



Ausarbeitung

Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht



Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht

Verfasser: 

Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 169/11

Abschluss der Arbeit: 1.11.2011

Fachbereich: WD 11: Europa

Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Beihilfenrecht der Europäischen Union	4
2.1.	Beihilfenverbot und primärrechtliche Ausnahmeregelungen	4
2.2.	Beihilfenaufsicht, Notifizierungsverfahren und sekundärrechtliche Ausnahmeregelungen	5
2.3.	Beihilfenbegriff	5
3.	Beihilferechtliche Qualifizierung des Einsatzes der für Passivleistungen der Grundsicherung vorgesehenen Haushaltsmitteln zur Beschäftigungsförderung	6
3.1.	Begünstigung von Unternehmen oder Produktionsweisen	6
3.2.	Staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel	7
3.3.	Zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige	8
3.4.	Wettbewerbsverfälschung	9
3.5.	Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten	10
3.6.	Beihilfen unterhalb des De-minimis-Schwellenwert	10
3.7.	Zwischenergebnis	10
4.	Ausnahmen und Sonderregelungen	10
4.1.	Mit dem Binnenmarkt gem. Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV vereinbare Beihilfen	10
4.1.1.	Legalausnahmen gem. Art. 107 Abs. 2 AEUV	10
4.1.2.	Ermessensausnahmen gem. Art. 107 Abs. 3 AEUV	11
4.2.	Von der Anmeldepflicht befreite Beschäftigungsbeihilfen nach der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung	14
4.3.	Ausnahmeregelung gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV	14
5.	Anmeldungspflichtige Beschäftigungsbeihilfen	15
6.	Notifizierung von Beihilfen	15
7.	Fazit	15

1. Einleitung

Nachfolgend soll die Frage beleuchtet werden, ob und unter welchen Bedingungen die Verwendung von für Passivleistungen der Grundsicherung vorgesehenen Haushaltsmitteln zur Beschäftigungsförderung mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist.

In einem ersten Schritt ist zu klären, ob die Verwendung von Passivleistungen zur Beschäftigungsförderung als Beihilfe im europarechtlichen Sinne zu qualifizieren ist. Sofern dies bejaht wird, wäre in einem zweiten Schritt zu klären, ob es sich dabei um eine mit dem Binnenmarkt als unvereinbar anzusehende Beihilfe handeln könnte oder ob eine solche Beihilfe auf Grund der Vielzahl von bestehenden Ausnahme- bzw. Sonderregelungen mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre. Dabei wird die Rechtmäßigkeit der Beihilfe von unterschiedlichen Faktoren bestimmt, wie beispielsweise der Art der Beihilfe und des Empfängers der Beihilfe, der Branche, in der geförderte Beschäftigte tätig werden sollen oder auch nur die Höhe der jeweiligen Beihilfe. Eine Prüfung dieser Fragen setzt detaillierte Kenntnisse des Einzelfalls voraus. Ohne Kenntnis der genauen Details einer Förderung lassen sich nur Leitlinien des europäischen Beihilfenrechts skizzieren. Die nachfolgenden Ausführungen können daher nur die Strukturen, Tatbestandsvoraussetzungen und Ausnahmeregelungen des europäischen Beihilfenrechts aufzeigen und eine allgemeine Einschätzung zur beihilferechtlichen Zulässigkeit öffentlicher Zuschüsse für Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgeben.

Die Prüfung und Entscheidung über die beihilferechtliche Relevanz einer Maßnahme ist Aufgabe der Europäischen Kommission, die dazu einen weiten Beurteilungsspielraum hat.

2. Das Beihilfenrecht der Europäischen Union

2.1. Beihilfenverbot und primärrechtliche Ausnahmeregelungen

Das Beihilfenrecht der Europäischen Union (EU) ist als Teil des Wettbewerbsrechts im Wesentlichen in den Art. 107 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und dem darauf gestützten Sekundärrecht für einzelne Wirtschaftsbereiche geregelt und enthält Vorgaben für staatliche Beihilfen.

Ist eine Maßnahme als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, so gilt sie gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie auf Grund wettbewerbsverfälschender Wirkungen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Art. 107 Abs. 1 AEUV konstituiert insoweit ein grundsätzliches Verbot für staatliche Beihilfen.¹

Von diesem Grundsatz finden sich in Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV numerisch aufgelistete Ausnahmen sozialer (Abs. 2 lit. a und b), wirtschaftlicher (Abs. 3 lit. a bis c) und geschichtlich/kultureller Art (Abs. 2 lit. c, Abs. 3 lit. d). Zudem kann der Rat der Europäischen Union nach Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV - auf Vorschlag der Europäischen Kommission (Kommission) hin - weitere Beihilfen für rechtmäßig zu erklären. Der AEUV enthält Sondervorschriften für die Berei-

1 Cremer, Wolfram, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, München, 2011, Art. 107 AEUV, Rdnr. 1.

che Landwirtschaft (Art. 42 Abs. AEUV), Verkehr (Art. 93 AEUV), Dienstleistungen im Sinne von Daseinsvorsorge (Art. 106 Abs. 2 AEUV), Ausfuhren (Art. 96 AEUV) und Militär (Art. 346 AEUV).

