen, doch ohne begleitende strukturelle Reformen droht eine fortlaufende Abhängigkeit von unionsrechtlichen Maßnahmen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer ausgewogenen Beihilfenpolitik, die einerseits Flexibilität in Krisenzeiten gewährleistet, andererseits jedoch Mechanismen schafft, um wirtschaftlich benachteiligte Mitgliedstaaten nachhaltig zu stärken.

5.3 Langfristige Veränderungen in der Beihilfenpolitik durch Krisen

Krisen haben in der Vergangenheit maßgeblich zur Weiterentwicklung des Europäischen Beihilferechts beigetragen. Sowohl die Finanzkrise als auch die COVID-19-Pandemie führten zu beispiellosen Lockerungen der Beihilferegulungen, um wirtschaftliche Schocks abzufedern. Diese Krisenmaßnahmen offenbarten nicht nur die Notwendigkeit einer flexiblen Beihilfenkontrolle, sondern auch strukturelle Schwächen im bestehenden Regulierungsrahmen. Langfristig hat sich das EU-Beihilferecht durch Krisenerfahrungen in mehreren Bereichen verändert: Zunächst zeigt sich eine schrittweise Institutionalisierung von Kriseninstrumenten, wie etwa die Einführung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen, der in verschiedenen Arten (z.B. während der Pandemie oder des Angriffskrieges Russlands) Anwendung fand. Ferner führte die wiederholte Lockerung der Beihilferegeln dazu, dass größere Mitgliedstaaten immer häufiger großzügige staatliche Unterstützungsprogramme auflegten, was das Gleichgewicht im Binnenmarkt verschoben hat.

Und schließlich haben Krisen die Bedeutung sektoraler Beihilfen erhöht, insbesondere in strategischen Bereichen wie Energie, Digitalisierung und nachhaltige Wirtschaftstransformation.

Allerdings zeigen sich auch Herausforderungen: Die zunehmende Flexibilität des Beihilferechts birgt das Risiko einer Aushöhlung der Wettbewerbsneutralität, da wohlhabendere Mitgliedstaaten von den erweiterten Spielräumen unverhältnismäßig profitieren können. Zudem entsteht eine Präzedenzwirkung, die eine dauerhafte Erwartungshaltung schafft, dass Krisensituationen stets mit weitreichenden Beihilfen beantwortet werden. Dies könnte dazu führen, dass wirtschaftliche Reformen in strukturell schwächeren Ländern hinausgezögert werden, da die Aussicht auf künftige Unterstützungsmaßnahmen die Anreize für eigenständige wirtschaftspolitische Anpassungen mindert.

Insgesamt zeigt sich, dass Krisen das Europäische Beihilferecht nicht nur temporär, sondern auch strukturell verändert haben. Während Flexibilität in Krisenzeiten essenziell ist, muss die EU sicherstellen, dass langfristige Reformen eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung **aller** Mitgliedstaaten fördern. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass wiederholte Kriseninterventionen zu einer systematischen Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen und einer zunehmenden Abhängigkeit einzelner Mitgliedstaaten von unionsrechtlichen Maßnahmen führen.

6 Auswirkungen sektoraler Beihilfen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt

Der Binnenmarkt der Europäischen Union beruht neben den Grundsätzen des freien Wettbewerbs, der Nichtdiskriminierung auch auf der effizienten Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen. Staatliche Beihilfen stellen dabei ein zweischneidiges Instrument dar: Einerseits können sie strukturell benachteiligte Regionen fördern, Marktversagen ausgleichen und innovationsfördernde Investitionen unterstützen. Andererseits können sie den Wettbewerb erheblich verzerren, indem sie gezielt bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweige selektive Zuwendungen verschaffen (sektorale Beihilfen).³⁴⁴

Die Europäische Kommission hat im Laufe der Zeit unterschiedliche Strategien verfolgt, um sektorale Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren. Ursprünglich waren viele Wirtschaftszweige von speziellen sektorspezifische Regelungen erfasst. Seit den 1990er Jahren verfolgt die Kommission jedoch verstärkt das Ziel, ihre Beihilfenaufsicht intersektoral einheitlich anzuwenden und damit eine horizontale Beihilfenpolitik zu etablieren.³⁴⁵

Ein zentrales Beispiel für diesen Wandel ist die Einführung eines Multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben³⁴⁶ im Jahr 1994, mit dem die Kommission eine Abkehr von sektorspezifischen Regelungen zugunsten einheitlicher Regeln für alle Wirtschaftszweige anstrebte.³⁴⁷ Diese Strategie wurde mit der AGVO von 2008 und 2014 weitergeführt, um verschiedene Beihilfearten pauschal zu genehmigen und administrative Hürden zu reduzieren. Dennoch existieren weiterhin sektorspezifische Sonderregelungen für bestimmte Branchen wie den Schiffbau,³⁴⁸ die Landwirtschaft, die Fischerei, den Verkehr sowie

³⁴⁴ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 63.

³⁴⁵ ebd.

³⁴⁶ Das Versprechen wurde mit dem 1998 verabschiedeten und bis Ende 2002 verlängerten ersten multisektoralen Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben nur begrenzt eingelöst, da sektorspezifische Sonderregelungen weiterhin galten – Multisektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben vom 16.12.1997, ABl. 1998 Nr. C 107/7; Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 63.

³⁴⁷ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 63.

³⁴⁸ Richtlinie Nr. 93/115/EG des Rates über Beihilfen für den Schiffbau, ABl. 1993 Nr. L 326/62, verlängert durch RL 94/73/EG, ABl. 1994 Nr. L 351/10; VOen für den Schiffbau: Verordnung (EG) Nr. 3094/95 vom 22. 12. 1995, ABl. 1995 Nr. L 332/1; Verordnung (EG) Nr. 1904/96 vom 27. 9. 1996, ABl. 1996 Nr. L 251/5; Verordnung (EG)

den Energiesektor.³⁴⁹ Dies zeigt, dass eine vollständige Vereinheitlichung der Beihilfepolitik bislang nicht erreicht werden konnte.

Trotz der Bemühungen der Kommission bleibt der Einfluss staatlicher Beihilfen auf den Binnenmarkt erheblich. **Sektorale Beihilfen** können insbesondere dann Wettbewerbsverzerrungen verursachen, wenn sie:

- Unternehmen eines bestimmten Sektors im Vergleich zu Wettbewerbern **künstlich begünstigen**,
- zu **Marktabstottungseffekten** führen, indem sie neuen Marktteilnehmern den Zugang erschweren,³⁵⁰
- ineffiziente Unternehmen am Leben erhalten und den **Strukturwandel behindern**,³⁵¹ oder
- den innereuropäischen Handel sowie die **Preisbildung** im Binnenmarkt **beeinflussen**.

Die folgenden Gliederungspunkte analysieren daher, in welchen Sektoren staatliche Beihilfen besonders häufig zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Im Fokus stehen der Energiesektor, der Verkehrssektor sowie der Landwirtschaftssektor, da in diesen Bereichen trotz der Bemühungen um eine horizontale Beihilfepolitik weiterhin umfassende staatliche Eingriffe erfolgen.

6.1 Energie

6.1.1 Bedeutung des Energiesektors für den Binnenmarkt

Im Binnenmarkt der Europäischen Union kommt dem Energiesektor eine zentrale Bedeutung zu. Er ist nicht nur essenziell für die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch ein entscheidender Faktor für die Verwirklichung der klimapolitischen Ziele der EU. Die

Nr. 2600/97 vom 19. 12. 1997, ABl. 1997 Nr. L 351/18 sowie die bis Ende 2003 geltende Verordnung (EG) Nr. 1540/98 vom 29. 6. 1998, ABl. 1998 Nr. L 202/1.

³⁴⁹ ebd.

³⁵⁰ Europäisches Parlament, Generaldirektion interne Politikbereiche, Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik in einer digitalisierten Wirtschaft, PE 542.235, 2016, S. 41 abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU\(2015\)542235_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU(2015)542235_DE.pdf) (Stand: 14.02.2025).

³⁵¹ *Bardt, H., Schmidt, C. M., Bofinger, P., Belitz, H., Gornig, M. & Aiginger, K.*, Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option? Wirtschaftsdienst, 99(2), 2019, 87-105 abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/industriepolitik-ineffizienter-staatlicher-eingriff-oder-zukunftsweisende-option.html> (Stand: 14.02.2025)

Energieversorgung beeinflusst nahezu alle Wirtschaftsbereiche und ist zugleich ein Bereich, in dem staatliche Eingriffe aufgrund von Sicherheits-, Umwelt- und Wettbewerbsaspekten besonders häufig sind.

Traditionell wurde der europäische Energiemarkt von konventionellen Energieträgern wie Kohle, Erdgas und Kernkraft dominiert. Seit den letzten Jahrzehnten verfolgt die europäische Energiepolitik jedoch einen Paradigmenwechsel hin zu einem nachhaltigen dekarbonisierten Energiesystem.³⁵² Dies spiegelt sich unter anderem in der schrittweisen Abkehr von der Kohleverstromung wider, die spätestens bis 2038 auslaufen soll.³⁵³ Mit dieser Transformation entstehen neue Herausforderungen für den Binnenmarkt, insbesondere im Hinblick auf die Rolle konventioneller Energieträger als Reservekapazitäten. Da Kraftwerke zunehmend nur noch zur Deckung von Versorgungsengpässen herangezogen werden, stellt sich die Frage, inwiefern staatliche Maßnahmen zur Unterstützung dieser Kapazitäten als Beihilfen iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren sind oder ob sie als legitime Gegenleistung für die Sicherstellung der Netzstabilität angesehen werden können.³⁵⁴

Daneben hat die Europäische Kommission mit der *State Aid Modernisation (SAM)* Initiative die Beihilfenkontrolle im Energie- und Umweltsektor reformiert. Die im Jahr 2014 verabschiedeten *Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen (EEAG)*³⁵⁵ spiegeln die energiepolitischen Ziele der Union wider, die sich an den Vorgaben der *Europa 2020 Strategie* orientieren. Wesentliche Kernziele sind die Senkung der Kohlenstoffemissionen, die Steigerung der Energieeffizienz sowie der Ausbau erneuerbarer Energien, wodurch langfristig ein wettbewerbsfähiger, nachhaltiger und sicherer Energiebinnenmarkt gefördert werden soll.³⁵⁶

Die geopolitischen Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, haben zudem eine Neuausrichtung der europäischen Energiepolitik erzwungen. Mit dem *REPowerEU-Plan*,³⁵⁷ der im Mai 2022 von der Kommission vorgestellt wurde, verfolgt die EU das Ziel, die Abhängigkeit von russischen Energieimporten drastisch zu reduzieren und den Ausbau erneuerbarer Energien massiv zu beschleunigen.³⁵⁸ Der Plan umfasst unter anderem Maßnahmen zur Diversifizierung der Energiequellen, zur Erhöhung der

³⁵² Frenz in Theobald/Kühling, Energierecht, 126. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 158.

