

Sensibilisierungspapier: Gesetzesänderungen

Problem: Gefahr der Gewährung staatlicher Beihilfen bei der Änderung bestehender Gesetze

- Bei der Modifikation bestehender Gesetze können – auch ohne dass dies der gesetzgeberischen Intention entspricht – neue, beihilferechtlich relevante Regelungen entstehen.
- Dies kann insbesondere auch dann der Fall sein, wenn das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung beihilferechtlich unbedenklich war.
- Die Gewährung unzulässiger Beihilfen kann sowohl für den Mitgliedstaat als auch den Beihilfeempfänger schwere Folgen haben, da die Kommission dem Mitgliedstaat durch eine Negativentscheidung aufgeben kann, die wirtschaftlichen Vorteile wieder zurückzufordern.

Beispielfall aus der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission:

- Die Europäische Kommission hatte über einen Fall zu entscheiden, in dem ein beihilferechtlich unbedenkliches Gesetz durch eine Regierungsverordnung modifiziert wurde.
- Durch die neue Regelung sollten Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmen reduziert werden, die „internationalem Wettbewerb besonders ausgesetzt sind“.
- Die Gesetzesänderung erfolgte ohne Notifizierung bei der Europäischen Kommission, woraufhin zwei Konkurrentenbeschwerden bei der Europäischen Kommission eingingen.
- Die Kommission erblickte in der Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge nur für Unternehmen, die „internationalem Wettbewerb besonders ausgesetzt sind“, die Gewährung eines selektiven, nicht zu rechtfertigenden Vorteils, was zur Negativentscheidung und Rückabwicklung der bisher gewährten Vorteile führte.
- Der beihilfegewährende Mitgliedstaat wurde zudem letztlich auch noch in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilt, da es ihm nicht gelang, die technischen und administrativen Schwierigkeiten einer Rückabwicklung der Vorteile aus den gesenkten Sozialversicherungsbeiträgen zu überwinden und keinen spezifischen Vorschlag für eine Rückabwicklung vorlegen konnte.

Lösung:

- Ebenso wie beim Erlass neuer Gesetze gilt es bei der Änderung oder näheren Ausgestaltung bestehender Gesetze, die ökonomischen Konsequenzen des legislativen Schrittes so genau wie möglich zu prognostizieren und sie anhand der vier Kriterien des EU-Beihilfebegriffs auf deren mögliche beihilferechtliche Relevanz zu überprüfen. Die Kriterien des Art. 107 Abs. 1 AEUV sind:
 - Eine Unterstützung wird vom Staat bzw. aus staatlichen Mitteln gewährt.
 - Sie begünstigt bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Güter.
 - Sie verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen.
 - Sie hat Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.
- Eine Unterstützung „aus staatlichen Mitteln“ liegt auch vor, wenn ein Mitgliedstaat wie im o.g. Beispielsfall auf die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen verzichtet, da das Unionsrecht unter einer beihilferechtlichen Begünstigung jede Befreiung von Unternehmen von finanziellen Belastungen versteht, die ein Unternehmen „normalerweise zu tragen hat“. Eine Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen gewährt zwar keinen Vorteil in der Form aktiver staatlicher Zuwendungen (z.B. verlorener Zuschuss o.ä.), sie verschafft den Unternehmen aber eine Erleichterung von ansonsten bestehenden Belastungen (sog. Verschonungssubventionen).
- Wird festgestellt, dass durch die Änderung des Gesetzesmechanismus eine selektive Begünstigung bestimmter Unternehmen eintritt, ist zu prüfen, ob der Gesetzentwurf verändert werden kann, so dass das beihilferelevante Merkmal entfällt.
- Ist dies nicht möglich oder politisch nicht erwünscht, sollte ermittelt werden, auf welcher Grundlage eine Rechtfertigung der staatlichen Beihilfe erfolgen kann. Beispielhaft zu nennen sind hierbei insbesondere die De-minimis-Verordnung und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).
- Vorsicht: Grundsätzlich besteht eine Verpflichtung, Beihilfen vor Gewährung bei der Europäischen Kommission anzuzeigen (bei AGVO) bzw. anzumelden und deren Genehmigung abzuwarten (bei Mitteilungen, Leitlinien und Unionsrahmen bzw. bei Art. 107 Abs. 2 oder 3 direkt).