2.2. Beihilfenaufsicht, Notifizierungsverfahren und sekundärrechtliche Ausnahmeregelungen

Die Beihilfenaufsicht, d.h. die Prüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt, obliegt gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV grundsätzlich der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (in Ausnahmefällen auch dem Rat – Art. 108 Abs. 2 Unterabsatz 3 AEUV). Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig, dass diese sich dazu äußern kann.

Gemäß Art. 108 Abs. 4 AEUV kann die Kommission Verordnungen zu den Arten von staatlichen Beihilfen erlassen, für die der Rat nach Art. 109 AEUV festgelegt hat, dass sie von dem Notifizierungsverfahren nach Art. 108 Abs. 3 AEUV ausgenommen werden können.

Unterhalb der Verordnungsebene existieren verschiedene sog. Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen, Mitteilungen und Kodices der Kommission, mit denen die Kommission über ihre zukünftige Praxis über die Auslegung bzw. Anwendung von Art. 107, 108 und 106 Abs. 2 AEUV auf bestimmte Arten von Beihilfen informiert.²

2.3. Beihilfenbegriff

Die Qualifizierung einer Maßnahme als Beihilfe bestimmt sich anhand der in Art. 107 Abs. 1 AEUV normierten Merkmale. In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob es für eine Beihilfe eine rechtfertigende Ausnahme gibt. Die Prüfungsabfolge im europäischen Beihilfenrecht soll nachfolgendes Schema verdeutlichen:

1. Verbotstatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV

- Begünstigung
- Staatliche oder aus staatlichen Mitteln
- Zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige
- (drohende) Verfälschung des Wettbewerbs
- (Eignung zur) Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

2. Keine rechtfertigende Ausnahmen für eine Beihilfe

- Zwingende Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV
- Fakultative Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV
- Dispens nach Art. 106 Abs. 2 AEUV

Grundsätzlich wird der Begriff der Beihilfe von den EU-Organen weit ausgelegt und nicht auf Zuschüsse oder Subventionen beschränkt. Ziel ist es, möglichst umfassend wettbewerbsverfälschende Maßnahmen der Mitgliedstaaten als Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV zu erfassen.

2 Cremer, Wolfram, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Auflage, München, 2011, Art. 107 AEUV, Rdnr. 4.

3. Beihilfenrechtliche Qualifizierung des Einsatzes der für Passivleistungen der Grundsicherung vorgesehenen Haushaltsmitteln zur Beschäftigungsförderung

Inwieweit Haushaltsmittel zur Beschäftigungsförderung als Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV gelten, soll nachfolgend erörtert werden:

3.1. Begünstigung von Unternehmen oder Produktionsweisen

Eine als Beihilfe zu qualifizierende Maßnahme muss zu einer **Begünstigung** führen.

Unter Begünstigung für bestimmte **Unternehmen** oder **Produktionszweige** fallen sowohl unmittelbare als auch mittelbare Begünstigungen und wirtschaftliche Vorteile, die das Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.³

Der EuGH bejaht das Vorliegen einer Begünstigung bei jeder Besserstellung von Unternehmen, sei es durch Erhalt positiver Leistungen, sei es durch Minderung von Belastungen, die ein Unternehmen im Normalfall zu tragen hätte.⁴ Maßgebend ist, ob gemessen an den üblichen Marktbedingungen ein Unternehmen einen Vorteil erlangt, z.B. durch Minderung der Investitions- oder Beschäftigungskosten oder durch Erhöhung der Erlöse.⁵

Die Förderung von Langzeitarbeitslosen durch Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen, die hierfür zusätzliche Arbeitsplätze einrichten, oder die Gewährung von Zuschüssen zu Sozialversicherungsbeiträgen bzw. die Befreiung hiervon gelten als Beihilfe, soweit hierdurch Unternehmen Produktionskosten erstattet werden, die üblicherweise für diese entstanden wären.⁶

