



Ausarbeitung

**Zur Vereinbarkeit von Zuschüssen zur Kostendeckung für kleine,
handwerkliche Schlachtbetriebe mit dem europäischen Beihilferecht**

Zur Vereinbarkeit von Zuschüssen zur Kostendeckung für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe mit dem europäischen Beihilferecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 025/22
Abschluss der Arbeit: 04.05.2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Freistellung von dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der Gruppenfreistellungsverordnung	4
3.	Freistellung von dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der De-minimis-Verordnung	5
4.	Zur Vereinbarkeit von Zuschüssen zur Kostendeckung für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe mit Art. 107 Abs. 1 AEUV	6
5.	Vorliegen von Ausnahmetatbeständen oder Ermessenstatbeständen	8

1. Fragestellung

Nach Art. 79 Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel müssen die zuständigen Behörden die Gebühren für die amtlichen Kontrollen entweder kostendeckend über die kommunale Satzung oder entsprechend der in Anhang IV der VO vorgesehenen Beiträge erheben. In den allermeisten Fällen sollen nach Einschätzung des Auftraggebers die Kreise diese Beiträge auf Grundlage einer kommunalen Satzung erheben. Hiernach werden die in Anhang IV dieser Verordnung festgelegten Beiträge pro Tier berechnet. Vor diesem Hintergrund ist der Fachbereich mit der Frage befasst worden, ob in Übereinstimmung mit europäischem Beihilferecht Zuschüsse zur Kostendeckung für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe gewährt werden dürfen.

Soweit diese nach der Gruppenfreistellungsverordnung (2.) oder De-minimis-Verordnung (3.) von vornherein nicht als Verstoß gegen das Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV gelten, ist zu untersuchen, ob diese die Voraussetzungen einer hiernach verbotenen Beihilfe erfüllen (4.).

2. Freistellung von dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der Gruppenfreistellungsverordnung

Den Kern des EU-Beihilfenrechts bildet das an die Mitgliedstaaten gerichtete grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Neben der hiernach als Regelfall primärrechtlich vorgegebenen (präventiven) ex-ante Kontrolle eröffnet das Primärrecht die Möglichkeit, Beihilfen auch ohne vorherige Anmeldung und Kommissionsüberprüfung zu gewähren, soweit bestimmte vorab materielle und formale Anforderungen eingehalten werden.¹ Diese Anforderungen ergeben sich v. a. aus sog. Freistellungsverordnungen, die die Kommission u. a. auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV in Verbindung mit einer Ermächtungsverordnung des Rates auf Grundlage des Art. 109 AEUV erlassen kann.² Bei Einhaltung der jeweiligen Vorgaben werden die Mitgliedstaaten von der Pflicht zur (vorherigen) Notifizierung des Beihilfevorhabens und seiner Vorab-Kontrolle nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV freigestellt. Die Kommission kann die ihr gleichwohl anzuzeigende Gewährung solcher

¹ Dieser Bereich des Beihilferechts wurde im Zuge der 2014 durchgeführten Beihilferechtsreform („*State Aid Modernisation*“) ausgebaut, vgl. Soltész, Das neue europäische Beihilferecht, NJW 2014, S. 3128 (3130).

² Bei der Verordnung des Rates auf Grundlage von Art. 109 AEUV handelt es sich um die Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. 2015 Nr. L 248/1.

Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren. Die derzeit geltende Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) fasst verschiedene Freistellungstatbestände zusammen.³ Diese gilt allerdings nur für sog. transparente Beihilfen, d.h. (Zins-)Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, rückzahlbare Vorschüsse und Steuererleichterungen.

Soweit ersichtlich, sind allerdings für die erwogenen Zuschüsse keine der in der AGVO geregelten Freistellungstatbestände erfüllt. Dies dürfte auch für folgende Beihilfen gelten:

Nach Artikel 15 AGVO sind unter engen Voraussetzungen regionale Betriebsbeihilfen in Gebieten in äußerster Randlage, Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte und Gebieten mit sehr geringer Bevölkerungsdichte als im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt.

Das gleich gilt nach Art. 17 für Investitionsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen.

3. Freistellung von dem Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der De-minimis-Verordnung

Beihilfemaßnahmen sind nach Art. 3 der Verordnung der Kommission über De-minimis-Beihilfen (De-minimis-Verordnung),⁴ die alle Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllen, als Maßnahmen anzusehen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen und daher von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit.

