

Institut für Europäische
Veränderungsprozesse in
Bund, Land und Kommune



Discussion Paper

8.2012

Die „EA-Kette“: Eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV?

David Fenner M. A.

Verfasser

David H. Fenner M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Angewandte
Forschung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und
Kommune

Discussion Paper

8.2012

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Institut für Angewandte Forschung
Reuteallee 36
71634 Ludwigsburg
www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Ansprechpartner

Daniel Zimmermann M. A.
Tel.: (07141) 140-505
E-Mail: zimmermann@hs-ludwigsburg.de

Einführung

Die Erhebungen im Forschungsprojekt *Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung?* an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg haben ergeben, dass die Inanspruchnahme der Einheitlichen Ansprechpartner (EAs) bislang äußerst verhalten geblieben ist.¹ In der Regel ist dies auf den für den Unternehmer bislang nicht erkenntlichen Mehrwert zurückzuführen.² So bestehen immer noch zahlreiche sprachliche, rechtliche und technische Hürden, die einer beschleunigten und vereinfachten Verfahrensabwicklung – wie von der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR)³ gewollt – im Wege stehen.⁴ Um diese Hürden zu überwinden, entwickelte das IAF Ende 2011 einen Lösungsansatz in Form der sog. „EA-Kette“, der insbesondere bei der grenzüberschreitenden Verfahrensabwicklung behilflich sein könnte.⁵ Diese Vernetzung der EAs umgeht die Sprach-, Rechts- und Technikprobleme (insbesondere in Bezug auf die qualifizierte elektronische Signatur (QES)) in dem die EAs als Kommunikationsmittler für die Unternehmer agieren. So würde ein ausländischer Unternehmer auf seinen örtlichen oder nationalen EA zugehen, wenn dieser im Ausland eine Dienstleistungstätigkeit ausüben bzw. sich dort niederlassen will. Der örtlichen oder nationalen EA nimmt dann Kontakt mit dem zuständigen EA im Ausland bzw. vor Ort auf, um mit ihm die Auskunftserteilung bzw. die Verfahrensabwicklung durchzuführen.⁶

Problem: Beihilfenrelevanz?

Im Juli 2012 wurden zur praxisnahen Durchführung des Forschungsprojekts vom Forschungsteam des IAF erneut Experteninterviews mit Vertretern der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt geführt. Im Rahmen dieser Gespräche wurde von einem Interviewpartner die Frage aufgeworfen, inwiefern diese Art von grenzüberschreitender Zusammenarbeit für den Dienstleister (aufgrund des grenzüberschreitenden Tatbestands) eine Wettbewerbsverfälschung im Sinne von Art. 107 AEUV darstellen könnte. So ständen die staatlichen Behörden im Wettbewerb zu Consulting-Unternehmen. Auch sei diese Kooperation in der EU-DLR nicht explizit vorgesehen. Demnach wird in diesem Discussion Paper die EA-Kette auf Vereinbarkeit mit dem europäischen Beihilferecht geprüft. Dies erfolgt anhand der fünf Tatbestandsmerkmale, die im Art. 107 Abs. 1 AEUV festgelegt sind.

¹ Vgl. Kese, V./Fenner, D., *Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie als Veränderungskatalysator für eine Verwaltung im Wandel – Zwischenergebnisse eines Forschungsprojekts* (1), in: apf 7/2012, S. 219 f.

² Vgl. Fenner, D./Kese, V., *EU-DLR fordert Vernetzung der Einheitlichen Ansprechpartner*, in: *innovative Verwaltung* 1-2/2012, S. 22.

³ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: *ABl. der EU* vom 27.12.2006, Nr. L 376, S. 36 ff.

⁴ Vgl. Fenner, D./Kese, V. (Fn. 2), S. 22.

⁵ Vgl. Fenner, D./Kese, V., *Die „EA-Kette“ – Ein neuer Ansatz zur Verfahrensvereinfachung*, in: *eGovernment Review*, Nr. 9, 1/2012, S. 18 f.

⁶ Vgl. Fenner, D./Kese, V. (Fn. 5), S. 19.