Soweit mit den vorgenannten Vergünstigungen die Einstellung von Angehörigen der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen gefördert wird, ließe sich das Vorliegen einer Begünstigung mit Blick darauf verneinen, dass mit der Förderung geringere Arbeitsproduktivität der auf diesem Wege einen Arbeitsplatz erhaltende Arbeitnehmer kompensiert werde. In der Praxis der EU-Kommission gelten aber auch Zuschüsse, mit denen Produktivitätsdefizite von Beschäftigten ausgeglichen werden sollen, als Begünstigungen. Der Kompensationsaspekt findet nur im Rahmen der Prüfung Berücksichtigung, ob eine Beihilfe genehmigt werden kann.⁷ In der Praxis dürf-

3 EuGH, 24.07.2003, Slg. 2003, I-7747, 7848 Rdnr. 84.

4 EuGH, 23.02.1961, Rs. 30//59

5 Müller-Graff, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, ZHR 152 (1988), S. 403 (417)

6 Biedlingmeier, Beschäftigungsförderung in Deutschland und das Europäische Beihilfeverbot, 2004, S. 58 ff.; Stockhausen, Beihilferechtliche Grenzen einer nationalen Beschäftigungspolitik, 2002, S. 36

7 Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen, ABIEG vom 12.12.1995 Nr. C 334, S. 4, 6; Bericht der Kommission. Anzeiger für staatliche Beihilfen. Bericht über den Beitrag staatlicher Beihilfen zur Strategie Europa 2020, KOM(2011) 356 abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_spring_de.pdf. Auch die Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfe für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem gemeinsamen Markt vom 11.8.2009 ABl. C 188/6 (abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:188:0006:0010:DE:PDF>) geht auch bei Kompensation

te im Übrigen kaum der Nachweis geführt werden können, dass die gewährten Zuschüsse den durch die Einstellung von Beschäftigten mit geringerem Leistungsvermögen entstehenden zusätzlichen Kosten oder der nur individuell messbaren verringerten Produktivität entsprechen. Dies mag im Einzelfall so sein, kann aber nicht allgemein angenommen werden, wenn über Beschäftigungsbeihilfen zusätzliche Beschäftigung für Problemgruppen des Arbeitsmarktes geschaffen wird.⁸ Soweit Unternehmen öffentliche Mittel als Leistung zur Beschäftigungsförderung erhalten, spricht gegen die Annahme, die gewährte Begünstigung sei lediglich eine **Nachteilskompensation**, der Gesichtspunkt, dass unter den Bedingungen der Marktwirtschaft Unternehmen die Kosten der Einarbeitung Neueingestellter oder den Minderwert erbrachter Arbeitsleistungen generell selbst zu tragen haben. Wenn ein Unternehmen einen einer Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt angehörigen Arbeitnehmer einstellt - so eine in der Literatur vorgebrachte Argumentation -, so entspräche es dem unternehmerischen Risiko des Arbeitgebers, ob und in welchem Ausmaß dieser Arbeitnehmer schlechtere oder quantitativ geringere Arbeitsleistungen als ein durchschnittlicher Arbeitnehmer erbringt.⁹

Es spricht auch wenig dafür, das Merkmal der Begünstigung unter dem Gesichtspunkt zu verneinen, dass mit der Einstellung eines einer Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt angehörigen Arbeitnehmers das einstellende Unternehmen eine Gegenleistung für die erhaltene Förderung erhalte.¹⁰ Unternehmen erfüllen keine staatlichen Aufgaben, indem sie Angehörige besonderer Zielgruppen des Arbeitsmarktes einstellen. Im Übrigen hat die Einstellung von Arbeitsuchenden keinen Marktwert, der sich mit den erhaltenen Mitteln im Rahmen der Beschäftigungsförderung verrechnen ließen.¹¹

3.2. Staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel

Als Beihilfen gelten nur **staatliche** oder **aus staatlichen Mitteln** gewährte Beihilfen. Beihilfen müssen dem Staat zurechenbar sein.¹²

Als Staat i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV gelten alle staatlichen Institutionen: die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen sowie andere Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts.¹³ In öffentlichen Haushalten eingestellte Mittel sind naturgemäß staatliche Mittel.

einer unterstellten oder tatsächlichen geringeren Leistungsfähigkeit durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vom Vorliegen einer Beihilfe aus.

8 Stockhausen, Beihilferechtliche Grenzen einer nationalen Beschäftigungspolitik, 2002, S. 41

9 Biedlingmeier, Beschäftigungsförderung in Deutschland und das Europäische Beihilfeverbot, S. 58

10 Dazu vgl. Biedlingmeier, Beschäftigungsförderung in Deutschland und das Europäische Beihilfeverbot, S. 59 f.

11 Biedlingmeier, Beschäftigungsförderung in Deutschland und das Europäische Beihilfeverbot, S. 60

12 Frenz, Handbuch Europarecht. Bd. 2. Beihilfe- und Vergaberecht, 2006, Rdn. 31

13 vgl. EuGH 14.10.1987, Slg. 1987, 4013, 4041 Rdnr. 17; EuG 23.10.2002, Slg. 2002, II-4259, 4287 Rdnr. 62.