Hierfür setzt die De-minimis-Verordnung insbesondere voraus, dass der Gesamtbetrag der einem einzigen Unternehmen von einem Mitgliedstaat gewährten De-minimis-Beihilfen in einem Zeitraum von drei Steuerjahren 200.000 Euro nicht übersteigt (Art. 3). Ferner muss es sich um sog. transparente Beihilfen handeln, d.h. das Bruttosubventionsäquivalent muss sich im Voraus genau berechnen lassen, ohne dass eine Risikobewertung erforderlich ist, was bei Beihilfen in Form von Zuschüssen der Fall ist (Art. 4). Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Kumulierung von De-minimis-Beihilfen mit anderen Beihilfen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist (Art. 5). Schließlich enthält die De-minimis-Verordnung bestimmte Vorgaben, durch die die Überwachung der Einhaltung der Voraussetzungen von De-minimis-Beihilfen erleichtert wird (Art. 6).

Soweit die zu begutachtenden Zuschüsse für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe sich in diesem Kostenrahmen halten, gelten diese nicht als verbotene Beihilfen. Über diese Grenzen hinausgehende Zuschüsse sind beihilferechtlich an den Vorgaben des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu messen.

³ Siehe hierzu Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (ABl. 2014 Nr. L 187/1), letzte konsolidierte Fassung vom 1.8.2021.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. 2013 Nr. L. 352/1), letzte konsolidierte Fassung vom 27.7.2020.

4. Zur Vereinbarkeit von Zuschüssen zur Kostendeckung für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe mit Art. 107 Abs. 1 AEUV

Die zentrale Vorschrift des europäischen Beihilfenrechts ist Art. 107 Abs. 1 AEUV. Hiernach 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 Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Selektive Begünstigung von Unternehmen

Die erwogenen Zuschüsse für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe gelten als Begünstigung bestimmter Unternehmen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV, da diese einen finanziellen Vorteil ohne marktgerechte Gegenleistung erhalten würden.

Schlachtbetriebe gelten als Unternehmen. Als Unternehmen ist im europäischen Wettbewerbsrecht jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit anzusehen, unabhängig von ihrer Rechtsform, der Art ihrer Finanzierung und unabhängig vom Vorliegen einer Gewinnerzielungsabsicht.⁵ Als wirtschaftliche Tätigkeit gilt jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.⁶

Sollen die erwogenen Zuschüsse nur kleinen, handwerklichen Schlachtbetrieben gewährt werden, dürfte regelmäßig auch das Beihilfemerkmals der Selektivität der Begünstigung erfüllt sein, da der Zuschuss nur (näher zu definierenden) kleinen, handwerklichen Schlachtbetrieben und damit nur bestimmten im Wettbewerb zueinander stehenden Unternehmen gewährt werden soll.

Staatlichkeit der Begünstigung

Da die vorliegend untersuchte Begünstigung von der Bundesrepublik Deutschland entrichtet werden soll, handelte es sich um einer staatlicherseits gewährte Begünstigung.

Vorliegen einer Wettbewerbsverfälschung

Art. 107 Abs. 1 AEUV verbietet nur solche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Dieses Tatbestandsmerkmal wird weit ausgelegt und sein Vorliegen bereits dann bejaht, wenn die fragliche Maßnahme die wettbewerbliche Stellung des Beihilfeempfängers im Verhältnis zu anderen Unternehmen stärkt.⁷

⁵ EuGH, Urt. v. 10.1.2006, Rs. C-222/04, Rn. 107 f.

⁶ EuGH, Urt. v. 10.1.2006, Rs. C-222/04, Rn. 108.

⁷ EuGH, Urt. v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Rn. 11.