Staatliche Beihilfen nach Art. 107 AEUV

Das europäische Beihilferecht ist ein integraler Bestandteil der Herstellung des Binnenmarktes in der Union, da damit der Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen von Verfälschungen und Hindernissen freigehalten und schädliche staatlichen Eingriffe in das freie Marktgeschehen unterbunden werden sollen.⁷ Art. 107 Abs. 1 AEUV enthält das grundsätzliche Verbot der Gewährung von staatlichen Beihilfen.⁸ Laut Vertragstext sind

„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Eine staatliche Beihilfe i. S. v. Art. 107 AEUV liegt daher vor, wenn sie

1. Staatlich ist bzw. aus staatlichen Mitteln stammt,
2. Eine Begünstigung hervorruft,
3. Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige davon betroffen sind,
4. Eine Wettbewerbsverfälschung besteht oder bestehen könnte und
5. Der Handel zwischen den MS beeinträchtigt wird.

Diese Tatbestandsmerkmale müssen systematisch durchgeprüft werden, da sie alle gleichzeitig gelten müssen, um das Vorliegen einer Beihilfe zu begründen.⁹ Wenn also z. B. die ersten vier Tatbestandsmerkmale vorliegen, der Bezug zum innergemeinschaftlichen Handel allerdings nicht hergestellt werden kann, liegt keine Beihilfe im europarechtlichen Sinn vor.¹⁰

Prüfung der Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe nach Art. 107 AEUV

1. **Dies ist zu bejahen**, da hier staatliche Behörden agieren und den Unternehmen z. T. kostenlose Leistungen zur Verfügung stellen. Die Kosten für diese Leistungen werden nicht vom Unternehmen, sondern vom Staat (sei es die MS oder die internen Verwaltungsebenen (Region, Kommune)¹¹) getragen.

⁷ Vgl. Fenner, D./Kese, V., Vollzieht sich eine Politisierung beim rechtlichen Vollzug der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission? Trendanalyse und Kommunalrelevanz (1), in: apf 1/2011, BW 1.

⁸ Vgl. Toth, A., The Oxford Encyclopedia of European Competition Law, Vol. III: Competition Law and Policy, 2008, S. 667.

⁹ Vgl. Geiger, R., EUV/EGV, 2004, S. 1180.

¹⁰ Siehe hierzu z. B. die Kommissionsentscheidung zum Fall *Freizeitbad Dorsten*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/n258-00.pdf (Stand: 09.08.2012).

¹¹ Nur nichtstaatliche, private oder kirchliche Beihilfen sind grundsätzlich ausgeschlossen. Die vergebenen Mittel können unmittelbar (wenn eine jede öffentliche Behörde – gleich, auf welcher administrativen Ebene – sie selbst zur Verfügung stellt) oder mittelbar (wenn der Staat lediglich an ihrer Übertragung beteiligt ist) vergeben werden. Nur wenn die Vergabe von Mitteln nicht durch die öffentliche Hand beeinflusst wird oder werden kann, scheidet tatbestandsmäßig eine Beihilfe aus. Vgl. hierzu *Soltész, U.*, Die „Belastung des

2. **Dies ist zu bejahen**, da die Unternehmen durch die verwaltungsbeschleunigende und vereinfachende Leistung der Verfahrensabwicklung sowie auch die Informationsauskünfte eine Begünstigung bekommen, die einem geldwerten Vorteil entspricht. So kann dadurch Zeit, physischer Aufwand und auch Geld¹² (evtl. Verwaltungsgebühren oder zumindest die Beauftragung eines Beratungs- oder Gründungsunternehmens) eingespart werden.¹³

3. **Dies ist zu verneinen**, da alle Unternehmen diese Leistung in Anspruch nehmen können, wenn Interesse besteht. Die EA-Kette vereinfacht sogar tendenziell die Inanspruchnahme der Leistungen durch Unternehmen, da sie die bestehenden sprachlichen und technischen Hürden zu überwinden versucht und damit die Anzahl der potenziellen Nutzer maßgeblich vergrößert. Diesen Nutzern ist immer noch freigestellt, die spezifische Leistung der anderen Unternehmen oder Einrichtungen (auch zusätzlich) in Anspruch zu nehmen, wenn sie dies möchten. Generell können jedoch alle von der EU-DLR betroffenen Unternehmen die Leistungen der EA-Kette in Anspruch nehmen. Die EA-Kette ist in diesem Fall sogar als eine positive Entwicklung einzustufen, da sie tendenziell mehr Dienstleistungsunternehmen die Inanspruchnahme der Dienstleistung ermöglicht, da sie nicht mehr diejenigen Unternehmen ausschließt, die die sprachlichen oder technischen Voraussetzungen zur Inanspruchnahme ausländischer EAs nicht erfüllen.¹⁴