Dementsprechend sind aus öffentlichen Haushalten verwendete Mittel zur Beschäftigungsförderung staatliche Mittel.

Als **beihilfenrelevante Maßnahmen** gelten alle Leistungen oder Minderungen von Belastungen, unabhängig davon, ob sie einseitig gewährt werden oder im Austauschverhältnis stehen. Aufwendungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa in Gestalt von Lohnkostenzuschüssen, sind als Maßnahmen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten.

3.3. Zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

Empfänger einer Beihilfe können nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nur **Unternehmen** oder **Produktionszweige** sein.

Als **Unternehmen** gilt jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit. Der Unternehmensbegriff ist weit gefasst. Er wird nicht eingegrenzt durch die jeweilige Rechtsform oder durch die Art der Finanzierung.¹⁴ Das Beihilfenrecht wählt einen wettbewerblichen Unternehmensbegriff, der privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Unternehmensformen umfasst. Eine Gewinnerzielungsabsicht muss nicht bestehen. Hinreichend ist jede entgeltliche Tätigkeit, ob wirtschaftlicher, kultureller oder anderer Art, im Bereich der Produktion von Gütern oder des Dienstleistungs- und Vertriebssektors.¹⁵

Mit dem Merkmal **Produktionszweige** sollen Beihilfen erfasst werden, die einer ganzen Branche zugute kommen.¹⁶

3.4. Wettbewerbsverfälschung

Die Maßnahme müsste den **Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen**, indem die Chancengleichheit von Unternehmen durch Stärkung der Stellung des Begünstigten gegenüber aktuellen oder potentiellen Wettbewerbern beeinträchtigt wird.¹⁷ Maßgeblich ist dabei lediglich der Vergleich der wirtschaftlichen Situation mit und ohne der staatlichen Maßnahme¹⁸, ohne Rücksicht auf deren Intensität oder die Größe des Unternehmens¹⁹.

Durch öffentliche Zuschüsse dürften die Bilanzen und die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens regelmäßig positiv beeinflusst werden, sodass beispielsweise Preise gesenkt oder – trotz möglicherweise steigender Kosten – nicht erhöht werden, was den Begünstigten gegenüber den Wettbewerbern generell bevorteilt. Aus diesem Grund wird die Wettbewerbsverfälschung infolge

14 EuGH, 23.04.1999, Rs. C-41/90, Slg. 1991, S. I-1979; 12.09.2000, Rs. C-180/98, Slg. 2000, S. I-6451

15 EuGH, 23.04.1991, Rs. C-41/90

16 Callies/Ruffert, AEU/AEUV, Art. 107 Rdn. 25

17 EuGH, 13.06.2000, Slg. 2000, II-2267, 2317 Rdnr. 87; 06.03.2003, Slg. 2003, II-435, 575 Rdnr. 301.

18 Beljin, Sasa, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 28 Rdnr. 77.

19 EuGH 29.04.2004, Slg. 2004, I-3997, 4086 Rn. 69.

von Zuschüssen häufig ebenso wie die Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten zu bejahen sein.

3.5. Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

Um als Beihilfe qualifiziert zu werden, muss eine Maßnahme außerdem **den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen bzw. dazu geeignet sein**. Eine als Beihilfe zu qualifizierende Maßnahme muss geeignet sein, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige gegenüber anderen zu begünstigen.²⁰

Eine Maßnahme ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen, soweit sie das grenzüberschreitende Angebot von Waren und Dienstleistungen zu beeinflussen vermag.²¹ Beeinträchtigungen liegen beispielsweise in der Begünstigung eines grenzüberschreitend tätigen Unternehmens gegenüber konkurrierenden Unternehmen²² oder eines lediglich national agierenden Unternehmens, soweit das inländische Angebot zu Lasten des Imports und Vertriebs von Konkurrenzunternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten begünstigt wird. Eine dritte Variante sind Beihilfen für Ausfuhren in Drittstaaten, die sich jedoch konkret auf die Wettbewerbssituation des Begünstigten im Binnenmarkt auswirken müssen.²³

Vom Schutz des Beihilfenverbots ist der aktuelle und der potentielle Handelsverkehr, also die Chance des Marktzutritts, umfasst.²⁴ Für das Vorliegen einer Beeinträchtigung sind weder der Umfang einer Beihilfe noch die Größe des begünstigten Unternehmens maßgebend²⁵, was in manchen Wirtschaftssektoren, wie bei stark regional begrenzten Märkten, jedoch von der Kommission im Einzelfall auch anders beurteilt werden kann. Ausgeschlossen ist das Vorliegen einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes bei völligem Fehlen eines Wettbewerbs im gewährenden, einem anderen Mitgliedsstaat oder im Binnenmarkt insgesamt.²⁶ Vorstellbar ist dies bei Beihilfen mit ausschließlich lokalen, regionalen oder nationalen Auswirkungen.²⁷

In den meisten Fällen dürfte nach Abwägung und Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten im Falle von öffentlichen Zuschüssen an private Unternehmen anzunehmen sein.