³⁵³ Frenz in Theobald/Kühling, Energierecht, 126. EL Juli 2024, Art. 107 AEUV Rn. 158.

³⁵⁴ ebd.

³⁵⁵ ABl. 2014 Nr. C 200/1, berichtigt durch Mitteilung der Kommission, ABl. 2016 Nr. C 290/11, geändert und verlängert durch Mitteilung der Kommission, ABl. 2020 Nr. C 224/2.

³⁵⁶ Cremer in Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 70.

³⁵⁷ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final vom 18.05.2022.

³⁵⁸ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 349.

Energieeffizienz sowie zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien.³⁵⁹

In diesem Kontext kommt staatlichen Beihilfen eine noch größere Bedeutung zu, da sie gezielt eingesetzt werden, um Investitionen in erneuerbare Energien und Infrastrukturprojekte zu fördern. Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, inwieweit solche Fördermaßnahmen den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren und ob sie im Einklang mit den beihilferechtlichen Vorgaben der EU stehen.

6.1.2 Formen staatlicher Beihilfen im Energiesektor

Staatliche Beihilfen im Energiesektor treten in verschiedenen Formen auf:

(i) Subventionen für erneuerbare Energien

Um den Ausbau erneuerbarer Energien zu beschleunigen, fördern viele Mitgliedstaaten deren Entwicklung durch Einspeisevergütungen, Marktprämien und Investitionszuschüsse. Diese Maßnahmen, die im Rahmen des *REPowerEU-Plans* weiter ausgebaut wurden, zielen darauf ab, die EU von fossilen Brennstoffen unabhängig zu machen.³⁶⁰ Dies kann jedoch dazu führen, dass sie den Wettbewerb beeinflussen, indem sie die Produktionskosten erneuerbarer Energien künstlich senken.

(ii) Kapazitätsmechanismen zur Netzstabilität

Zur Sicherstellung der Stromversorgung in einem zunehmend erneuerbaren Energiemarkt werden Kapazitätzahlungen und strategische Reservezahlungen an konventionelle Kraftwerke gewährt. Diese Mechanismen sind umstritten, da sie in vielen Fällen nationalen Anbieter bevorzugen und die Marktverzerrung zwischen erneuerbaren und konventionellen Energiequellen verstärken können.³⁶¹

(iii) Investitionsbeihilfen für Energieeffizienzmaßnahmen

Investitionsbeihilfen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Unternehmen und Gebäuden können nach Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein und

³⁵⁹ ebd.

³⁶⁰ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 349a.

³⁶¹ Nicolosi M., Burstedde, B., Abschlussbericht 09/2021 v. 17.02.2021 des Umweltbundesamtes, Transformation des Strommarktes bis 2050 – Optionen für ein Marktdesign mit hohen Anteilen erneuerbarer Energien, S. 158 f., abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-17_cc_09-2021_transformation_strommarkt_marktdesign_0.pdf (Stand: 21.02.2025).

unterliegen zum Teil der Gruppenfreistellungsverordnung (Art. 38 ff. AGVO) nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.³⁶² Beihilfefähig sind dabei nur die zusätzlichen Kosten, die für eine gesteigerte Energieeffizienz erforderlich sind. Nicht gefördert werden Maßnahmen, die lediglich bestehende oder bereits angenommene EU-Normen umsetzen.³⁶³

(iv) Steuervergünstigungen und indirekte Fördermaßnahmen

Zusätzlich zu direkten Subventionen gibt es steuerliche Begünstigungen, etwa reduzierte Energiesteuern für energieintensive Unternehmen, Netzentgeltbefreiungen oder Emissionshandelskompensationen.

6.1.3 Fallstudie: EuGH, Urteil vom 28. März 2019, Rs. C-405/16 P – *Deutschland/Kommission*

6.1.3.1 Sachverhalt

Gegenstand des Verfahrens war die beihilferechtliche Einstufung des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2012 (EEG 2012) ³⁶⁴ durch die Europäische Kommission. Das EEG 2012 regelte zwei zentrale Mechanismen zur Förderung erneuerbarer Energien:

1. Die Einspeisevergütung für Erzeuger erneuerbarer Energien, die durch die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) finanziert wurde, welche wiederum die EEG-Umlage auf die Letztverbraucher weitergaben.³⁶⁵
2. Die Begrenzung der EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.³⁶⁶

Die Kommission hatte diese Maßnahmen in ihrem Beschluss ³⁶⁷ vom 25. November 2014 als staatliche Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft. Sie argumentierte, dass sowohl die Einspeisevergütung als auch die Umlagebegrenzung selektive wirtschaftliche Vorteile darstellten und durch staatliche Mittel finanziert würden.³⁶⁸ Deutschland erhob gegen den

³⁶² Nowak in Immenga/Mestmäcker, WettbR, Art. 38 AGVO, 6. Aufl. 2022, Rn. 1.

³⁶³ ebd.

³⁶⁴ BGBl. 2011 I S. 1634.

³⁶⁵ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 4-7.

³⁶⁶ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 10 f.

³⁶⁷ Beschluss (EU) 2015/1585 der Kommission v. 25.11.2014 über die Beihilferegulung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), ABl. 2015, L 250, S. 122.

³⁶⁸ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 5 f.

Beschluss der Kommission eine Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) vor dem Gericht der Europäischen Union (EuG), das am 10. Mai 2016 in erster Instanz entschied (Rs. T-47/15) ³⁶⁹, dass die EEG-Umlage staatliche Mittel darstelle. Daraufhin erhob Deutschland ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des EuGH gegen das Urteil des EuG beim Gerichtshof.

6.1.3.2 Entscheidung

Der EuGH hob mit Urteil vom 28. März 2019 (Rs. C-405/16 P) das Urteil des EuG vom 10. Mai 2016 auf. Er entschied, dass die von der Europäischen Kommission als staatliche Beihilfe eingestufte EEG-Umlage nicht aus staatlichen Mitteln iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV finanziert wurde. Der Gerichtshof begründete dies insbesondere damit, die durch die EEG-Umlage generierten Mittel stünden nicht unter staatlicher Kontrolle und seien deshalb nicht dem Staat zuzurechnen. Zudem liege keine staatliche Verfügungsgewalt über die von den ÜNB verwalteten Gelder vor.³⁷⁰

6.1.3.3 Rechtliche Probleme

Nach ständiger Rechtsprechung müssen für die Qualifikation als staatliche Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV vier Voraussetzungen kumulativ vorliegen:³⁷¹

1. Staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Zuwendungen
2. Zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige (Selektivität)
3. Verursachung einer (drohenden) Wettbewerbsverfälschung
4. Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

Im vorliegenden Fall stellte sich die Frage, ob die Maßnahme **unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln** gewährt wurde und **dem Staat zurechenbar** war.³⁷²

6.1.3.3.1 Staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Zuwendungen

Ein zentrales Problem war die Frage, ob die durch das EEG 2012 geschaffene Fördermechanik Mittel staatlichen Ursprungs eingesetzt. Nach der Auffassung der Kommission und des EuG waren die durch die EEG-Umlage generierten Gelder einer Abgabe gleichzusetzen und

³⁶⁹ EU:T:2016:281

³⁷⁰ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 73-77.

³⁷¹ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 48-52.

³⁷² EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 73-77.

unterlagen der staatlichen Kontrolle, weshalb sie als staatliche Mittel iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen seien.

Der EuGH widersprach dieser Auffassung und stellte fest, dass die Mittel nicht dem Staatshaushalt zufließen und nicht unter staatlicher Kontrolle standen.³⁷³ Vielmehr handele es sich um Gelder, die von privaten ÜNB verwaltet wurden, ohne dass eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme durch staatliche Stellen gegeben war. Entscheidend sei, dass der Staat keine Verfügungsgewalt über die Mittel hatte und nicht über deren Verwendung entscheiden konnte.³⁷⁴ Auch der Umstand, dass die Mittel ausschließlich für die Zwecke der Förderung erneuerbarer Energien verwendet wurden, begründe keine staatliche Mittelherkunft, da die finanzielle Last ausschließlich auf private Akteure verlagert wurde.³⁷⁵

6.1.3.3.2 Dem Staat zurechenbar

Das zweite rechtliche Problem bestand in der Frage, ob die EEG-Umlage als eine dem Staat zurechenbare Zuwendung einzustufen ist. Das EuG hatte dies bejaht, indem es argumentierte, dass die Maßnahme auf gesetzlicher Grundlage erlassen wurde und somit eine staatliche Steuerfunktion gegeben sei.³⁷⁶

Der EuGH verwarf diese Argumentation und stellte fest, dass die bloße gesetzliche Verpflichtung privater Akteure nicht ausreiche, um eine staatliche Maßnahme zu begründen. Entscheidend sei, dass der Staat weder eine tatsächliche Kontrolle über die verwalteten Mittel ausübe noch über deren Verwendung bestimmen könne.³⁷⁷

Insbesondere hob der EuGH hervor, dass die Bundesnetzagentur lediglich eine Aufsichtsfunktion innehatte, die sich auf die korrekte Umsetzung der Vorschriften beschränkte, jedoch keine Eingriffs- oder Weisungsbefugnis in Bezug auf die Mittelverwendung bestand.³⁷⁸

6.1.4 Zwischenfazit

Das Urteil des EuGH stellt eine wesentliche Konkretisierung hinsichtlich der Abgrenzung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Mitteln im Rahmen des Beihilferechts dar. Es verdeutlicht, dass für die Annahme staatlicher Mittel nicht nur eine gesetzliche Grundlage,

³⁷³ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 73 ff.

