

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 234

# Kommunales EU-Beihilfenrecht

Herausgegeben von  
Wolfgang Weiß



Duncker & Humblot · Berlin

*Wolfgang Weiß (Hrsg.)*

## Kommunales EU-Beihilfenrecht

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 234

# Kommunales EU-Beihilfenrecht

Herausgegeben von

Wolfgang Weiß



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15473-9 (Print)

ISBN 978-3-428-55473-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85473-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Das Europäische Beihilfenrecht ist ein Querschnittsrechtsgebiet in alleiniger unionaler Zuständigkeit und stellt deutsche Verwaltungsträger vor immer größere Herausforderungen. Auch die Kommunen sind verpflichtet, bei ihren Maßnahmen die Anforderungen des EU-Beihilfenrechts einzuhalten. Daher waren und sind kommunale Fragen der Anwendung des EU-Beihilfenrechts immer wieder Gegenstand der Speyerer Europarechtstage.

Die in diesem Band versammelten Beiträge geben die kommunalrelevanten Vorträge auf den 9. Speyerer Europarechtstagen zu aktuellen Fragen des EU-Beihilfenrechts wieder. Weitere Beiträge wurden hinzugenommen, um monographisch ein möglichst umfassendes Bild des kommunalen EU-Beihilfenrechts zu zeichnen.

An dieser Stelle sei den Beitragenden für ihre Termintreue, meiner Sekretärin Frau Bub-Eitelmann für die gewohnt zuverlässige Manuskriptbearbeitung und meinen Mitarbeitern Ass. iur. Felix Stern und RRef Lorenz Rubner und meiner Mitarbeiterin Frau RRefin Christina Roll für ihre Mitwirkung bei der Fahnen-durchsicht gedankt. Der KPMG Law sei Dank gesagt für ihre fortlaufende Unterstützung der Tagungen.

Speyer, im Februar 2018

*Wolfgang Weiß*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Wolfgang Weiß</i>	
Kommunales EU-Beihilfenrecht: Substanz und Verfahren .....	9
<i>Hans Arno Petzold</i>	
Kommunale Unternehmen und Beteiligungen im Lichte des EU-Beihilfenrechts	21
<i>Joachim Erdmann</i>	
Kommunale Bürgschaften und andere Garantien im Spiegel des Europäischen Beihilfenrechts .....	43
<i>Tobias Traupel und Claudia Byczynski</i>	
Krankenhausfinanzierung und Beihilfenrecht .....	53
<i>Tanja Struve</i>	
Kulturförderung: Spielräume des Beihilfenbegriffs und der AGVO .....	67
<i>Stefan Meßmer</i>	
Beihilfen im Tourismusmarketing .....	85
<i>Carsten Jennert und Robert Böttner</i>	
EU-beihilfenrechtliche Risiken der Auslastung kommunaler Infrastrukturen ....	101
Autorenverzeichnis .....	115