20 EuGH, Rs. C-409/00, Slg. 2003, I-1487

21 EuGH, 24.07.2003, Slg. 2003, I-7747, 7848 Rdnr. 93.

22 EuGH, 17.09.1980, Slg. 1980, 2671, 2704 Rdnr. 11; 07.03.2002, Slg. 2002, I-2289, 2355 Rdnr. 84.

23 EuGH, 21.03.1990, Slg 1990, I-959, 1021 Rdnr. 32 ff.; *Bartosch*, EU-Beihilfenrecht, Art. 87 Abs. 1 EGV Rdnr. 137.

24 Mestmäcker/Schweitzer, Europäisches Wettbewerbsrecht, § 42 Rdnr. 10.

25 EuGH, 21.03.1990, Slg 1990, I-959, 1021 Rdnr. 32 ff.; 14.09.1994, Slg 1994, I-4103, 4173 Rdnr. 42; 24.07.2003, Slg. 2003, I-7747, 7848 Rdnr. 81.

26 Mestmäcker/Schweitzer, Europäisches Wettbewerbsrecht, § 42 Rdnr. 11.

27 Cremer, in: Callies/Ruffert, AEU, AEUV, Art. 107 Rdn. 37

3.6. Beihilfen unterhalb des De-minimis-Schwellenwert.

Auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen²⁸ findet Art. 107 Abs. 1 AEUV keine Anwendung, soweit die Gesamtsumme der einem Unternehmen in einer Förderperiode von drei Jahren gewährte Beihilfe 200.000 € nicht übersteigt.²⁹ Diese Verordnung findet im Grundsatz auf alle Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen Anwendung bis auf die in Art. 1 der Verordnung normierten Ausnahmen. Förderungen in diesem Umfang unterliegen, soweit keine Bereichsausnahme vorliegt, auch nicht der Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.

3.7. Zwischenergebnis

Im Ergebnis sind Förderleistungen zur Beschäftigungsförderung, auch soweit arbeitsmarktfremde, langzeitarbeitslose Menschen Zielgruppe von entsprechenden Maßnahmen sind, im Regelfall Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 findet weder vorstehende Vorschrift noch die im Übrigen bestehende Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV auf Beihilfen Anwendung, soweit einzelnen Unternehmen gewährte Beihilfen die Gesamtsumme von 200.000 € in einer Förderperiode von drei Jahren nicht übersteigt.

4. Ausnahmen und Sonderregelungen

Soweit die Finanzierung von Programmen im Bereich der Beschäftigungsförderung aus öffentlichen Mitteln als Beihilfen im europarechtlichen Sinne qualifiziert werden, ist in einem zweiten Schritt zu klären, ob es sich dabei auch um Beihilfen handelt, die gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV als **unvereinbar mit dem Markt** gelten (Beihilfenverbot). Dies wäre regelmäßig der Fall, sofern diese Beihilfen nicht durch primär- bzw. sekundärrechtliche Ausnahmeregelungen als mit dem Markt vereinbar erklärt worden sind. Nachfolgend soll daher auf bestehende Ausnahmeregelungen eingegangen werden.

4.1. Mit dem Binnenmarkt gem. Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV vereinbare Beihilfen

4.1.1. Legalausnahmen gem. Art. 107 Abs. 2 AEUV

Art. 107 Abs. 2 AEUV enthält drei Gruppen von Ausnahmetatbeständen. Erfüllt die fragliche Beihilfe die Voraussetzungen eines dieser Ausnahmetatbestände, ist sie mit dem Unionsrecht vereinbar, ohne dass einem Organ der Union ein Entscheidungsspielraum verbleibt. Dabei ist der Kommission gleichwohl bei der Beurteilung, ob die Merkmale des Art. 107 Abs. 2 AEUV erfüllt sind, ein Ermessen einzuräumen. An dem Verbot gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV, eine neue Beihilfe bis zur ordnungsgemäßen Durchführung eines Notifizierungsverfahrens zu gewähren, ändert die Einstufung als Legalausnahme nichts.³⁰