³⁷⁴ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 75 f.

³⁷⁵ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 76.

³⁷⁶ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 40.

³⁷⁷ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 77 f.

³⁷⁸ EuGH, Urt. v. 28.03.2019 – C-405/16 P, Rn. 79.

sondern auch eine tatsächliche Verfügungsmacht oder Kontrolle durch den Staat erforderlich ist.

Durch die Entscheidung des EuGH wurde die bisherige weite Auslegung des Begriffs „staatliche Mittel“ durch die Kommission und das EuG restriktiv ausgelegt. Das Urteil hat weitreichende Auswirkungen auf die beihilferechtliche Einordnung ähnlicher Umlagesysteme, insbesondere im Bereich der Energiefinanzierung. Es bekräftigt, dass eine Maßnahme, die auf privatrechtliche Zahlungsströmen beruht und nicht in den Staatshaushalt einfließt, nicht per se als aus staatlichen Mitteln finanziert gilt. Dies könnte zukünftige beihilferechtliche Bewertungen von Fördermechanismen beeinflussen, die auf sektorale Umlagesystemen basieren.

Gleichzeitig verdeutlicht das Urteil die Herausforderungen, die sich aus der verstärkten Förderung erneuerbarer Energien im Binnenmarkt ergeben. Fördermaßnahmen müssen den Wettbewerb wahren und mit den beihilferechtlichen Vorgaben der EU, insbesondere dem Grundsatz der Technologieneutralität und der Verhältnismäßigkeit, vereinbar sein. Die Entscheidung des EuGH stärkt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, nationale Fördersysteme so auszugestalten, dass sie nicht als staatliche Beihilfe iSv Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden. Damit gibt das Urteil eine wichtige Orientierung für die künftige Gestaltung marktwirtschaftlicher Fördermechanismen im Energiesektor.

6.2 Verkehr

Der Verkehrssektor ist ein fundamentaler Bestandteil des europäischen Binnenmarktes³⁷⁹ und untrennbar mit dessen Verwirklichung verbunden. Eine funktionierende Verkehrspolitik gewährleistet die Mobilität von Personen und Gütern³⁸⁰ und bildet somit eine essenzielle Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Warenverkehrsfreiheit³⁸¹ sowie anderer Binnenmarktfreiheiten iSv Art. 3 Abs.3 EUV. Die Schaffung eines „Verkehrsbinnenmarktes“ war dabei ein fortlaufender Prozess, der auf die schrittweise Marktöffnung und die Harmonisierung nationaler Regelungen in Bereichen wie Infrastruktur, Umweltauflagen und Sozialstandards abzielte.³⁸²

³⁷⁹ *Epiney* in *Dauses/Ludwig* EU-WirtschaftsR-Hdb L Rn. 6; *Martinez* in *Calliess/Ruffert* Rn. 26.

³⁸⁰ *Fehling* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje* Rn. 58; *Knauff* in *Ruffert* Enzyklopädie Europarecht § 6 Rn. 96.

³⁸¹ *Knauff* in *Ruffert* Enzyklopädie Europarecht § 6 Rn. 10.

³⁸² Vgl. auch *Knauff* in *Ruffert* Enzyklopädie Europarecht § 6 Rn. 3; *Epiney* in *Dauses/Ludwig* EU-WirtschaftsR-Hdb L Rn. 6; *Rusche/Kotthaus/Kullak/Ruete* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 90 Rn. 104.

Allerdings hat die Liberalisierung des Verkehrssektors nicht zu einem vollständigen Rückzug staatlicher Eingriffe geführt. Vielmehr sind staatliche Beihilfen nach wie vor ein zentrales Instrument, um verschiedene verkehrspolitische und wirtschaftliche Ziele zu erreichen.³⁸³ Beihilfen im Verkehrssektor werden häufig mit dem Erfordernis der Koordinierung des Verkehrs oder mit der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung begründet (Art. 93 AEUV).³⁸⁴ Besonders in den Bereichen Luftverkehr, Schienenverkehr und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) haben staatliche Beihilfen eine erhebliche Bedeutung und führen häufig zu Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere durch die Bevorzugung nationaler oder staatlich kontrollierter Unternehmen gegenüber privaten Marktteilnehmern.

Ein bedeutendes Beispiel hierfür ist der Luftverkehr, in dem zahlreiche Mitgliedstaaten ihre nationalen Fluggesellschaften durch Subventionen oder Rettungspakete unterstützen. Dies wurde besonders während der COVID-19-Pandemie deutlich, als Regierungen umfangreiche staatliche Hilfen gewährten – allen voran das milliardenschwere Rettungspaket für die Lufthansa-Gruppe.³⁸⁵ Diese Maßnahmen werfen grundlegende Fragen zur Vereinbarkeit mit den Beihilfevorschriften der EU auf und führen zu Spannungen mit privatwirtschaftlich operierenden Airlines wie *Ryanair*³⁸⁶ oder *EasyJet*,³⁸⁷ welche in der Vergangenheit eine Benachteiligung im Wettbewerb beklagt hatten.

Im Folgenden wird der Verkehrssektor unter dem Aspekt staatlicher Beihilfen untersucht, die Auswirkungen auf den Wettbewerb analysiert und anhand einer Fallstudie veranschaulicht.

6.2.1 Rechtliche Grundlagen und beihilferechtliche Besonderheiten im Luftverkehr

Staatliche Beihilfen im Luftverkehr unterliegen grundsätzlich den allgemeinen Beihilfebestimmungen, insbesondere den Art. 107 bis 109 AEUV. Ein zentraler Bezugspunkt

³⁸³ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 464.

³⁸⁴ ebd.

³⁸⁵ vgl. EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 – Ryanair und Condor/Kommission.

³⁸⁶ vgl. EuGH, Urt. v. 29.07.2023, Rs. C-591/21 – hier bestätigte der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit eines nachrangigen Darlehens iHv 150 Mio. EUR, das Österreich im Sommer 2020 an Austrian Airlines gewährte. Ryanair und Laudamotion hatten gegen die Genehmigung dieser Beihilfe durch die Kommission geklagt, da sie eine Wettbewerbsverzerrung befürchteten. Der EuGH wies die Klage jedoch ab und erklärte die Beihilfe für rechtmäßig.

³⁸⁷ vgl. EuG, Urt. v. 13.05.2020, Rs. T-8/18 – in diesem Fall bestätigte das Gericht den Beschluss der Kommission, der bestimmte von Italien zugunsten der sardischen Flughäfen gewährte Beihilfen teilweise als mit dem Binnenmarkt vereinbar und teilweise als unvereinbar erklärte. EasyJet hatte gegen diesen Beschluss geklagt, da sie Fehler in der Beurteilung der Kommission sahen. Das Gericht wies die Klage jedoch ab und bestätigte die Entscheidung der Kommission.

für Beihilfen im Verkehrssektor ist Art. 93 AEUV, die staatlichen Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht, wenn sie „den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen“. Diese Bestimmung erweitert den Kreis zulässiger Beihilfen über die allgemeinen Regelungen des Art. 107 AEUV hinaus und ist insbesondere für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr relevant (Art. 100 Abs. 1 AEUV).³⁸⁸ Der Luftverkehr hingegen fällt nicht unter Art. 93 AEUV, sodass Beihilfen in diesem Bereich ausschließlich nach den allgemeinen Beihilferegeln der EU beurteilt werden.³⁸⁹

Die Europäische Kommission hat zur Beihilfepraxis im Luftverkehr Leitlinien entwickelt, die 2014 aktualisiert wurden. Diese *Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften*³⁹⁰ konkretisieren die Anwendung von Art. 107 Abs. 3 lit. a) und c) AEUV auf den Luftverkehrssektor. In diesen Leitlinien betont die Kommission die zentrale Bedeutung des Luftverkehrs für die Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie die Notwendigkeit, einen funktionierenden Markt zu gewährleisten.³⁹¹

Ein wichtiger Punkt der Leitlinien betrifft die Unterscheidung zwischen Investitions- und Betriebsbeihilfen. Während Investitionsbeihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein können, sind Betriebsbeihilfen nur noch während einer Übergangszeit von zehn Jahren zulässig. Dies zeigt eine restriktivere Haltung der Kommission gegenüber dauerhaften Subventionen, die zu Marktverzerrungen führen können.³⁹²

Die Beurteilung einer Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen richtet sich nach Art. 107 Abs. 3 AEUV sowie der Sonderregelungen der Leitlinien. Danach wird differenziert zwischen Beihilfen für Flughäfen und Beihilfen für Luftverkehrsgesellschaften.³⁹³ Die Kommission muss dabei eine Angemessenheitsprüfung dahin durchführen, ob die gegenständliche Beihilfe den Wettbewerb erheblich verfälscht oder ob sie durch ein überwiegendes gemeinschaftliches Interesse gerechtfertigt werden kann.

Zudem können Beihilfen sozialer Art nach Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein. Diese betreffen insbesondere Maßnahmen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge, etwa im Rahmen regionaler Flugverbindungen. Allerdings unterliegen

³⁸⁸ von Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 107 Rn. 464.

³⁸⁹ ebd.

³⁹⁰ ABl. 2014 C 99, 3.

³⁹¹ vgl. Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, ABl. C 99 v. 04.04.2014, Rn. 1 ff.

³⁹² Thiele in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, 61. EL September 2024, H. H.III. Rn. 307.

