

EU-Beihilferecht als Compliance Thematik

Berliner Gesprächskreis zum Europäischen Beihilferecht

Dr. Thomas Lübbig, 17. Dezember 2018, Berlin



Freshfields Bruckhaus Deringer

Jüngere Entwicklungen

- Seit einigen Jahren: Zunehmende Diskussion über EU-Beihilferecht als Compliance Thematik, nicht nur für den Beihilfeempfänger, sondern auch für den Beihilfegeber:
 - 2015: Veröffentlichung verschiedener Leitlinien und Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Referat EA6, zur Einführung eines Compliance Management System im Bereich der staatlichen Beihilfe, Durchführung von Schulungen, Veröffentlichung von Leitlinien, Einsetzung eines State Aid Compliance Officers.
 - 2016: Sonderbericht Nr. 24 des Europäischen Rechnungshofes: “Mehr Anstrengungen erforderlich zur Sensibilisierung für Vorschriften über staatliche Beihilfen in der Kohäsionspolitik und zur Durchsetzung ihrer Einhaltung”.

Gründe für gesteigerte Compliance-Anstrengungen

- Verschiedene Gründe für verstärkte Anstrengungen zur Steigerung der Compliance in der Anwendung und Durchsetzung des EU-Beihilferechts durch staatliche Stellen:
 - Eigeninteresse an der Vermeidung negativer Bewertung im politisch medialen Raum (Beispiele Nürburgring, Flughafen Frankfurt Hahn).
 - Vorgaben der AGVO: Risiken einer “Entzugsentscheidung” nach Art. 10 der VO.
 - Vorgaben über die Mittelvergabe und Verwendung nach den VO über die EU-Kohäsionspolitik.
 - Strafrechtliche und haushaltsrechtliche Risiken.

Risiken nach der AGVO

- AGVO: Verordnung (EU) Nr. 651/2014
 - Begründungserwägung 29: “Um die Wirksamkeit der Vereinbarkeitsvoraussetzung in dieser VO zu stärken, sollte die Kommission im Falle der Nichteinhaltung dieser Vorschriften die Möglichkeit haben, den Rechtsvorteil der Gruppenfreistellung für künftige Beihilfemaßnahmen zu entziehen”.
- Art. 10
 - Entzug des Rechtsvorteils der Gruppenfreistellung: “Gewährt ein Mitgliedstaat angeblich nach dieser Verordnung von der Anmeldepflicht befreite Beihilfen, ohne dass die Voraussetzungen der Kapitel I – III erfüllt sind, so kann die Kommission, nachdem sie dem Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, einen Beschluss erlassen, nach dem alle oder einige der künftigen Beihilfemaßnahmen des betreffenden Mitgliedstaates, die ansonsten die Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllen würden, nach Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der Kommission anzumelden sind.“



Vorgaben der Kohäsionspolitik

- Feststellungen des Rechnungshofes (Sonderbericht Nr. 24, 2016)
 - „Im Zeitraum 2010 bis 2014 ermittelten die Kommission und der Hof bei einer erheblichen Anzahl von Prüfungen Verstöße gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen; Fehler bei staatlichen Beihilfen im Rahmen des EFRE und des KF trugen in erheblichem Maße zu der vom Hof für die Kohäsionspolitik geschätzten Fehlerquoten bei. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei ihren eigenen Prüfungen und Überwachungsmaßnahmen im Kohäsionsbereich eine Aufdeckungsquote ermittelte, die mit den Ergebnissen des Hofes vergleichbar war. Die Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten stellten dagegen eine wesentlich niedrigere Quote von Verstößen gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen fest als die Kommission oder der Hof. Dies legt den Schluss nah, dass die Prüfbehörden bei ihren Prüfungen bisher kein ausreichendes Gewicht auf staatliche Beihilfen gelegt haben.“ (S. 9 des Sonderberichts)



Vorgaben der Kohäsionspolitik

Fortsetzung: Feststellungen des Rechnungshofes (Sonderbericht Nr. 24, 2016)