28 abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:de:PDF>

29 Dazu näher Frenz, Handbuch Europarecht. Bd. 2. Beihilfe- und Vergaberecht, 2006, Rdn. 711 ff.

30 Beljin, Sasa, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 28 Rdnr. 83.

Gemäß Art. 107 Abs. 2 AEUV sind mit dem Binnenmarkt vereinbar:

- a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden.
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.
- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.
Dabei sind nur diejenigen Nachteile umfasst, die durch die geographische Teilung, also die physische Grenze verursacht worden sind, nicht etwa wirtschaftliche Unterschiede, die auf die politisch-wirtschaftlichen Systeme während der Teilung zurückgehen.³¹

4.1.2. Ermessensausnahmen gem. Art. 107 Abs. 3 AEUV

Art. 107 Abs. 3 AEUV enthält weitere Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot. Im Unterschied zu den Legalausnahmen des Art. 107 Abs. 2 AEUV steht der Kommission bei der Anwendung dieser Ausnahmetatbestände ein weites Ermessen zu. Mit dem Binnenmarkt vereinbar können demnach sein:

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 AEUV genannten Gebiete (Überseegebiete) unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage.
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.
- e) Sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Die Kommission konkretisiert die Ausübung ihres Ermessens im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV durch eine Vielzahl von wechselnden Mitteilungen, in denen sie die Voraussetzungen benennt, nach denen bestimmte Arten von Beihilfen in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen.

31 Beljin, Sasa, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, § 28 Rdnr. 86.

4.2. Von der Anmeldepflicht befreite Beschäftigungsbeihilfen nach der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

Neben den dargestellten Ausnahmeregelungen vom Beihilfenverbot, die sich unmittelbar aus dem AEUV ergeben, existieren eine Reihe sekundärrechtliche Sonderregelungen in Form von Verordnungen. Zu unterscheiden sind einerseits die sektorspezifische Freistellungsverordnungen wie die Gruppenfreistellungsverordnung für die Landwirtschaft³², die Gruppenfreistellungsverordnung für die Fischerei³³, die Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schienen und Straßen³⁴, die Verordnung über Beihilfen für den Schiffbau³⁵ sowie die Verordnung über Beihilfen für den Steinkohlenbergbau³⁶. Die **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung** (AGFVO)³⁷ regelt Freistellungstatbestände allgemeinerer Natur.

Die AGFVO umfasst Bestimmungen für Regionalbeihilfen, Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Beihilfen für Frauen als Unternehmerinnen, Umweltschutzbeihilfen, KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten und für die Teilnahme an Messen, Risikokapitalbeihilfen, Beihilfen für die Forschung, Entwicklung und Innovation, Ausbildungsbeihilfen sowie Beihilfen für **benachteiligte** und **behinderte Arbeitnehmer**. Beihilfen in diesen Bereichen gelten unter den Voraussetzungen der AGFVO **als mit dem Markt vereinbar** und sind **von der Notifizierungspflicht freigestellt**.

Die AGFVO enthält spezielle Regelungen für **benachteiligte** und **behinderte Arbeitnehmer** (Art. 40 bis 42 AGFVO).

Diese finden Anwendung für **Personengruppen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt** sind. Als benachteiligte Arbeitnehmer gelten Personen³⁸:

- die in den vorangegangenen 6 Monaten keiner regulären bezahlten Beschäftigung nachgegangen sind,
- keinen Berufsabschluss besitzen,
- älter als 50 Jahre sind,

32 Verordnung (EG) Nr. 1857/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:358:0003:0021:DE:PDF> [Stand: 16.08.2011].

33 Verordnung (EG) Nr. 1595/2004 der Kommission vom 8. September 2004, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:291:0003:0011:DE:PDF> [Stand: 16.08.2011].

34 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:DE:PDF> [Stand: 16.08.2011].

35 Verordnung (EG) Nr. 3094/1995 des Rates vom 22. Dezember 1995, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:332:0001:0009:DE:PDF> [Stand: 16.08.2011].

36 Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:205:0001:0008:DE:PDF> [Stand: 16.08.2011].

37 Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:de:PDF> [Stand: 16.08.2011].

38 Dazu i.E. Art. Nr. 18 lit. a) bis f) AGFVO

- als Erwachsene allein leben und mindestens einer Person unterhaltsverpflichtet sind,
- einer Minderheit im Zusammenhang mit einem Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt angehören Angehörige einer ethnischen Minderheit sind.

Als **stark benachteiligt** gilt, wer seit mindestens 24 Monaten ohne Beschäftigung ist.

Für diese Beschäftigungsgruppen werden Grenzen der Beihilfeintensitäten festgelegt:

- bei Lohnkostenzuschüssen für benachteiligte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer **maximal 50 %** der beihilfefähigen Kosten,
- bei Lohnkostenzuschüssen für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: **maximal 75 %** der beihilfefähigen Kosten und
- beim Ausgleich der Mehrkosten für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer **maximal 100 %** der beihilfefähigen Kosten.