³⁹³ Thiele in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, 61. EL September 2024, H. H.III. Rn. 308.

diese Beihilfen einer strengen gerichtlichen Kontrolle, sodass der Kommission in dem Rahmen einen enger Beurteilungsspielraum zusteht.³⁹⁴

6.2.2 Fallstudie: EuGH, Urteil vom 10. Mai 2023, verb. Rs. T-24/21 und T-87/21 – *Ryanair und Condor/Kommission*

6.2.2.1 Sachverhalt

In der Rs. *Ryanair und Condor/Kommission* ging es um die Genehmigung staatlicher Beihilfen für die *Deutsche Lufthansa AG* (DLH) durch die Europäische Kommission. Deutschland meldete im Juni 2020 eine Rekapitalisierungsmaßnahme in Höhe von sechs Mrd. EUR an, die die finanzielle Stabilität der DLH während der COVID-19-Pandemie sichern sollte.³⁹⁵ Die Beihilfe bestand aus einer Kapitalbeteiligung und zwei stillen Beteiligungen und wurde von der Kommission ohne Einleitung eines förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV genehmigt.³⁹⁶ Die Klägerinnen, *Ryanair* und *Condor*, erhoben Nichtigkeitsklagen gegen diesen Beschluss, da sie in der gewährten Beihilfe eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Lufthansa sahen.³⁹⁷

6.2.2.2 Entscheidung

Das EuG erklärte die Entscheidung der Kommission für nichtig. Es beanstandete insbesondere die unzureichende Prüfung der Wettbewerbsverzerrung, die mangelnde Begründung für die Höhe der Beihilfe sowie das Fehlen struktureller Maßnahmen zur Wahrung des Wettbewerbs. Das Gericht stellte fest, dass Lufthansa über eine erhebliche Marktmacht auf wichtigen europäischen Luftverkehrsmärkten verfügt, insbesondere in Deutschland, Österreich und Belgien.³⁹⁸ Die Beihilfe ermöglichte Lufthansa nicht nur die Bewältigung der Krise, sondern verschaffe ihr auch einen erheblichen Vorteil gegenüber Wettbewerbern, die keine vergleichbaren staatlichen Mittel erhielten.³⁹⁹ Die Kommission habe es versäumt, detailliert zu prüfen, inwieweit die Beihilfe den Wettbewerb nachhaltig verzerren könnte, vor allem, weil Lufthansa durch die staatlichen Mittel in der Lage war, Marktanteile zu sichern oder

³⁹⁴Rusche/Kotthaus/Kullak/Ruete in Grabitz/Hilf/Nettesheim, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 90 Rn. 107; Thiele in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, 61. EL September 2024, H. H.III. Rn. 308.

³⁹⁵ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 2-4.

³⁹⁶ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 7.

³⁹⁷ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 9-12.

³⁹⁸ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 42.

³⁹⁹ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 33f.

auszubauen, während Konkurrenten Marktverluste hinnehmen mussten.⁴⁰⁰ Das EuG kritisierte zudem, dass die Kommission keine angemessenen strukturellen Auflagen verhängt hatte, um eine übermäßige Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.⁴⁰¹

6.2.2.3 Rechtliche Probleme

6.2.2.3.1 Umfassende Wettbewerbsanalyse

Das Urteil verdeutlicht die Reichweite des Beihilfenkontrollrechts der Kommission und die Notwendigkeit einer umfassenden Prüfung staatlicher Beihilfen. Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV erlaubt Beihilfen zur Behebung schwerer Störungen der Wirtschaft, doch bedeutet dies nicht, dass die Kommission jede Maßnahme automatisch genehmigen kann.⁴⁰² Vielmehr muss sie eine umfassende Wettbewerbsanalyse durchführen und darlegen, dass die Beihilfe verhältnismäßig ist und nicht über das erforderliche Maß hinausgeht.

Die Kommission habe hier jedoch lediglich auf die Dringlichkeit der Krise verwiesen, ohne tiefgehende wirtschaftliche Analysen vorzunehmen.⁴⁰³ Das Gericht stellte klar, dass die Wettbewerbsverzerrung nicht allein durch die Existenz der Beihilfe, sondern durch ihre Auswirkungen auf dem Markt begründet werden muss. Insbesondere sei zu prüfen, ob die Maßnahme einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht Vorteile verschafft, die über eine bloße Stabilisierung hinausgehen.⁴⁰⁴

6.2.2.3.2 Verhältnismäßigkeit

Ein weiteres zentrales Problem war die fehlende Prüfung der Höhe der Beihilfe. Die Kommission habe nicht hinreichend begründet, warum genau sechs Mrd. EUR notwendig waren und inwieweit diese Summe über die bloße Abwendung der Insolvenz hinausging.⁴⁰⁵ Das Gericht wies darauf hin, dass eine übermäßige Kapitalausstattung einem Unternehmen ermöglichen kann Preise aggressiv zu senken oder sich Marktanteile durch Übernahmen zu sichern, während andere Wettbewerber in der Krise wirtschaftlich eingeschränkt sind.

Die fehlende Abwägung der wirtschaftlichen Folgen der Beihilfe wurde daher als schwerwiegender Fehler gewertet.⁴⁰⁶ Das Gericht betonte, dass die Kommission verpflichtet gewesen wäre, eine detaillierte wirtschaftliche Analyse durchzuführen, um festzustellen, ob die

⁴⁰⁰ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 70f.

⁴⁰¹ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 70.

⁴⁰² EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 73-75.

⁴⁰³ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 74.

⁴⁰⁴ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 75f.

⁴⁰⁵ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 69f.

⁴⁰⁶ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 70.

gewährte Summe tatsächlich erforderlich war, um den Geschäftsbetrieb von Lufthansa aufrechtzuerhalten, oder ob sie einen übermäßigen Vorteil im Wettbewerb darstellte.

6.2.2.3.3 Wahrung des Wettbewerbs

Besonders schwer wog auch das Versäumnis der Kommission, strukturelle Maßnahmen zur Wahrung des Wettbewerbs anzuordnen.⁴⁰⁷ Das Gericht kritisierte, dass Lufthansa trotz der massiven staatlichen Unterstützung keine nennenswerten Einschränkungen auferlegt wurden, die verhindert würden, dass die Beihilfe für strategische Wettbewerbsvorteile genutzt wird. In vergleichbaren Fällen wurden Unternehmen verpflichtet, Slots an Flughäfen abzugeben oder bestimmte Strecken nicht auszubauen, um den Wettbewerb zu schützen. Solche Maßnahmen wären erforderlich gewesen, um sicherzustellen, dass Lufthansa durch die Beihilfe nicht in eine Position gelangt, die ihre Wettbewerber nachhaltig benachteiligt.⁴⁰⁸

Die Kommission habe jedoch keine effektiven Schutzmaßnahmen ergriffen, sodass Lufthansa ihre expansive Marktstrategie fortsetzen konnte, während Konkurrenten durch fehlende Liquidität an Wachstumschancen gehindert wurden.⁴⁰⁹ Das Gericht stellte fest, dass die Kommission es unterlassen hatte, Wettbewerbsbedingungen herzustellen, die sicherstellen, dass Lufthansa durch die staatliche Unterstützung keine unverhältnismäßigen Marktgewinne erzielen konnte.

6.2.3 Zwischenfazit

Das Urteil betont, dass staatliche Beihilfen nicht nur in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt, sondern auch hinsichtlich ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb geprüft werden müssen. Die Kommission darf sich nicht allein auf die wirtschaftliche Notlage eines Unternehmens berufen, sondern muss detailliert darlegen, inwiefern eine Beihilfe notwendig, verhältnismäßig und wettbewerbsneutral ist.⁴¹⁰ Entscheidend ist hierbei die Voraussetzung der Wettbewerbsverzerrung, die nicht allein durch die bloße Gewährung einer Beihilfe erfüllt wird, sondern sich aus ihren konkreten Marktfolgen ableiten muss.

Zudem stellt das Urteil höhere Anforderungen an die Kontrolle staatlicher Beihilfen durch die Kommission. Durch die striktere Überprüfung der Auswirkungen von Beihilfen auf den Wettbewerb wird sichergestellt, dass staatliche Maßnahmen nicht zu einer unangemessenen

⁴⁰⁷ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 70f.

⁴⁰⁸ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 71.

⁴⁰⁹ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 70.

⁴¹⁰ EuG, Urt. v. 10.05.2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21 Rn. 72.

Marktverzerrung führen. Dies ist insbesondere in Märkten mit hoher Marktkonzentration von Bedeutung, in denen große Unternehmen durch finanzielle Unterstützung erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren Marktteilnehmern erlangen können.

Gleichzeitig ergeben sich aus dem Urteil auch Herausforderungen für die Praxis. Die Anforderungen an eine detaillierte wirtschaftliche Analyse könnte dazu führen, dass Beihilfeverfahren langwieriger und komplexer werden. Gerade in Krisenzeiten könnte eine strikte Kontrolle der Kommission zu Verzögerungen führen, die den wirtschaftlichen Erholungsprozess beeinträchtigen. Insbesondere die Frage, inwieweit eine Beihilfe als wettbewerbsverzerrend einzustufen ist, bleibt schwer zu beantworten. Zwar ist eine Marktverzerrung bei staatlichen Eingriffen grundsätzlich nicht auszuschließen, doch stellt sich die Frage, ob diese in jedem Fall als nachteilig für den Binnenmarkt zu bewerten ist oder ob sie unter bestimmten Umständen als notwendiges Mittel zur wirtschaftlichen Stabilisierung akzeptiert werden sollte.

Das Urteil verdeutlicht schließlich die Notwendigkeit, künftige Beihilfen mit strukturellen Auflagen zu versehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren. Diese könnten dazu beitragen, einen Ausgleich zwischen einerseits der notwendigen staatlichen Unterstützung und andererseits der Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu schaffen.