Eine Beeinträchtigung nimmt der Gerichtshof bereits an, wenn mit der staatlichen Vorteilsgewährung tatsächlich oder potentiell in ein bestehendes oder möglicherweise entstehendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingegriffen und dadurch der Wettbewerb verändert wird.⁸

Eine entsprechende Beeinträchtigung sei schon dann gegeben, wenn sich die Position eines Unternehmens infolge der Beihilfe im Vergleich zu seinen Mitbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten verbessere.⁹

Von maßgeblicher Bedeutung ist dabei, dass Unternehmen oder Produktionszweige einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhielten.¹⁰

Die europäische Rechtsprechung forderte für entsprechende Feststellungen keine genaue Bestimmung der betroffenen Märkte oder eine Marktanalyse und auch keine Feststellung einer tatsächlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung.¹¹

Es wird vielmehr als ausreichend erachtet, „ daß die Kommission nachweist, daß die betreffenden Beihilfen geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und den Wettbewerb zu verfälschen drohen, ohne daß es erforderlich wäre, den Markt abzugrenzen und seine Struktur und die hieraus folgenden Wettbewerbsbeziehungen zu prüfen [...]“. ¹²

Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Das Tatbestandsmerkmal der Handelsbeeinträchtigung zwischen den Mitgliedstaaten, mit dem der Geltungsbereich des Unionsrechts von rein mitgliedstaatlichen Sachverhalten abgegrenzt werden soll, wird in der unionsgerichtlichen Rechtsprechungspraxis bereits dann angenommen, wenn durch einen gewährten fiskalischen Vorteil zugunsten eines Unternehmens oder Produktionszweiges zukünftige Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Wettbewerb als möglich erscheinen.¹³

Mit Blick auf die zunehmende Verflechtung der Märkte wurde dieses Beihilfemerkmale – soweit ersichtlich – nur ausgeschlossen bei rein lokalen Wirtschaftstätigkeiten.¹⁴

8 EuGH, Urt. v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Rn. 5 ff.

9 EuGH, Urt. v. 19.09.2000, Rs. C-156/98, Rn.33.

10 Pfromm, Emissionshandel und Beihilfenrecht, 2010, S. 145.

11 EuGH, Urt. v. 17.09.1980, Rs. 730/79, Rn. 9 ff.; Urt. v. 13.03.1985, verb. Rs. 296/82 u.a., Rn. 24; EuG Urt. v. 29.09.2000, Rs. T-55/99, Rn. 102.

12 EuG, Urt. v. 15.06.2000, verb. Rs. T-298/97, Rn. 95.

13 EuGH, Urt. v. 17.09.1980 Rs. 730/79, Rn. 11.

14 Kommission, Beihilfeentscheidung N 258/00 v. 12.01.2001, Deutschland (Freizeitbad Dorsten), Ziff. 3.

Zur Erfüllung des Beihilfetatbestandes lässt die Rechtsprechung den Nachweis der Eignung einer Begünstigung zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten genügen.¹⁵

Ohne nähere Kenntnis hinsichtlich des Umfangs der erwogenen Begünstigung, der damit konkret geförderten Schlachtbetriebe und der hiervon ausgehenden Wirkungen für den grenzüberschreitenden Handel mit Fleischprodukten lässt sich dies nicht abschließend beurteilen.

Zwischenergebnis

Ob durch die De-minimis-Verordnung gesetzten Grenzen hinausgehende Zuschüsse den Tatbestand der verbotenen Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, lässt aus vorstehenden Gründen nicht abschließend beurteilen.

5. Vorliegen von Ausnahmetatbeständen oder Ermessenstatbeständen

Gründe für das Vorliegen einer Legalausnahme nach Art. 107 Abs. 2 AEUV sind nicht ersichtlich. Der untersuchte Vorschlag bietet auch keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser sich als mit dem Binnenmarkt nach Maßgabe des Art. 107 Abs. 3 AEUV im Rahmen einer Ermessensentscheidung der Kommission für vereinbar ansehen ließe.

Es dürfte vorbehaltlich des nicht aufgrund der mitgeteilten Fakten zu dem zu begutachtenden Vorschlag abschließend festzustellenden Beihilfemerkmals der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten viel dafür sprechen, dass über durch die De-minimis-Verordnung gesetzte Grenzen hinausgehende Zuschüsse für kleine, handwerkliche Schlachtbetriebe im Übrigen den Tatbestand der verbotenen Beihilfe erfüllen dürften. Diese wären mangels eines einschlägigen Ausnahmetatbestands beihilferechtlich nicht gerechtfertigt.

– Fachbereich Europa –

15 EuG, Urt. v. 4.04.2001, Rs. T-288/97, Rn. 47 ff.