# Kommunales EU-Beihilfenrecht: Substanz und Verfahren

Wolfgang Weiß

## I. Einleitung: Kommunen und EU-Beihilfenrecht

Das EU-Wettbewerbsrecht der Art. 101 ff. AEUV ist der klassische Politikbereich, in dem sich mit als erstes eine zentrale, unionale Eigenverwaltung herausgebildet hat. Auf diesem Politikfeld nimmt die Europäische Kommission die traditionelle Rolle einer Verwaltungsbehörde ein, die gesetzliche Vorgaben – mit mehr oder minder großem Spielraum – auf den Einzelfall anwendet. Gleichwohl sind auch nationale Gerichte und Behörden, bis hinunter auf die kommunale Ebene, vom EU-Wettbewerbsrecht betroffen. Zwar obliegt der Europäischen Kommission die Entscheidungsfindung über die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts; es ist ihre Aufgabe, im EU-Kartell- und Fusionskontrollrecht unzulässiges Verhalten von Unternehmen zu ahnden oder beabsichtigte Fusionen freizugeben oder zu untersagen, oder im EU-Beihilfenrecht gemäß Art. 107 und 108 AEUV und den einschlägigen sekundärrechtlichen Regelungen<sup>1</sup> über die Genehmigung beabsichtigter staatlicher Förderungen zu entscheiden und das bereits von Gesetzes wegen wirksame Verbot unzulässiger und unangemeldeter nationaler Beihilfen durchzusetzen. Der Vollzug des EU-Beihilfenrechts ist aber mittlerweile in nicht unerheblichem Umfang an staatliche und damit auch kommunale Stellen übertragen worden. Das früher alleinige Freistellungsmonopol der Kommission für jeden einzelnen Beihilfesachverhalt existiert schon seit längerem nicht mehr. Die Kommission hat auf der Grundlage von Ermächtigungen des Ministerrats unmittelbar wirksame und damit von jeder staatlichen Stelle auch anwendbare Freistellungstatbestände sekundärrechtlich verankert, allen voran in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, der sog. AGVO 651/2014<sup>2</sup>, aber auch in

---

<sup>1</sup> Systematisierender Überblick über die beihilfenrechtlichen Rechtsgrundlagen bei *W. Weiß*, § 3 V. Das Beihilferegime, in: M. Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht – Politiken der Union*, 2014, § 3, Rn. 275 ff. Eine aktuelle Textsammlung ist 2017 erschienen: *C. Jernert/C. Koenig/T. Traupel*, *Europäisches Beihilfenrecht: EUBeihilfR*, 2017.

<sup>2</sup> VO 651/2014 der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV, ABl. 2014 L 187/1, zuletzt geändert durch VO 2017/1084 der Kommission, ABl. 2017 L 156/1. Ihre Tatbestände sind als Ausnahmen vom Beihilfeverbot eng auszu-

den De minimis-Verordnungen<sup>3</sup> und dem Freistellungsbeschluss für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DawI).<sup>4</sup>

Damit sind nationale, auch kommunale Behörden verpflichtet, das EU-Beihilfenrecht nicht nur zu beachten. Der zentrale Vollzug durch die Kommission lässt die allgemeine rechtsstaatliche Verpflichtung öffentlicher Träger, das Recht zu respektieren, unberührt, zumal wenn es sich wie im EU-Beihilfenrecht um eine Materie handelt, die sich spezifisch öffentlicher Betätigung, nämlich der öffentlichen Forderung von wirtschaftlicher Tätigkeit, zuwendet und sie Regelungen unterwirft. Neben diese allgemeine Beachtensverpflichtung gerade auch für das unionale öffentliche Recht tritt auch im EU-Beihilfenrecht noch der Umstand, dass bestimmte Bereiche aus dem EU-Beihilfenrecht in die unmittelbare Anwendung überführt sind. Dies gilt überall dort, wo Freistellungen in den oben genannten Rechtsakten der Kommission festgelegt sind, insbesondere wenn die kommunale Ebene sich der Freistellungstatbestände, die die Kommission allgemein in ihrer AGVO 651/2014 geregelt hat, bedient. Die Anmeldung bei der Kommission entfällt dann zwar, doch ist die nationale Stelle darauf verpflichtet, die Regelungen genauestens zu befolgen. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Diese Beachtungs- und Vollzugspflicht, die jeder staatlichen Ebene zukommt, entfaltet spezifische Verpflichtungen, die in diesem einleitenden Beitrag näher vorgestellt werden sollen. Dazu ist hier zunächst die Bedeutung des Beihilfenrechts für die Kommunen näher zu entfalten (nachfolgend II.). Anschließend wird im Überblick auf beihilfenrelevante Sachverhalte hingewiesen, die in besonderer Weise einschlägig für Kommunen sind (nachfolgend III.). Ihrer genauen beihilfenrechtlichen Beurteilung sind die weiteren Beiträge in diesem Buch gewidmet. Abschließend wird in diesem einleitenden Beitrag auf besondere Verfahrensverpflichtungen hingewiesen, auf deren Einhaltung auch die Kommunen strikt achten sollten (nachfolgend IV.). Im Zentrum stehen dabei die Transparenz- und Publikationsanforderungen der AGVO 651/2014.

