

Übermäßig restriktive Auslegung des Begriffs „Beteiligter“ durch die Europäische Bürgerbeauftragte bei EU-Beihilfe-Beschwerden gemäß Verordnung (EU) 2015/1589

Mit meiner Petition möchte ich erreichen, dass die Europäische Bürgerbeauftragte künftig Bürgerinnen und Bürgern den Rücken stärkt, die bei der EU-Kommission Beschwerde wegen mutmaßlich rechtswidriger staatlicher Beihilfen einlegen. Wer sicherstellen will, dass die Kommission einer solchen Beschwerde von Amts wegen nachgeht, muss erreichen, dass er als „Beteiligter“ eingestuft wird. Gegenwärtige Praxis der Kommission ist es, Beschwerdeführer abzuwimmeln, indem sie den Begriff „Beteiligter“ übermäßig restriktiv auslegt. Ein Beschwerdeführer, so die Kommission, müsse in Bezug auf seine Wettbewerbsposition am Markt betroffen sein, um Rechte als „Beteiligter“ geltend machen zu können. Damit werden den Bürgerinnen und Bürgern Mitwirkungsrechte versagt, wenn die strittige staatliche Beihilfe andere, womöglich sogar wichtigere Interessen berührt, wie Eigentumsrechte, ihre Gesundheit oder die Umwelt, in der sie leben. Das Sekretariat der Bürgerbeauftragten hat diese restriktive Praxis der Kommission wiederholt gebilligt, obwohl sie nicht im Einklang mit der Verordnung (EU) 2015/1589 und der einschlägigen Rechtsprechung steht.

Gemäß Artikel 24 der Verordnung 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Verfahrensverordnung“) kann jeder Beteiligte eine Beschwerde einlegen, um die Kommission über mutmaßliche rechtswidrige Beihilfen oder über eine mutmaßliche missbräuchliche Anwendung von Beihilfen zu informieren und zum Tätigwerden zu veranlassen.

In Artikel 1 h) der Verfahrensverordnung sind „Beteiligte“ so definiert: *„Mitgliedstaaten, Personen, Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, deren Interessen aufgrund der Gewährung einer Beihilfe beeinträchtigt sein können, insbesondere der Beihilfeempfänger, Wettbewerber und Berufsverbände.“*

Wenn ein Beschwerdeführer nach Artikel 1 h) der Verfahrensverordnung nachweist, dass seine Interessen durch die Gewährung der Beihilfe beeinträchtigt sein könnten, registrieren die Dienststellen der Kommission die Sache als förmliche Beschwerde.

Wenn der Beschwerdeführer keine potenzielle Beeinträchtigung seiner Interessen nachweist, behandeln die Kommissionsdienststellen seine Eingabe als Marktinformation und teilen dies dem Beschwerdeführer mit. Marktinformationen können dazu führen, dass die Kommission weitere Untersuchungen anstellt. Die Kommission ist dann aber nicht zu solchen Untersuchungen verpflichtet, selbst wenn es um schwerwiegende Verstöße gegen die EU-Beihilferegeln geht.

Wer sich über diese Herangehensweise der Kommission bei der Bürgerbeauftragten beschwert, kann derzeit nicht mit ihrer Unterstützung rechnen. Das Sekretariat der Bürgerbeauftragten legt den Begriff „Beteiligte“ regelmäßig sehr eng aus.

So schrieb das Sekretariat der Bürgerbeauftragten im Beschwerdefall 1226/2017/CEC („on the European Commission’s rejection of a State aid complaint due to a lack of interest“)

„8. Therefore, it is clear that in order to be considered an interested party, one needs to demonstrate that the alleged State aid affects one’s competitive position or that of the persons or firms one represents.“

<https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/en/94348>

Diese Entscheidung wurde von der Umweltschutzorganisation ClientEarth als enttäuschend, unlogisch und bedauerlich kritisiert:

<https://www.clientearth.org/eu-ombudsmans-decision-reinforces-lack-of-access-to-justice-in-state-aid-matters/>

Seither wurde diese restriktive Haltung mehrfach bekräftigt, zum Beispiel in den Fällen 1555/2019/VB, 495/2020/EIS und 199/2020/JN:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/119296>

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/de/126176>

<https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/de/130804>

Die zitierten Entscheidungen sind allesamt delegierte Entscheidungen, die nicht von der Bürgerbeauftragten selbst, sondern von Mitarbeitern im Sekretariat der Bürgerbeauftragten getroffen wurden, und zwar gemäß Artikel 11 des Beschlusses der Bürgerbeauftragten zur Annahme von Durchführungsbestimmungen. In den Entscheidungen wird der jeweilige Vortrag der Beschwerdeführer sehr knapp zusammengefasst. Wie (gut) die Beschwerdeführer ihre Position begründet haben, sie seien „Beteiligte“, lässt sich aufgrund der sehr knappen Zusammenfassung nicht nachvollziehen.

