

Sensibilisierungspapier: Holdinggesellschaften im Staatsbesitz

Problem: Rechtswidrige Beihilfen zwischen staatlichen Unternehmen

- Beihilferechtlich relevante Sachverhalte können nicht nur im Verhältnis von Staat zu Privatunternehmen, sondern auch im Verhältnis von Staat zu öffentlichen Unternehmen oder sogar zwischen öffentlichen Unternehmen entstehen.
- Denn: Nach EU-Beihilferecht ist Voraussetzung für eine staatliche Beihilfe, dass einem Unternehmen eine Unterstützung vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt wird. In welcher Rechtsform der Staat dabei auftritt oder auf welchem Weg die staatlichen Mittel das Unternehmen erreichen, ist nicht entscheidend.
- Als Beihilfeempfänger kommen nach dem im EU-Beihilferecht geltenden funktionalen Unternehmensbegriff alle Einheiten in Betracht, die am Marktgeschehen durch Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen teilnehmen; Rechtsform, Gewinnerzielungsabsicht oder eine „kommerzielle Ausrichtung“ der Tätigkeit sind regelmäßig unerheblich.

Beispielsfall aus der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission:

- Ein Unternehmen befand sich im vollständigen Eigentum einer staatlichen Holdinggesellschaft.
- Die staatliche Holding gewährte dem Unternehmen Kapitalerhöhungen, Darlehen, Garantien und Patronatserklärungen, um Finanzierungsverträge zwischen dem Unternehmen und Banken zu ermöglichen bzw. zu unterstützen.
- Daneben wurde Darlehen auch direkt vom Mitgliedstaat gewährt.
- Die Kommission eröffnete ein Prüfverfahren und kam zu dem Schluss, dass es sich bei dem Unternehmen während der Gewährung dieser Maßnahmen um ein Unternehmen in Schwierigkeiten (UiS) im Sinne der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen gehandelt hatte und die Maßnahmen nicht mit den Leitlinien vereinbar waren.
- Resultat: Negativentscheidung und Verpflichtung zur Rückforderung der gewährten Beihilfen!

Lösung:

Kenntnis der rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen nach den Art. 107, 108 AEUV, insbesondere der Frage, wer als beihilfegewährende Stelle in Betracht kommt und was ein beihilfeempfangendes Unternehmen ausmacht:

- Auch staatliche Holdinggesellschaften o.ä. können staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV gewähren, da sie über „staatliche Mittel“ verfügen. Die Wahl einer privaten Gesellschaftsrechtsform für ein Staatsunternehmen schließt nicht dessen staatlichen Charakter aus. Schon die Beteiligung einer staatlichen Holding an einem Unternehmen kann demgemäß eine Beihilfe darstellen, wenn die Holding sich hierbei nicht wie ein wirtschaftlich handelnder Kapitalgeber, sondern etwa besonders risikofreudig oder großzügig verhält.
- Und auch das von einer staatlichen Holding beherrschte Unternehmen kann ein „Unternehmen“ im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV und damit Beihilfeempfänger sein, sofern es – was der Regelfall ist – am Marktgeschehen durch Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen teilnimmt. Die öffentliche Beherrschung eines Unternehmens schließt also nicht die Marktteilnehmer-Eigenschaft aus.
- Hieraus folgt, dass zwischen öffentlichen Unternehmen in beide Richtungen beihilferelevante Sachverhalte entstehen können, da vom Staat kontrollierte Unternehmen unter Umständen sowohl in Beihilfegeber- als auch in Beihilfenehmereigenschaft auftreten können.
- Bei einer gezielten Förderung zwischen staatlichen Unternehmen sollte also, um eine Beihilfe zu vermeiden, auf die Einhaltung marktkonformer Bedingungen geachtet werden. Eine Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV wird dann nicht erbracht, wenn die unterstützende Stelle sich wie ein rationaler Privatinvestor verhält. Dies wird anhand der Frage geprüft, ob die Maßnahme (etwa vergebene Darlehen, Garantien oder Kapitalerhöhungen) auch für einen privaten Investor, der auf Gewinnerzielung und nicht auf politische Förderziele hinarbeitet, akzeptabel gewesen wären (sog. private investor test, auch „Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers“).
- Soll ein staatliches Unternehmen außerhalb dieser Grundsätze gefördert werden, liegt wahrscheinlich eine staatliche Beihilfe vor und es ist zu prüfen, ob sie nach den Verordnungen, Leitlinien, Unionsrahmen und Mitteilungen des EU-Beihilferechts gerechtfertigt werden kann und inwieweit die Europäische Kommission am Beihilfeverfahren zu beteiligen ist (= Anzeige? Notifizierung?).