4. **Das Bestehen dieses Tatbestandsmerkmals ist bislang unklar**. Zunächst müsste geklärt werden, ob die EAs als Verwaltungsbehörden im direkten Wettbewerb zu anderen Anbietern

Staatshaushalts' als Tatbestandsmerkmal einer Beihilfe i. S. des Art. 92 I EGV, in: EuZW, Heft 24, 1998, S. 748; Koenig, C./Kühling, J./Ritter, N., EG-Beihilfenrecht, 2005, S. 116; EuGH Rs. C-482/99, Urteil vom 16.05.2002, *Stardust Marine*, Slg. 2002, S. I-4397; Frenz, W., Handbuch Europarecht: Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, S. 215.

¹² Vgl. Fenner, D./Kese, V., Die Weiterentwicklung des Einheitlichen Ansprechpartners: Netzworkebildung und Erweiterung der Netzwerkkompetenz in der öffentlichen Verwaltung (Teil 1), in: apf 7/2012, BW 50 ff. (insbesondere BW 52).

¹³ Nach den vom EuGH im Urteil „*De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*“ vom 23.02.1961 entwickelten Leitsätzen, die zwar auf den EGKS-Vertrag beruhen und später im Rahmen des EWG-Rechts weiter herangezogen wurden, bezeichnet der EuGH die Beihilfe nicht nur als bloße Subvention, sondern als alle „*Massnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, und die somit zwar keine Subvention im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen.*“ Vgl. EuGH, Rs. 30/59, Urteil vom 23.02.1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*, Slg. 1961, S. 3; Gross, I., Das Europäische Beihilfenrecht im Wandel – Probleme, Reformen und Perspektiven, 2004, S. 6.

¹⁴ Hier wird das Kriterium der Selektivität geprüft. Sollte die staatliche Maßnahme alle am Markt teilnehmenden Unternehmen begünstigen (generelle Maßnahme), so liegt keine Beihilfe vor, da der Wettbewerb so nicht verfälscht wird. Der Begriff des Unternehmens umfasst „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“. Dieser Begriff umschließt grundsätzlich private und öffentliche Unternehmen. Weiterhin genügt auch das Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht nicht, um diesen Tatbestand auszuschließen. Allerdings muss eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden, für die es einen Markt und ein wettbewerbliches Verhältnis zu anderen Marktteilnehmern gibt. Vgl. hierzu Götz, V./Martinez-Soria, J., H.III. Subventionsrecht, in: Dausen, M. (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2010, S. 35 f. Rn. 66; EuGH, Rs. C-41/90, Urteil vom 23.04.1991, *Höfner/Macroton*, Slg. 1991, S. I-1979 Rn. 21; Koenig, C./Kühling, J./Ritter, N. (Fn. 11), S. 124 f.; Heidenhain, M., §4 Einzelne Tatbestandsmerkmale, in: Heidenhain, M./Von Donat, C. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Beihilferechts, 2003, Rn. 50.

einer vergleichbaren Leistung stehen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es sich zwar zu allererst um eine freiwillige Entscheidung handelt (die Entscheidung, sich im Ausland niederzulassen bzw. eine Dienstleistungstätigkeit dort auszuüben oder nicht), anschließend aber die Abwicklung von bestimmten Verwaltungsverfahren für alle Unternehmen in gleichem Maße verpflichtend ist. Die Schwierigkeit bei der Einschätzung ergibt sich in diesem Fall aber vielmehr, dass der EA (in der Regel) nicht die tatsächliche zuständige Behörde ist, die die Verwaltungsverfahren abwickelt, sondern in seiner Funktion als Lotse und Verfahrensmittler vielmehr die Unternehmen an diese Verfahren heranführt und sie gegebenenfalls bei der Abwicklung unterstützt. An diese letztere Tätigkeit ist somit auch die (zugegebenermaßen begrenzte) Beratungsleistung der EAs geknüpft.¹⁵ Hier könnte somit ein Wettbewerbsverhältnis zu anderen Dienstleistern bestehen, da Kammern, Beratungsunternehmen, Gründernetzwerke usw. auch solche Beratungsleistungen vollbringen. Die von der EU-DLR vorgesehene Inanspruchnahme deckt hierbei explizit nur die inländische Inanspruchnahme der EAs von ausländischen Unternehmen ab. Zugleich wird aber in der Regel (hiervon zeugen die häufig nur in der Landessprache zur Verfügung stehenden Informationsangebote und die weiterhin bestehenden technischen Hürden, die insbesondere grenzüberschreitend stark ausgeprägt sind) den inländischen Unternehmen die Inanspruchnahme der EA-Leistungen nicht verwehrt.¹⁶ Hier wäre allerdings weiterer Forschungsbedarf notwendig.