Insgesamt betont das Urteil die Notwendigkeit einer konkreteren Beihilfekontrolle, erhöht jedoch zugleich die Anforderungen an die Kommission und die Mitgliedstaaten. Ob die geforderte tiefgehende Analyse tatsächlich zu gerechteren Marktbedingungen führt oder ob sie in der Praxis zu einer restriktiveren Beihilfepolitik führt, bleibt abzuwarten. Entscheidend wird sein, ob ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsschutz und wirtschaftlicher Notwendigkeit staatlicher Eingriffe gewahrt werden kann.

7 Wirksamkeit aktueller EU-Regulierungsmaßnahme

Die Regulierung staatlicher Beihilfen durch die Europäische Union spielt eine entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt. Die Kommission ist dazu befugt, staatliche Beihilfen zu kontrollieren und bei Verstößen angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Eine der wichtigsten Durchsetzungsmaßnahmen ist die Rückforderung EU-rechtswidrig gewährter Beihilfen. Ziel der Rückforderung ist nicht die Bestrafung des Beihilfeempfängers, sondern die Wiederherstellung der (rechtmäßigen) Wettbewerbsbedingungen, die vor der Beihilfegewährung bestanden.⁴¹¹ Dennoch ergeben sich

⁴¹¹ EuGH, Rs. C-99/02, ECLI:EU:C:2004 : 207 – Italien/Kommission.

in der Praxis Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung von Rückforderungsentscheidungen.

7.1 Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen

Die Rückforderung unzulässig gewährter staatlicher Beihilfen ist ein zentrales Instrument zur Wahrung eines fairen Wettbewerbs und ergibt sich unmittelbar aus den Art. 107 und 108 AEUV sowie aus der BeihilfeVerfO.⁴¹² Die Kommission ist verpflichtet, bei Feststellung einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe eine Rückforderungsentscheidung zu treffen, es sei denn, die Rückforderung würde gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts wie etwa den Vertrauensschutz, verstoßen.⁴¹³ Die Umsetzung der Rückforderung obliegt hierbei den Mitgliedstaaten, die jedoch häufig auf Schwierigkeiten stoßen.

In der Rückforderungspraxis hat sich gezeigt, dass die Verzögerungen durch langwierige Gerichtsverfahren, die Weigerung von Mitgliedstaaten zur Rückzahlung oder das Entgegenstehen allgemeiner unionsrechtlicher Grundsätze, insbesondere der Grundsatz des Vertrauensschutzes⁴¹⁴ oder die absolute Unmöglichkeit⁴¹⁵ zu den wesentlichen Herausforderungen gehören.

7.1.1 Grundsatz des Vertrauensschutzes

Ein Problem bei der Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen kann der Grundsatz des Vertrauensschutzes sein, welcher Teil des Primärrechts der Union ist.⁴¹⁶ Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH kann sich ein Wirtschaftsteilnehmer zwar auf Vertrauensschutz berufen, wenn ihm ein Unionsorgan klare und konkrete Zusicherungen über die Rechtmäßigkeit einer Beihilfe gegeben hat.⁴¹⁷ Ein schutzwürdiges Vertrauen ist jedoch dann nicht begründet, wenn eine Beihilfe weder angemeldet noch genehmigt wurde, da die Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV allen Marktteilnehmern bekannt sein muss.⁴¹⁸ Der EuGH hat zudem betont, dass sich ein schützenswertes Vertrauen nicht aus dem bloßen Unterlassen einer Reaktion der Kommission oder aus der langjährigen Praxis einer Beihilfemaßnahme ableiten lässt.⁴¹⁹

⁴¹² s. dazu 3.4, S. 32.

⁴¹³ Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 22.

⁴¹⁴ Köster in MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, Beihilfenverfahrens-VO Art. 16, Rn. 22-25.

⁴¹⁵ Köster in MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, Beihilfenverfahrens-VO Art. 16 Rn. 26-29.

⁴¹⁶ Dobratz in Musil/Weber-Grellet, 2. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 83.

⁴¹⁷ EuGH Urt. v. 13.09.2017, Rs. C-350/16 P, ECLI:EU:C:2017: 672 Rn. 39 – Pappalardo u. a./Kommission.

⁴¹⁸ vgl. EuGH Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-516/16, ECLI:EU:C:2017:1011 Rn. 69 – Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse.

⁴¹⁹ vgl. EuGH Urt. v. 08.12.2011, Rs. C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011: 811 Rn. 59 mwN – France Télécom/Kommission.

Aufgrund der engen Auslegung des Vertrauensschutzes durch die Rechtsprechung wird dieser in der Praxis nur selten bejaht.⁴²⁰

7.1.2 Absolute Unmöglichkeit

Ein Mitgliedstaat kann sich einer Rückforderung nur dann entziehen, wenn deren Durchführung absolut unmöglich ist.⁴²¹ Diese Ausnahme ist eng auszulegen, da die Rückforderung unionsrechtlich als zwingend vorgeschrieben gilt.⁴²²

Nach der Rechtsprechung reicht die bloße Schwierigkeit oder politische Sensibilität der Rückforderung nicht aus, um eine absolute Unmöglichkeit zu begründen.⁴²³ Die Verpflichtung zur Rückforderung kann insbesondere nicht mit der Insolvenz des Beihilfeempfängers umgangen werden.⁴²⁴ Selbst wenn ein Unternehmen nach der Rückforderungsentscheidung zahlungsunfähig wird, müssen die Mitgliedstaaten, einschließlich der Geltendmachung von Rückzahlungsansprüchen gegenüber Dritten, wenn dies möglich ist.⁴²⁵ Der EuGH hat klargestellt, dass eine absolute Unmöglichkeit erst dann vorliegt, wenn der MS nachweist, dass sämtliche denkbaren Maßnahmen zur Durchsetzung der Rückforderung gescheitert sind.⁴²⁶ Dabei besteht für den MS die Pflicht, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission alternative Möglichkeiten zur Durchführung der Rückforderung zu erörtern.⁴²⁷ Allein die Untätigkeit eines MS oder der Verweis auf etwaige entgegenstehende nationale Regelungen reichen nicht aus, um eine absolute Unmöglichkeit zu begründen.⁴²⁸

7.1.3 Weitere Herausforderungen

In der Praxis kam es vor, dass Mitgliedstaaten die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen absichtlich verzögerten oder sich weigerten, die Rückforderung durchzusetzen. Dies stellt eine

⁴²⁰ Die Rspr. erkennt nur in sehr außergewöhnlichen Fällen schutzwürdiges Vertrauen des Beihilfenempfängers an. Es wird grds. davon ausgegangen, dass sich der Begünstigte versichern kann, ob das Notifizierungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde und die Kommission ihre Genehmigung erteilt hat, vgl. EuGH verb Rs. 183/02P und C-187/02P, Slg 2004, I10609, Rn. 44 – Demesa und Diputación Foral de Álava/Kommission; Lessenich in von der Groeben/Schwarze/Hatje, NomosK EUV/AEUV/GRC, Art. 108 AEUV, Rn. 58; Müller-Graff in Vedder/Heintschel von Heinegg AEUV, Art. 108 AEUV, 2. Aufl. 2018, Rn. 12.

⁴²¹ Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 22.

⁴²² EuGH, Rs. C-622/16 P bis C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873 – Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission.

⁴²³ EuGH C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747 – Kommission/Deutschland.

⁴²⁴ Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 22.

⁴²⁵ vgl. Bekanntmachung der Kommission, ABl. 2019 C 247/1.

⁴²⁶ EuGH C-349/93, ECLI:EU:C:1995:53 – Kommission/Italien.

⁴²⁷ EuGH C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370 – Kommission/Belgien.

⁴²⁸ vgl. EuGH C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458 – Kommission/Frankreich; Eisenhut in Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 22.

Verletzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen dar und kann zu einem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) führen. Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Rs. *Kommission/Griechenland* (C-415/03),⁴²⁹ in dem Griechenland trotz eines Rückforderungsbeschlusses der Kommission die unzulässige Beihilfe an *Olympic Airways* nicht zurückforderte.⁴³⁰ Der EuGH stellte in diesem Fall fest, dass Griechenland seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nicht nachgekommen war und verpflichtete den Staat zur unverzüglichen Durchführung der Rückforderung.⁴³¹

Eine weitere Herausforderung stellt die langwierige Dauer nationaler Gerichtsverfahren dar, die MS teilweise als Verzögerungstaktik einsetzen. Während diese Verfahren laufen, können Unternehmen den Wettbewerbsvorteil der Beihilfe weiter nutzen, wodurch der Zweck der Rückforderung unterlaufen wird. Nach ständiger Rechtsprechung bleibt die Verpflichtung zur Rückforderung unabhängig von innerstaatlichen Rechtsstreitigkeiten bestehen.⁴³²

Um Umgehungen zu minimieren, betont die Kommission, dass Mitgliedstaaten nicht nur formale Rückforderungsversuche unternehmen, sondern alle notwendigen Maßnahmen zur effektiven Vollstreckung ergreifen müssen.⁴³³ In ihrer Bekanntmachung zur Rückforderung rechtswidriger Beihilfen⁴³⁴ legt die Kommission Maßnahmen zur Vermeidung von Verzögerungstaktiken dar, einschließlich der Möglichkeit zusätzlicher Zwangsgelder bei fortgesetzter Weigerung eines Mitgliedstaats.

7.2 Handlungsempfehlungen

Die Untersuchung staatlicher Beihilfen und ihrer potenziellen Wettbewerbsverzerrungen zeigt, dass trotz bestehender Kontrollmechanismen erhebliche Herausforderungen in der effektiven Durchsetzung der Rückforderungen bestehen. Um die Effizienz der Rückforderungsverfahren zu steigern, sind Reformen notwendig, gleichzeitig müssen sie überdies vor dem Hintergrund möglicher negativer Konsequenzen bewertet werden.

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen setzen sich daher mit potenziellen Anpassungen auseinander und reflektieren zudem die Risiken und Grenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen.

⁴²⁹ EuGH, Urt. v. 14.06.2005, Rs. C-415/03, ECLI:EU:C:2005:336 – *Kommission/Griechenland*.

⁴³⁰ EuGH, Urt. v. 14.06.2005, Rs. C-415/03, Rn. 64.