Eine **Einzelbeihilfe** darf im Übrigen folgende **Schwellenwerte** nicht übersteigen:

- bei Beihilfen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 5 Mio. € pro Unternehmen Jahr³⁹ und
- bei Beihilfen für die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Form von Lohnkostenzuschüssen und zum Ausgleich der Mehrkosten 10 Mio. € pro Unternehmen Jahr⁴⁰

Folgende Leistungen zur Beschäftigungsförderung sind beihilfefähig:

- bei **Lohnkostenzuschüssen für benachteiligte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** Lohnkosten über einen Zeitraum von **höchstens 12 Monaten** nach der Einstellung;
- bei **stark benachteiligten Arbeitnehmern** verlängert sich dieser Zeitraum auf **höchstens 24 Monate**,
- bei **Lohnkostenzuschüssen für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** die Lohnkosten, die während der Beschäftigung anfallen und
- bei Beihilfen zum **Ausgleich der Mehrkosten für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** andere Kosten als Lohnkostenzuschüsse, die zusätzlich aufgrund der Behinderung zu tragen sind, z. B. behindertengerechte Umgestaltung der Arbeitsräume, die Anschaffung behindertengerechter Ausrüstung usw.⁴¹

Ist der Beschäftigungszeitraum kürzer als 12 bzw. 24 Monate, wird die Beihilfe entsprechend gekürzt (Art. 40 Abs. 5 AGFVO).

Der nach Art. 8 AGFVO geforderte Anreizeffekt einer Beihilfe gilt bei Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen unter erleichterten Bedingungen als erfüllt an. Darüber hinaus sieht die Kumulierungsregelung in Art. 7 Abs. 4 AGFVO eine privilegierende Regelung zur Kumulierung der freigestellten Beihilfen zur Ermittlung der Beihilfenhöchstintensität zugunsten von behinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor. Das Kumulierungsverbot mit anderen Beihilfen gilt nur eingeschränkt. Es darf eine Kumulierung über den Höchstwert erfolgen, wenn die Beihil-

39 Art. 6 Nr. 1 lit. h) AGFVO

40 Art. 6 Nr. 1 lit. j) AGFVO

41 Art. 42 Abs. 3 lit. a) bis d) AGFVO

feintensität aufgrund dieser Kumulierung 100 % der während der Beschäftigung anfallenden Kosten nicht übersteigt.

4.3. Ausnahmeregelung gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV

Eine weitere Ausnahmemöglichkeit vom grundsätzlichen Beihilfeverbot enthält die Bestimmung des Art. 106 Abs. 2 AEUV für Dienstleistungen zur Erfüllung **gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen** bzw. **Leistungen im öffentlichen Interesse**.⁴² Folgende Voraussetzungen müssen dafür erfüllt sein:

- Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein.
- Die Parameter zur Berechnung der Beihilfe müssen vorher objektiv und transparent aufgestellt worden sein.
- Die Summe der Beihilfe muss die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben unter Berücksichtigung erzielter Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise decken.
- Die Wahl des Unternehmens muss im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen oder die Höhe der Beihilfe muss auf Grundlage einer Analyse der Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen bei der Erfüllung seiner Aufgaben hätte, bestimmt werden.⁴³

Die Anwendung des Art. 106 Abs. 2 AEUV auf bestimmte Beihilfen wird von der Kommission durch wechselnde Mitteilungen konkretisiert. Die Beschäftigungsförderung in gemeinwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmenden Unternehmen, die diese Voraussetzungen erfüllen, erfüllt regelmäßig nicht die Voraussetzungen der Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, soweit die Aufwendungen zur Beschäftigungsförderung bei einer Gesamtbetrachtung Teil des Ausgleichs der Kosten ist, die bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anfallen. In diesem Falle ist das beihilferechtliche Merkmal der tatbestandsmäßigen Begünstigung nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt.⁴⁴

5. Anmeldepflichtige Beschäftigungsbeihilfen

In ihrer Mitteilung – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem gemeinsamen Markt - vom 11.08.2009⁴⁵ erläutert die Kommission die anzuwendenden Kriterien bei der beihilferechtlichen Würdigung von staatlichen Beihilfen in Form von Lohnkosten-

42 EuGH, 24.07.2003, Slg. 2003, I-7747; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, Art. 87 Abs. 1 EGV Rdnr. 59 ff.

43 ebenda.