---

legen, so kürzlich der EuGH, Rs. C-493/14 (Dilly's Wellnesshotel), ECLI:EU:C:2016:577 Rn. 37.

<sup>3</sup> VO 1407/2013 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl. 2013 L 352/1; ferner die spezifische DawI-De minimis-VO 360/2012, s. nächste Fn.

<sup>4</sup> Beschluss der Kommission 2012/21/EU über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. 2012 L 7/3. Dazu auch die VO 360/2012 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. 2012 L 114/8.

## II. Bedeutung des EU-Beihilfenrechts für Kommunen: Umfangreiche Verantwortlichkeiten

Die Bindung der öffentlichen Hand an das EU-Beihilfenrecht hat für die Kommunen vielfältige Bedeutung und entfaltet daher umfangreiche Prüfungs- und gegebenenfalls je nach Ergebnis der Prüfung weitere Anmelde-, Dokumentations- und Kommunikationspflichten. Allen voran ist die Kommune wie jeder Träger öffentlicher Gewalt auf die Beachtung und Einhaltung des EU-Beihilfenrechts verpflichtet. Auch die Kommunen müssen sicherstellen, dass es bei allen Sachverhalten, die ihrem Einfluss unterliegen, zu keiner Verletzung des EU-Beihilfenrechts kommt. Bereits das Grundprinzip des EU-Beihilfenrechts nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass jegliche staatliche (und damit auch: kommunale) Beihilfen an Unternehmen verboten sind, entfaltet umfangreiche Prüfungspflichten, zumal die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Beihilfenbegriffs (Begünstigung, staatliche Mittel, Spezifität, Unternehmen, grenzüberschreitende Wettbewerbsbeeinträchtigung) weit ausgelegt werden<sup>5</sup>; so können auch bloße Vereine oder Stiftungen, die regelmäßig auf den ersten Blick fern von wirtschaftlichen Betätigungen scheinen, bei näherem Hinsehen doch zumindest teilweise wirtschaftliche Tätigkeiten entfalten und daher unter den Unternehmensbegriff fallen. Die Kommune muss sicherstellen, dass in ihren Beziehungen zu Unternehmen keine Beihilfen, und somit keine unzulässigen, weil nicht auf die Gewährung einer adäquaten Gegenleistung für die Kommune beruhenden Vorteile gewährt werden. Das erfasst nicht nur vertragliche Leistungsbeziehungen, die die Kommune eingeht, sondern auch ihre Beziehungen als Eigentümerin oder Teilhaberin zu ihren Unternehmen, in welcher Rechtsform auch immer. In diesen Beziehungen hat die Kommune zu kontrollieren, ob die Unternehmen von ihr durch direkte finanzielle Zahlungen und Zuwendungen, durch Garantien, Darlehen oder indirekt über andere Wege Begünstigungen erhalten. Die Kommune hat diese Kontrolle durch geeignete organisatorische Gestaltungen sicherzustellen.

Werden begünstigende Wirkungen festgestellt, muss die Kommune eigenverantwortlich ihre Prüfung auf ihre rechtliche Zulässigkeit in die Wege leiten. Der sicherste Weg ist dabei die Anmeldung bei der Europäischen Kommission, die die Kommune dann zu veranlassen hat. Gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV ist die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten; das bedeutet, dass abgesehen von sekundärrechtlichen Freistellungen jeder Vorgang einer Beihilfegewährung bei der Kommission vorher anzumelden ist. Damit einher geht die aus dem Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV resultierende Pflicht der Kommune, bis zur

---

<sup>5</sup> Dazu etwa *B. Leippe*, EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis, 3. Aufl. 2017, S. 29 ff.; *H. A. Petzold*, Beihilfenkontrolle im Europäischen Mehrebenensystem, 2. Aufl. 2015, S. 23 ff.