⁴³¹ EuGH, Urt. v. 14.06.2005, Rs. C-415/03, Rn. 46.

⁴³² EuGH, Rs. C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395 – *Kommission/Griechenland*.

⁴³³ vgl. *Eisenhut* in *Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair*, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 22.

⁴³⁴ ABl. 2019 C 247, 1.

7.2.1 Beschleunigung der Rückforderungsverfahren

Ein Kritikpunkt an der aktuellen Praxis der Rückforderung betrifft die langwierige Umsetzung, die es begünstigt, dass Unternehmen über Jahre hinweg von rechtswidrigen Beihilfen profitieren, bevor eine tatsächliche Rückzahlung erfolgt. Hier könnten strengere Fristen für nationale Behörden Abhilfe schaffen, indem sie auf diese Weise eine schnellere Rückabwicklung gewährleisten.

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine starre Fristsetzung die Realität der nationalen Verwaltungsverfahren ausreichend berücksichtigt. Gerade in komplexen Sachverhalten – etwa, wenn die genaue Rückzahlungssumme noch nicht konkret berechnen werden kann oder betroffene Unternehmen rechtliche Gegenmaßnahmen einleiten – könnten enge Fristen zu einer oberflächlichen Prüfung führen, die neue Rechtsunsicherheiten schafft.

Auch die Idee einer direkteren Durchsetzung durch die Kommission als Beihilfeaufsicht wirft Probleme auf. Zwar könnte eine solche Maßnahme die Effektivität erhöhen, jedoch würde sie auch in erheblichem Maß in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreifen. Nationale Behörden sind näher an der wirtschaftlichen Realität der betroffenen Unternehmen dran und können deshalb besser einschätzen, welche Maßnahmen angemessen sind.

Eine stärkere Rolle der Kommission müsste daher durch einen Mechanismus ergänzt werden, der die Einbeziehung der Mitgliedstaaten sicherstellt, um eine raschere Umsetzbarkeit zu gewährleisten.

7.2.2 Verbesserte Zusammenarbeit zwischen EU und Mitgliedstaat

Ein weiteres Problem liegt in der mangelnden Abstimmung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Hier ist fraglich, inwiefern die nationalen Behörden in der Praxis bereit sind, engere Kooperationen mit der EU einzugehen. Oftmals stehen wirtschaftspolitische Erwägungen im Vordergrund, sodass nationale Regierungen wenig Interesse daran haben, die eigene Beihilfepolitik restriktiver zu gestalten.

Um die Transparenz zu erhöhen, wäre die Einführung einer automatisierten Berichterstattung über Rückforderungsmaßnahmen denkbar. Eine solche Digitalisierung könnte allerdings auch Widerstände hervorrufen, insbesondere in Mitgliedstaaten mit schwächer entwickelten Verwaltungssystemen, während Länder mit hoher digitaler Verwaltungsstruktur schneller auf ein solches System umstellen könnten. Eine Lösung wäre daher etwa eine schrittweise Einführung mit technischen und finanziellen Unterstützungsmechanismen.

7.2.3 Sanktionen bei fehlender Rückzahlung

Die Einführung oder Verschärfung finanzieller Sanktionen für Mitgliedstaaten, die Beihilfen nicht oder verspätet zurückfordern, könnte eine abschreckende Wirkung haben. Offen bleibt hier, ob dies tatsächlich die gewünschte Verhaltensänderung herbeiführt. Bereits bestehende Mechanismen, wie z.B. die Möglichkeit von Zwangsgeldern oder Pauschalbeträgen (vgl. ABl. 2019 C 247, 1) zeigen, dass Mitgliedstaaten trotz potenzieller Strafen Verzögerungstaktiken anwenden. In dem Zusammenhang ist anzunehmen, dass Regierungen die Strafzahlungen in Kauf nehmen, wenn die politische oder wirtschaftliche Motivation für die Beibehaltung der Beihilfen als gewichteter erachtet wird.

Auch hier könnte eine verpflichtende Nachverfolgung der Mittelverwendung Transparenz schaffen. Jedoch ergeben sich erhebliche Bedenken bezüglich der Durchsetzung: die Maßnahme würde nicht nur administrative Kosten für die Kommission erhöhen, sondern auch die nationalen Verwaltungen belasten. Ferner besteht das Risiko, dass solche Maßnahmen als übermäßiger Eingriff in die nationale Haushaltsführung wahrgenommen werden, wodurch der politische Widerstand gegen stärkere EU-Kontrollmechanismen verstärkt werden könne.

7.2.4 Anreize durch Steuervergünstigung

Schließlich könnten wirtschaftliche Anreize für Unternehmen geschaffen werden, auf staatliche Beihilfen zu verzichten. Ein Beispiel hierfür wäre steuerliche Vorteile für Unternehmen, die keine Beihilfen in Anspruch nehmen, sondern Investitionen eigenständig finanzieren. Dies würde einerseits das Risiko wettbewerbsverzerrender Beihilfen reduzieren, andererseits könnten Unternehmen langfristig unabhängiger von staatlicher Unterstützung agieren.

Doch gibt es auch hier wirtschaftspolitische und verteilungspolitische Bedenken. Große Unternehmen mit hoher finanzieller Eigenständigkeit würden von solchen Anreizen deutlich stärker profitieren als kleine oder mittelständische Unternehmen, die in vielen Fällen auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Eine solche Regelung könnte daher zu einer ungleichen Wettbewerbsstruktur führen, in der finanzstarke Unternehmen bevorzugt werden. Dem könnte man möglicherweise mit einer differenzierten Steuervergünstigung begegnen, welche sich an der Größe des Unternehmens sowie seiner Abhängigkeit von Beihilfen orientiert.

7.3 Zwischenfazit

Die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen bieten Möglichkeiten zur Verbesserung der Beihilfenkontrolle und Rückforderungsverfahren, jedoch sind sie nicht ohne Herausforderungen: striktere Rückforderungsmechanismen könnten Wettbewerbsverzerrungen zwar schneller beseitigen, erfordern aber realistische Fristen und Durchsetzungsmechanismen. Eine engere Koordination zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist notwendig, muss aber gleichzeitig nationale Interessen berücksichtigen. Und nicht zuletzt reichen Sanktionen zur Abschreckung allein nicht aus, solange wirtschaftlich motivierte Verzögerungen bestehen bleiben.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine schrittweise Kombination der Ansätze als sinnvoll: Rückforderungsmaßnahmen sollten durch eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten unterstützt, Sanktionen mit Anreizen ergänzt und die Wirksamkeit aller Maßnahmen regelmäßig überprüft werden, um eine effektive und wettbewerbswahrende Binnenmarktstruktur zu gewährleisten.

8 Fazit und Ausblick

Die Untersuchung der staatlichen Beihilfen im Europäischen Binnenmarkt hat gezeigt, dass die EU über ein differenziertes Regelungssystem zur Kontrolle und Rückforderung unzulässiger Beihilfen verfügt. Der rechtliche Rahmen wird dabei durch die primärrechtlichen Bestimmungen des AEUV, insbesondere die Art. 107 bis 109 gebildet und ergibt sich überdies auf der Gesamtheit der Rechtsinstrumente, wozu sekundärrechtliche Regelungen wie Verordnungen und Richtlinien, verschiedene *soft law* Instrumente der EU-Kommission sowie die ständige Rechtsprechung des EuGH zählen, die maßgeblich zur Auslegung und Weiterentwicklung der Beihilfenkontrolle beitragen.

Trotz dieser umfassenden Regulierung wurde deutlich, dass Herausforderungen in der praktischen Umsetzung bestehen bleiben, vor allem im Hinblick auf die Rückforderung unzulässiger Beihilfen. Verzögerungen, politische und wirtschaftliche Einflussnahmen und administrative Hürden führen dazu, dass rechtswidrig gewährte Beihilfen oft bestehen bleiben und die von der EU angestrebte Marktneutralität beeinflussen.

Besonders deutlich wird die Problematik in Krisenzeiten, in denen die EU aus wirtschaftspolitischen Erwägungen temporäre Ausnahmeregelungen erlässt. Die Analyse der COVID-19-Pandemie sowie der Finanzkrise und der Euro-Staatsschuldenkrise hat hervorgehoben, dass solche Sonderregelungen zwar notwendig sind, um wirtschaftliche

Stabilität zu gewährleisten, jedoch langfristig auch Risiken für den Binnenmarkt mit sich bringen. Während bestimmte Sektoren von großzügigen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen profitieren, können andere Wettbewerber benachteiligt werden, was wiederum eine gezielte und ausbalancierte Regulierung erforderlich macht.

Die sektorale Betrachtung hat zudem gezeigt, dass bestimmte Wirtschaftszweige, insbesondere die Energie- und Verkehrswirtschaft, besonders anfällig für Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen sind. Die Fallstudien haben verdeutlicht, dass nationale Beihilfenpolitiken innerhalb der EU erheblich variieren, wodurch ein Bedarf an stärkerer Harmonisierung der Beihilfenkontrolle entsteht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die EU-Beihilfenkontrolle in Zukunft weiterentwickelt werden kann, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Eine zentrale Herausforderung wird sein, die bestehenden Regelungen derart zu reformieren, dass sie einerseits flexibel genug bleiben, um wirtschaftliche und geopolitische Herausforderungen zu bewältigen, andererseits aber auch konsequent durchgesetzt werden.

Die aktuelle politische Diskussion deutet darauf hin, dass die EU-Kommission verstärkt auf eine effizientere Beihilfenkontrolle hinarbeitet. Ob eine beschleunigte Rückforderungspraxis und Maßnahmen wie Sanktionen ausreichen, um die bestehenden Probleme zu lösen, bleibt jedoch abzuwarten.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Effektivität der staatlichen Beihilfenkontrolle nicht nur von strengeren Regelungen abhängt, sondern auch von der politischen Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich an diese Regeln zu halten. Langfristig wird es entscheidend sein, ein Gleichgewicht zu finden, das sowohl Rechtssicherheit für Unternehmen gewährleistet als auch die Integrität des Binnenmarktes schützt. Weitere Forschung könnte sich darauf konzentrieren, welche alternativen Mechanismen als Ergänzung oder Alternative zu staatlichen Beihilfen dienen könnte.