Restriktive Auslegung im Widerspruch zum Wortlaut der Verfahrensverordnung

Die restriktive Interpretation der Verfahrensverordnung, die eine Einstufung als „Beteiligter“ zwingend von einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition des Beschwerdeführers abhängig macht, steht schon im Widerspruch zum Wortlaut der Verfahrensverordnung. Dort heißt es in dem eingangs zitierten Artikel 1 h), dass insbesondere Wettbewerber durch die Gewährung einer Beihilfe in ihren Interessen beeinträchtigt sein können.

Die Verwendung des Worts „insbesondere“ macht schon sprachlogisch deutlich, dass auch in Betracht kommt, dass eine Person auch dann in ihren Interessen beeinträchtigt sein kann, wenn sie sich nicht in einer Wettbewerbsposition zu dem Beihilfeempfänger steht.

Restriktive Auslegung nicht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs

Die restriktive Interpretation der Verfahrensverordnung steht auch nicht im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Rechtssache 323/83

Die Definition des Begriffs „Beteiligter“ in der Verfahrensverordnung geht erkennbar auf die Rechtssache 323/82 zurück, in der der Europäische Gerichtshof erstmalig den Begriff „Beteiligte“ definiert hat, und zwar in Randnummer 16, wo es wörtlich heißt:

„Nach Artikel 93 Absatz 2 entscheidet die Kommission über die Beihilfen, „nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat“. Beteiligte im Sinne dieser Vorschrift sind nicht nur das oder die Unternehmen, die durch die Beihilfe begünstigt werden, sondern in gleichem Maße auch die durch die Gewährung der Beihilfe eventuell in ihren Interessen verletzten Personen, Unternehmen oder Vereinigungen, insbesondere die konkurrierenden Unternehmen und die Berufsverbände. Es handelt sich mit anderen Worten um eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten.“

Es ist offensichtlich, dass nicht ausschließlich Wettbewerber als „Beteiligte“ einzustufen sind, sondern auch andere eventuell in ihren Interessen Verletzte. Dabei geht das Urteil von einer „Vielzahl von Adressaten“ aus, was ebenfalls für eine weite Auslegung des Begriffs „Beteiligter“ spricht.

Rechtssache C-174/02

In der Rechtssache C-174/02 ging es um einen Vorlagefall, in dem ein nationales Gericht unter anderem folgende Frage gestellt hatte: Kann sich auf Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 EG-Vertrag nur berufen, wer infolge einer Beihilfemaßnahme durch eine Verfälschung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs betroffen ist?

Dies hat der Gerichtshof verneint und in Randnummer 19 seines Urteils festgestellt, ein Einzelner könne ein Interesse daran haben, sich auf die unmittelbare Wirkung des Durchführungsverbots des Artikels 93 Absatz 3 Satz 3 EG-Vertrag zu berufen, nicht nur, um die durch die Gewährung einer rechtswidrigen Beihilfe herbeigeführten negativen Auswirkungen der Wettbewerbsverfälschung beseitigen zu lassen, sondern auch, um die Erstattung einer unter Verstoß gegen diese Bestimmung erhobenen Abgabe zu erhalten. In diesem letztgenannten Fall sei die Frage, ob er von der durch die Beihilfemaßnahme herbeigeführten Wettbewerbsverfälschung betroffen ist, für die Beurteilung seines Rechtsschutzinteresses unerheblich.

In Randnummer 21 hieß es dann weiter wörtlich, *„dass Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 EG-Vertrag dahin auszulegen ist, dass er von einem Einzelnen, der einer Abgabe unterliegt, die Bestandteil einer Beihilfemaßnahme ist und unter Verstoß gegen das in dieser Bestimmung enthaltene Durchführungsverbot erhoben worden ist, unabhängig davon herangezogen werden kann, ob er von der durch diese Beihilfemaßnahme herbeigeführten Wettbewerbsverfälschung betroffen ist.“*

Betroffenheit durch eine Wettbewerbsverfälschung ist demnach also keine zwingende Voraussetzung, um geltend machen zu können, dass man durch eine Beihilfemaßnahme in seinen Rechten/Interessen verletzt ist.