44 Dazu näher Bartosch, EU-Beihilfenrecht, Art. 87 Abs. 1 EGV, Rdn. 59

45 ABl. C 188/6, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C:2009:188:0001:0005:DE:PDF>

zuschüssen, die die in Artikel 6 Absatz 1 lit. h der GFVO normierten **Schwellenwerte überschreiten** und daher **einzelne anzumelden** sind. Entscheidungskriterien nach dieser Mitteilung sind u.a. folgende:

- Staatliche Beihilfen für die Beschäftigung benachteiligter und behinderter Arbeitnehmer müssen das Verhalten der Beihilfeempfänger dahingehend beeinflussen, dass es in dem betreffenden Unternehmen zu einem Nettozuwachs an behinderten oder benachteiligten Arbeitnehmern kommt. Neu eingestellte benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer dürfen nur neu geschaffene Stellen oder aber Stellen besetzen, die im Anschluss an das freiwillige Ausscheiden, die Invalidisierung, den Eintritt in den Ruhestand aus Altersgründen, die freiwillige Reduzierung der Arbeitszeit oder die rechtmäßige Entlassung eines Mitarbeiters wegen Fehlverhaltens und nicht infolge des Abbaus von Arbeitsplätzen frei geworden sind. Staatliche Beihilfen dürfen somit nicht dazu verwendet werden, Arbeitnehmer zu ersetzen, für die das Unternehmen keine Beihilfen mehr erhält und die daraufhin entlassen wurden.
- Die Beihilfe muss erforderlich sein und der Beihilfebetrug auf das zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendige Minimum beschränkt bleiben.

Das Ausmaß der durch die Beihilfemaßnahme bewirkten Wettbewerbsverzerrung variiert nach Ansicht der Kommission je nach Ausgestaltung der Beihilfe und der jeweils betroffenen Märkte. Die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung soll dabei von folgenden entscheidungsrelevanten Merkmalen abhängen: Selektivität, Höhe der Beihilfe, wiederholte Gewährung und Dauer, Auswirkungen der Beihilfe auf die Kosten des Unternehmens. Die konkrete Entscheidung der Beihilfe liegt die Prüfung zugrunde, ob im jeweiligen Einzelfall die positiven Auswirkungen der Beihilfe die hiermit verbundenen negativen Wirkungen aufwiegen. Die Kommission verweist in ihrer Mitteilung im Übrigen darauf, dass sie den dort dargestellten umfangreichen Kriterienkatalog nicht schemenhaft anwendet.

6. Notifizierung von Beihilfen

Soweit Maßnahmen die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen und keine Ausnahmeregelung vorliegt, unterliegen diese der Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.

Die Mitgliedstaaten haben die Pflicht zur Zusammenarbeit im Rahmen der Beihilfenaufsicht und müssen die Kommission grundsätzlich gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe so rechtzeitig unterrichten, dass sich diese dazu äußern kann (Notifizierungspflicht).

7. Fazit

Im Grundsatz erfüllen Zuwendungen zur Beschäftigungsförderung, auch soweit arbeitsmarktfremden, langzeitarbeitslosen Menschen damit der Zugang zur Beschäftigung ermöglicht werden soll, regelmäßig die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV und gelten damit als Beihilfen im europarechtlichen Sinne.

Inwieweit eine solche Beihilfe unter das grundsätzliche Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, ist auf Grund der Vielzahl von Ausnahmeregelungen maßgeblich von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Eine Reihe von Ausnahmeregelungen stellen Beihilfen vom Beihilfenverbot generell frei. In diesen Fällen findet keine Einzelfallprüfung durch die Kommission statt.

Notifizierung und Prüfung von Beihilfen durch die Kommission entfallen bei Vorliegen insb. folgender Ausnahmeregelungen. Mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten

- die Ausnahmetatbestände des Art. 107 Abs. 2 AEUV,
- Beihilfen unterhalb des De-minimis-Schwellenwert nach der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006,
- die in der AGFVO normierten Beschäftigungsbeihilfen,
- Dienstleistungen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen bzw. Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 106 Abs. II AEUV).

Darüber hinaus können die im Katalog in Art. 107 Abs. 3 AEUV genannten Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

Soweit keine Ausnahmeregelung greift, muss die Kommission prüfen, ob eine Zuwendung zu einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und zu einer Wettbewerbsverfälschung führt; dies ist im Einzelfall mit den mit einer Beihilfe verfolgten Zielsetzungen abzuwägen. Die Kommission hat im Rahmen dieser Prüfung einen weiten Beurteilungsspielraum. Die Entscheidungskriterien im Bereich der Beschäftigungsförderung nennt die Kommission in ihrer Mitteilung – Kriterien für die Bewertung der Vereinbarkeit einzeln anzumeldender staatlicher Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten und behinderten Arbeitnehmern mit dem gemeinsamen Markt - vom 11.08.2009.