Literaturverzeichnis

- Arhold, C. (2008). Globale Finanzkrise und europäisches Beihilfenrecht – Die (neuen) Spielregeln für Beihilfen an Finanzinstitute und ihre praktische Anwendung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 713.
- Bartosch, A. (3. Auflage. 2020). *EU-Beihilfenrecht*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Becker, U., Hatje, A., Schoo, J., & Schwarze, J. (Hrsg.). (4. Auflage 2018). *EU-Kommentar*. München: Helbing Lichtenhahn Verlag AG (Schweiz) & Co. KG.
- Birnstiel, A., & Bungenberg, M. H. (Hrsg.). (2. Auflage. 2025). *NomosKommentar: Europäisches Beihilferecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Borchardt, K.-D. (7. Auflage 2020). *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. Stuttgart: UTB GmbH.
- Callies, C., & Ruffert, M. (Hrsg.). (6. Auflage 2022). *Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Classen, C. D., Nettesheim, M., & Oppermann, T. (9. Auflage, 2021). *Europarecht*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Dausen, M. A., & Ludwigs, M. (61. Ergänzungslieferung September 2024). *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Dreher, M. (1997). *Die staatliche Eigenkapitalzufuhr an Gesellschaften als Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags, Gedächtnisschrift für Brigitte Knobbe-Keuk*. (W. Schön, Hrsg.) Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Fastenrath, U., & Groh, T. (4. Auflage. 2016). *Europarecht*. Stuttgart: Boorberg, R. Verlag.
- Geiger, R., Khan, D.-E., Kotzur, M., & Kirchmair, L. (Hrsg.). (7. Auflage 2023). *Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Grabitz, E., Hilf, M., & Nettesheim, M. (Hrsg.). (82. Ergänzungslieferung Mai 2024). *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*. München: Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Groeben, H. v., Schwarze, J., & Hatje, A. (Hrsg.). (7. Auflage 2015). *Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. Nomos.
- Hakenberg, W. (9. Auflage 2021). *Europarecht*. München: Franz Vahlen GmbH.
- Haratsch, A., Koenig, C., & Pechstein, M. (13. Auflage 2023). *Europarecht*. Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. K.
- Hobe, S., & Fremuth, M. L. (11., neu bearbeitete Auflage. 2023). *Europarecht*. München: Franz Vahlen GmbH.
- Hofmann, H. C., & Micheau, C. (2016). *State Aid Law of the European Union*. Bad Hersfeld: Libri GmbH.
- Hofmann, H., & Konow, C. (2012). Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union Verfassungs- und europarechtliche Fragestellungen zur grundlegenden Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, 138-163.

- Hoischen, H. (1986). *Die Beihilfenregelung in Art. 92 EWGV*. Baden-Baden: Carl Heymanns Verlag.
- Koenig, C., & Kühling, J. (1999). zur Betrachtung des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Systemwettbewerbs. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, S. 517ff.
- Musil, A., & Weber-Grellet, H. (Hrsg.). (2. Auflage, 2022). *Europäisches Steuerrecht*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Ohler, C. (2010). Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, 330.
- Rengeling, H.-W. (1988). Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus der Sicht von Bund und Ländern. in: *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (ZHR)*, 152, S. 455-471.
- Reus, A., Mühlhausen, P., & Stöhr, A. (2017). *Haushalts- und Beihilferecht der EU*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Ruffert, M. (2. Auflage, 2020). *Enzyklopädie Europarecht: Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*. Wien: facultas.wuv Universitäts.
- Säcker, F. J., Karpenstein, U., & Ludwigs, M. (Hrsg.). (4. Auflage. 2022). *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht* (Bd. 5). München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Säcker, F. J., Maître en Droit, F. B., Meier-Beck, P., & Montag, F. (Hrsg.). (4. Auflage 2022). *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*: (Bd. 1/1 und 1/2: Europäisches Wettbewerbsrecht / 2: Deutsches Wettbewerbsrecht.). München: Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Schweizer, H., Körber, T., Zimmer, D., & Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.). (7. Auflage). *Wettbewerbsrecht*. München: Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG .
- Soltész, U., & Hoffs, A. (2020). Staatliche Beihilfen im Rahmen der Coronakrise. *Neue Zeitschrift für Kartellrecht (NZKart)*, 189.
- Streinz, R., & Michl, W. (Hrsg.). (3. Auflage 2018). *Beck'sche Kurz-Kommentare: Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (Bd. Band 57). München: C.H.Beck.
- Theobald, C., & Kühling, J. (Hrsg.). (126. Ergänzungslieferung, 2024). *Energierrecht*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Tietje, C., & Nowrot, K. (Hrsg.). (3. Auflage 2021). *Internationales Wirtschaftsrecht*. Berlin/München/Boston: Walter de Gruyter GmbH.
- van Rijn, T. (2009). Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen während der Krise. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 193.
- Vedder, C., & Heinegg, W. H. (Hrsg.). (2. Auflage. 2018). *NomosKommentar: Europäisches Unionsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Weber, K. (Hrsg.). (33. Edition, 2024). *Rechtswörterbuch*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.

Werner, J., & Köster, T. (2003). EuGH: Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im öffentlichen Personennahverkehr keine Beihilfe - Altmark Trans. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, S. 496.

Judikaturverzeichnis

Rechtsprechung des EuGH

- EuGH 23.02.1961, C-30/59 – *Bergmannsprämie*
- EuGH 02.07.1974, C-173/73 – *Italien/Kommission*
- EuGH 21.01.1976, 40/75 – *Produits Bertrand/Kommission*
- EuGH 22.03.1977, C-78/76 – *Steinike und Weinlig*
- EuGH 24.01.1978, 82/77 – *van Tiggele*
- EuGH 27.03.1980, C-61/79 – *Denkavit*
- EuGH 17.09.1980, 730/79 – *Philip Morris/Kommission*
- EuGH 13.03.1985, verb. Rs. 296/82 und 318/82 – *Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission*
- EuGH 10.07.1986, C-234/84 – *Belgien/Kommission*
- EuGH 17.02.1987, 248/84 – *Deutschland/Kommission*
- EuGH 24.02.1987, C-296/82 u. C-318/82 – *Leeuwarder Papierfabriek*
- EuGH 17.03.1987, 248/84 – *Deutschland/Kommission*
- EuGH 15.06.1987, C-142/87 – *Tubemeuse*
- EuGH 02.02.1988, verb. Rs. 67/85, 68/85 und 70/85 – *van der Kooy/Kommission*
- EuGH 07.06.1988, C-57/86 – *Griechenland/Kommission*
- EuGH 27.09.1988, C-106/87 bis C-120/87 – *Asteris/Griechenland u. Kommission*
- EuGH 14.02.1990, C-301/87 – *Frankreich/Kommission*
- EuGH 14.02.1990, C-301/87 – *Boussac*
- EuGH 21.03.1990, C-142/87 – *Belgien/Kommission*
- EuGH 21.03.1991, C-303/88 – *Italien/Kommission*
- EuGH 21.11.1991, C-354/90 – *FNCE*
- EuGH 21.11.1991, C-354/90 – *Saumon/Frankreich*
- EuGH 24.03.1993, C-313/90 – *CIRFS*
- EuGH 28.04.1993, C-364/90 – *Italien/Kommission*
- EuGH 13.04.1994, C-324/90 und C-342/90 – *Pleuger*
- EuGH 09.08.1994, C-44/93 – *Namur- Les assurances du crédit*
- EuGH 14.09.1994, verb. Rs. C-278/92, 279/92 und 280/92 – *Spanien/Kommission*
- EuGH 19.01.1995, C-349/93 – *Kommission/Italien*
- EuGH 16.11.1995, C-244/94 – *Fédération française des sociétés d'assurance*
- EuGH 29.02.1996, C-56/93 – *Belgien/Kommission*
- EuGH 11.07.1996, C-39/94 – *SFEI/La Poste*
- EuGH 15.10.1996, C-311/94 – *Ijssel/Vliet*
- EuGH 24.10.1996, verb. Rs. C-329/93, C-62/95 und C-63/95 – *Bremer Vulkan u. a./Kommission*
- EuGH 20.03.1997, C-24/95 – *Alcan Deutschland*
- EuGH 18.06.1998, C-35/96 – *Kommission/Italien*
- EuGH 04.03.1999, C-295/97 – *Piaggio/Ifitalia*
- EuGH 29.04.1999, C-342/96 – *Spanien/Kommission*
- EuGH 19.05.1999, C-6/97 – *Italien/Kommission*