Rechtssache C-319/07 P

In der Rechtssache C-319/07 P hat der Gerichtshof einen Beschluss des Gerichts erster Instanz aufgehoben, in dem dieses sich auf den Standpunkt gestellt hatte, dass eine Gewerkschaft nicht als „Beteiligte“ eingestuft werden könne, weil weder sie noch ihre Mitglieder Konkurrenten der Empfänger der umstrittenen Beihilfe seien (siehe Randnummer 31 der Rechtssache T-30/03).

In Randnummer 33 des Urteils C-319/07 P hieß es dazu: *„Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Gewerkschaft als „Beteiligte“ im Sinne von Art. 88 Abs. 2 EG betrachtet werden kann, wenn sie dartun kann, dass sie selbst oder ihre Mitglieder durch die Gewährung einer Beihilfe eventuell*

in ihren Interessen verletzt sind. Die Gewerkschaft hat jedoch rechtlich hinreichend darzutun, dass sich die Beihilfe auf ihre Situation oder die der von ihr vertretenen Seeleute konkret auswirken könnte.“

Zum konkreten Fall hieß es dann in Randnummer 70:

„Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Organisationen, die die Arbeitnehmer von beihilfebegünstigten Unternehmen vertreten, als Beteiligte im Sinne dieser Bestimmung der Kommission ihre Stellungnahme zu sozialen Erwägungen vorlegen könnten, die gegebenenfalls von dieser berücksichtigt werden können, muss der Umstand, dass das Gericht auf das Vorbringen der Klägerin zu den aus fraglichen steuerlichen Maßnahmen folgenden sozialen Fragen im Lichte der Leitlinien der Gemeinschaft nicht eingegangen ist, zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses in diesem Punkt führen.“

Damit hat der Gerichtshof klargestellt, dass in Beihilfe-Verfahren auch soziale Erwägungen geltend gemacht werden dürfen und dass diese von der Kommission gegebenenfalls zu berücksichtigen sind. Die Kommission darf sich also nicht allein an der Frage orientieren, ob durch eine Beihilfe die Wettbewerbsposition eines Beschwerdeführers beeinträchtigt wird. Sie muss einen Beschwerdeführer auch dann als Beteiligten akzeptieren, wenn er soziale Fragen geltend macht.

Rechtssache C-156/98

In Randnummer 78 des Urteils in der Rechtssache C-156/98 hat der Gerichtshof festgehalten, dass nach seiner ständigen Rechtsprechung das Verfahren des Artikels 93 EG-Vertrag niemals zu einem Ergebnis führen darf, das zu den besonderen Vorschriften des Vertrages im Widerspruch steht. Daher kann eine staatliche Beihilfe, die wegen einer ihrer Modalitäten gegen andere Bestimmungen des Vertrages verstößt, nicht von der Kommission als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden.

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Kommission eine staatliche Beihilfe umfassend prüfen muss und sich nicht allein auf Wettbewerbsfragen beschränken darf. Logischerweise muss die Kommission Beschwerdeführer, die sie im Zusammenhang mit einer staatlichen Beihilfe auf Verstöße gegen andere Bestimmungen der EU-Verträge aufmerksam machen, als „Beteiligte“ behandeln.

Es soll nicht von Beschwerden abgeschreckt werden

Laut Erwägungsgrund 33 der Verfahrensverordnung muss darauf geachtet werden, dass die an die Beteiligten gestellten Anforderungen für die Einlegung einer Beschwerde nicht allzu hoch sein sollten, um nicht von Beschwerden abzuschrecken. Dieser Erwägungsgrund wurde auf Betreiben des Europäischen Parlaments¹ in die Verfahrensverordnung aufgenommen.

¹ Siehe Abänderung 11 in der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Juli 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags.

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0289+0+DOC+PDF+V0//DE>

Mit ihrer gegenwärtigen Praxis setzt sich die Kommission über diese Vorgabe hinweg und wird dabei bedauerlicherweise durch delegierte Entscheidungen aus dem Sekretariat der Bürgerbeauftragten unterstützt.

Der Petitionsausschuss könnte die Bürgerbeauftragte bitten, die restriktive Praxis ihres Sekretariats zu überprüfen.