- „Bei Nichterfüllung der Ex-ante-Konditionalität zu staatlichen Beihilfen bis Ende 2016 sollte die Kommission ihre Befugnisse nutzen, um die Zahlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten so lange auszusetzen, bis alle erheblichen Mängel behoben sind.“ (S. 11 des Sonderberichts)
- „Für den Zeitraum 2010 bis 2014 nahm die GD REGIO im Anschluss an ihre Prüfungen 10 finanzielle Berichtigungen vor, die zumindest teilweise im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen standen. Davon waren 5 Mitgliedstaaten betroffen (Tschechische Republik, Spanien, Frankreich, Österreich und Rumänien).“ (S. 33 des Sonderberichts)



Regeln der VO (EU) Nr. 1303/2013 über die Kohäsionspolitik

- Begründungserwägung 72: Zum Schutz des Haushalts der Union besteht möglicherweise die Notwendigkeit für die Kommission, finanzielle Berichtigungen vorzunehmen. Um für die Mitgliedstaaten Rechtssicherheit zu gewährleisten, muss festgelegt werden, unter welchen Umständen Verstöße gegen das anwendbare Unionsrecht oder die mit seiner Anwendung zusammenhängenden nationalen Vorschriften zu finanziellen Berichtigungen der Kommission führen.“
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung von „Vorkehrungen für die effiziente Anwendung der Unionsvorschriften über staatliche Beihilfen im Bereich der ESI-Funds“, ebenso Verpflichtung zu „Vorkehrungen für die Ausbildung und Informationsverbreitung und zur Sicherstellung der Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung und Anwendung der Unionsvorschriften über staatliche Beihilfen“. (Anhang XI, Ziff. 5, vergleichbare Vorgaben auch für das Vergaberecht in Ziff. 4)



Regeln der VO (EU) Nr. 1303/2013 über die Kohäsionspolitik

- Art. 85 Abs. 1: „Die Kommission nimmt finanzielle Berichtigungen vor, indem sie den Unionsbeitrag zu einem Programm ganz oder teilweise streicht und entsprechende Wiedereinzahlungen von dem Mitgliedstaat vornimmt, um Ausgaben von der Unionsfinanzierung auszuschließen, die den anwendbaren Rechtsvorschriften zuwiderlaufen“.

Strafrechtliche und haushaltsrechtliche Risiken

- Unübersichtliches Meinungsbild nach Aufsatz von *Koenig/Meyer*, EU-Beihilfenkontrolle und nationales Strafrecht, NJW 2014, 3547: Mögliche Strafrechtsrisiken wegen des Tatbestandes der Untreue.
- Beschl. des BGH v. 26. Nov. 2015 (3 StR 17/15, Nürburgring): „Soweit die Strafkammer angenommen hat, dass in dem von den Beteiligten gewählten Vorgehen ein Verstoß gegen die europarechtlichen Vorschriften zur Gewährung von Beihilfen lag, ist sie zutreffend davon ausgegangen, dass dies keine untreuerelevante Pflichtverletzung darstellte. Nicht jeder Verstoß gegen die Rechtsordnung begründet zugleich eine i.S.v. § 266 Abs. 1 StGB relevante Pflichtverletzung. Der erforderliche untreuenspezifische Zusammenhang liegt vielmehr nur dann vor, wenn der unmittelbar verletzten Rechtsnorm selbst vermögensschützender Charakter zukommt. Dies ist bei den europäischen Beihilfevorschriften, deren Zweck im Schutz des Binnenmarktes vor Wettbewerbsverzerrungen liegt, nicht der Fall.“ (Rn. 86 des Beschl.)

Strafrechtliche und haushaltsrechtliche Risiken

- Möglicherweise aber untreuerelevante Verletzung von haushaltsrechtlichen Vorschriften (vgl. Rn. 87 des BGH-Beschl.) bzw. wegen des Abschlusses nichtiger Rechtsgeschäfte und der damit verbundenen rechtsgrundlosen Leistung ohne rechtswirksame Absicherung (Rn. 93).
- Siehe hierzu auch *Brand*, Untreuestrafrechtliche Implikationen der Nürburgring-Sanierung, NZG 2016, 690 und von *Donat*, Untreue bei Verstoß gegen das beihilferechtliche Durchführungsverbot?, Beihilfenblog v. 28. Juli 2016.