- EuGH 17.06.1999, C-75/97 – *Belgien/Kommission*
- EuGH 17.06.1999, C-295/97 – *Piaggio*
- EuGH 09.11.1999, C-106/98 P – *SNRT-CGT*
- EuGH 15.06.2000, T-298/97 – *Alzetta, Mauro u. a./Kommission*
- EuGH 19.09.2000, C-156/98 – *Deutschland/Kommission*
- EuGH 19.10.2000, C-15/98 und C-105/99 – *Sardegna Lines/Kommission*
- EuGH 13.03.2001, C-379/98 – *Preussen Elektra AG/Schleswig AG*
- EuGH 03.07.2001, C-378/98 – *Kommission/Belgien*
- EuGH 25.10.2001, C-475/99 – *Glöckner*
- EuGH 08.11.2001, C-143/99 – *Adria-Wien Pipeline/Finanzlandesdirektion*
- EuGH 19.02.2002, C-309/99 – *Wouters*
- EuGH 16.05.2002, C-482/99 – *Frankreich/Kommission*
- EuGH 16.05.2002, C-482/99 – *Stardust Marine*
- EuGH 13.06.2002, C-382/99 – *Niederlande/Kommission*
- EuGH 12.12.2002, C-209/00 – *Kommission/Deutschland*
- EuGH 13.02.2003, C-409/00 – *Spanien/Kommission*
- EuGH 24.07.2003, C-280/00 – *Altmark Trans*
- EuGH 20.11.2003, C-126/01 – *GEMO SA*
- EuGH 01.04.2004, C-99/02 – *Italien/Kommission*
- EuGH 29.04.2004, C-372/97 – *Italien/Kommission*
- EuGH 29.04.2004, C-298/00 – *Italien/Kommission*
- EuGH 15.07.2004, C-345/02 – *Pearle ua/Hoofdbedrijfschap Ambachten*
- EuGH 11.11.2004, 183/02 P und C-187/02 P – *Demesa und Diputación Foral de Álava/Kommission*
- EuGH 14.05.2005, C-415/03 – *Kommission/Griechenland*
- EuGH 23.02.2006, verb. Rs. C-346/03 und C-529/03 – *Atzeni u.a.*
- EuGH 05.10.2006, C-368/04 – *Transalpine Ölleitung*
- EuGH 15.04.2008, C-390/06 – *Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive*
- EuGH 17.09.2009, C-519/07 P – *Koninklijke Friesland Campina/Kommission*
- EuGH 11.03.2010, C-1/09 – *CELF*
- EuGH 02.09.2010, C-399/08 – *Kommission/Deutsche Post*
- EuGH 02.12.2010, C-464/09 P – *Holland Malt/Kommission*
- EuGH 16.12.2010, C-239/09 – *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*
- EuGH 24.02.2011, C-369/07 – *Kommission/Griechenland*
- EuGH 09.06.2011, C-71/09, C-73/09 und C-76/09 – *Comitato „Venezia vuole vivere“ ua/Kommission*
- EuGH 21.07.2011, C-459/10 P – *Sachsen/Kommission*
- EuGH 08.12.2011, C-81/10 P – *France Télécom/Kommission*
- EuGH 12.07.2012, C-138/11 – *Compass-Datenbank GmbH/Österreich*
- EuGH 13.06.2013, C-630/11 P, C-631/11 P, C-632/11 P, C-633/11 P – *HGA ua/Kommission.*
- EuGH 17.07.2014, C-553/12 P – *Kommission/DEI*
- EuGH 11.09.2014, C-527/12 – *Kommission/Deutschland*

- EuGH 09.07.2015, C-63/14 – *Kommission/Frankreich*
- EuGH 27.06.2017, C-74/16 – *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*
- EuGH 13.09.2017, C-329/15 – *ENEA*
- EuGH 13.09.2017, C-350/16 P – *Pappalardo u. a./Kommission*
- EuGH 09.11.2017, C-656/15 P – *Kommission/TV2 Denmark*
- EuGH 20.12.2017, C-516/16 – *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*
- EuGH 16.05.2018, C-485/10 – *Kommission/Griechenland*
- EuGH 06.11.2018, C-622/16 P bis C-624/16 P – *Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission*
- EuGH 05.03.2019, C-349/17 – *Eesti Pagar*
- EuGH 28.03.2019, C-405/16 P – *Deutschland/Kommission*
- EuGH 02.03.2021, C-425/19 P – *Tercas u. a./Kommission*
- EuGH 29.07.2023, C-591/21 – *Ryanair u. Laudamotion/Kommission*
- EuGH 14.12.2023, C-457/21 O – *Amazon.com u. a./Kommission*
- EuGH 10.09.2024, C-465/20 P – *Ireland u. Apple Sales International/Kommission*

Rechtsprechung des EuG

- EuG 25.06.1998, T-371/94 und T-394/94 - *British Airways*
- EuG 28.01.1999, T-14/96 – *Bretagne Angleterre Irlande (BAI)/Kommission*
- EuG 15.12.1999, T-132/96 – *Freistaat Sachsen*
- EuG 10.05.2000, T-46/97 – *SIC/Kommission*
- EuG 13.07.2000, T-46/97 *SIC*
- EuG 04.04.2001, T-288/97 – *Friuli Venezia Giulia/Kommission*
- EuG 06.03.2002, verb. Rs. T-92/00 und T-103/00 – *Territorio Histórico de Álava/Kommission*
- EuG 06.03.2002, verb. Rs. T-127/99 u. T-148/99 – *Territorio Histórico de Álava/Kommission*.
- EuG 11.07.2002, T-152/99 – *Hijos de Andrés Molina, SA/Kommission*
- EuG 04.03.2003, verb. Rs. T-228/99 u. T-233/99 – *WestLB/Kommission*
- EuG 10.01.2006, T-227/01- *Diputación Foral de Álava und Gobierno Vasco*
- EuG 05.04.2006, T-351/02 – *Deutsche Bahn/Kommission*
- EuG 20.09.2007, T-136/05 – *Salvat père & fils*
- EuG 19.05.2011, T-423/07 – *Ryanair/Kommission*
- EuG 02.03.2012, T-29/10 und T-33/10 – *Niederlande/Kommission*
- EuG 16.07.2014, T-309/12 – *Zweckverband Tierkörperbeseitigung*
- EuG 09.09.2014, T-461/12 – *Hansestadt Lübeck/Kommission*
- EuG 19.03.2019, T-98/16 – *Italien u. a./Kommission*
- EuG 19.03.2019, T-98/16 – *Tercas u. a./Kommission*
- EuG 20.06.2019, T-578/17 – *a&o hostel*
- EuG 13.05.2020, T-8/18 – *easyJet/Kommission*
- EuG 17.02.2021, T-238/20 – *Ryanair/Kommission*
- EuG 10.05.2023, T-34/21 und T-87/21 – *Ryanair und Condor/Kommission*

Rechtsakte der EU-Kommission

- Entscheidung der Kommission Nr. 72/436/EWG 06.12.1972, ABl. 1972 L 297, 32
- Entscheidung der Kommission Nr. 87/98/EWG 29.07.1986, ABl. 1987 L 40, 17
- Entscheidung der Kommission Nr. 92/328/EWG 20.12.1989, ABl. 1992 L 182, 94
- Entscheidung der Kommission Nr. 92/389/EWG 25.07.1990, ABl. 1992 L 207, 47
- Entscheidung der Kommission Nr. 91/500/EWG 28.05.1991, ABl. 1991 L 262, 29
- Bekanntmachung der Kommission vom 9. Dezember 1997 über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. 1997 C-372/5
- Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21.04.2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 des EG-Vertrags, ABl. 2004 Nr L 140/1
- 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. 2006 Nr. L 318/17
- Entscheidung 2008/408/EG der Kommission 20.11.2007 über die staatliche Beihilfe C 36/A/06 (ex NN 38/06), die Italien ThyssenKrupp, Cementir und Nuova Terni Industrie Chimiche gewährt hat, ABl. 2008 L 144, 37
- Entscheidung der Kommission 05.03.2008, Staatliche Beihilfe Nr. C(2008)824 final – Griechenland - Staatliche Maßnahmen zugunsten der Public Power Corporation (PPC)
- Mitteilung der Kommission – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen (2009/C 10/03), ABl. C 10/2 vom 15.01.2009.
- Entscheidung der Kommission 12.11.2008 über das Darlehen in Höhe von 300 Mio. EUR; das Italien dem Unternehmen Alitalia gewährt hat, Nr. C 26/08 (vormals NN 31/08), ABl. L 52/3 vom 25.02.2009
- Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe C 14/08 (ex NN 1/08) – Umstrukturierungsbeihilfe zugunsten von Northern Rock, Aufforderung zur Stellungnahme gem. Art. 88 Abs. 2 EG-Vertrag, 2009/C 149/09, ABl. C 149/16 vom 01.07.2009
- Mitteilung der Kommission vom 03.03.2010, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2014) 2020 endg.
- Mitteilung der Kommission vom 10.11.2010, Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie, KOM (2014) 693 endg.
- Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV 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. 2012 L 7/3
- Beschluss der Kommission vom 18.07.2011 über die staatliche Beihilfe C 15/09 (ex N 196/09), bekanntgegeben unter Az. K (2011) 5157, 2012/118/EU, ABl. L 60/1 vom 01.03.2012
- Mitteilung der Kommission, Modernisierung des EU-Beihilfenrechts KOM(2012) 209 endg.

- Mitteilung der Kommission vom 08.05.2012: EU-Beihilfenrecht – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts KOM(2012) 209 endg.
- Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl. 2013 L 352/1
- Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 351/1
- Mitteilung der Kommission vom 04.04.2014, Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, ABl. C 99/3
- Entscheidung der Kommission vom 03.08.2014 über die staatliche Beihilfe SA.39250 (2014/N)
- Beschluss (EU) 2015/1585 der Kommission vom 25.11.2014 über die Beihilferegelung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), ABl. 2015, L 250, 122
- Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2016 Nr. C 262/1
- Entscheidung der Kommission 04.07.2017, SA.47677 (2017/N)
- Mitteilung der Kommission vom 23.07.2019 – Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABl. 2019 C 247/1
- Mitteilung der Kommission 20.03.2020, Befristeter Rahmen für Staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, ABl. C 91 I
- Mitteilung der Kommission vom 20.03.2020 – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, 2020/C91 I/01, ABl. C 91 I/1
- Europäische Kommission, Weißbuch der Kommission: Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten KOM(2020) 253 endg.
- Mitteilung der Kommission vom 29.06.2020 – Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, C (2020) 4509 endg.
- Mitteilung der Kommission über die Verlängerung und Änderung der Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen, der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, der Mitteilung – Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, der Mitteilung der Kommission – Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation und der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. 2020 Nr. C 224/2.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen
- KOM (2021) 223 endg.

- Mitteilung der Kommission vom 24.03.2022 – Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine (2022/C 131 I/01), ABl. CI 131/1
- Mitteilung der Kommission vom 18.05.2022, REPowerEU-Plan, KOM(2022) 230 endg.
- Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine – Krisenbewältigung und Gestaltung des Wandels, C/2023/1711, ABl. C 101/3 vom 17.03.2023