5. Dies ist zu verneinen. Der Handel zwischen Mitgliedstaaten soll durch verstärkte grenzüberschreitende Vernetzung von Behörden (wie z. B. auch in der Digitalen Agenda, dem eGovernment Aktionsplan 2011-2015¹⁷ und der Digitalen Agenda der Kommission gefordert¹⁸) gerade durch vereinfachte Inanspruchnahme von grenzüberschreitenden

¹⁵ Kese, V./Fenner, D. (Fn. 1), S. 221 ff.

¹⁶ Eine Wettbewerbsverfälschung liegt vor, wenn die Vergabe der Beihilfe „tatsächlich oder potenziell in ein bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreift und damit den Ablauf des Wettbewerbs verändert. Dieser Eingriff muss für das Unternehmen oder den Produktionszweig einen wirtschaftlichen Vorteil entstehen lassen, der unter den normalen Voraussetzungen nicht möglich gewesen wäre und das Wettbewerbsverhältnis gegenüber den anderen Marktteilnehmern verändert. Aufgrund der obigen Formulierung können diese Tatbestände auch potenziell vorliegen, d.h. auch eine Situation in der ein solches Wettbewerbsverhältnis entstehen könnte ist rechtswidrig im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Dies ist von besonderem Belang bei bereits existierenden (staatlichen) Monopolen wo es keine weiteren Marktteilnehmer und auch keine Wettbewerber gibt. Die Spürbarkeit ist somit irrelevant. Koenig, C./Kühling, J./Ritter, N. (Fn. 11), S. 132 f.; EuGH Rs. 730/79, Urteil vom 17.09.1980, *Philip Morris*, Slg. 1980, S. 2671; Frenz, W. (Fn. 11), S. 221 ff.

¹⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung v. 15.12.2010 an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 – Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden*, Brüssel, KOM(2010) 743 endg., S. 5 ff. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:DE:PDF> (Stand: 09.08.2012).

¹⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung v. 19.05.2010 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Eine Digitale Agenda für Europa*, KOM(2010) 245 endg., S. 12 f. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:DE:PDF> (Stand: 09.08.2012).

Dienstleistungsangeboten der öffentlichen Verwaltung angekurbelt und gestärkt werden. Von einer Handelsbeeinträchtigung kann demnach nicht die Rede sein.¹⁹

Zusammenfassung

Da zumindest zwei der fünf Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe eindeutig nicht auf die EA-Kette zutreffen ist das Bestehen einer staatlichen Beihilfe – unabhängig vom Bestehen eines möglichen Wettbewerbsverhältnisses nach Tatbestandsmerkmal Nr. 4 – im Sinne von Art. 107 AEUV ausgeschlossen. Beihilferechtliche Bedenken in Bezug auf die EA-Kette konnten demnach im Rahmen dieser Analyse nicht bestätigt werden.

- **Die EA-Kette stellt somit nicht eine staatliche Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige dar, die geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.**

¹⁹ Der Beihilfetatbestand ist grundsätzlich erst dann abschließend erfüllt, wenn die Unterstützungsmaßnahme den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte (sog. „Zwischenstaatlichkeitsklausel“). Danach muss die Beihilfe zumindest potentiell den Handels-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten behindern können. Vgl. hierzu *Heidenhain, M.* (Fn. 14), Rn. 67; *Koenig, C./Kühling, J./Ritter, N.* (Fn. 11), S. 136.