

Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen

Juliana Kleine

Abteilungsleiterin
Bereich Fördergeschäft und Finanzierung

Tel.: 030 8192-272

Fax: 030 8192-278

juliana.kleine@voeb.de

Als Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, vertreten wir die Interessen der 19 deutschen Förderbanken, die bundesweit oder regional ein Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft darstellen. Im Fokus der Tätigkeit dieser Bankengruppe, die im Auftrag ihrer Eigentümer – Bund und Bundesländer – handelt, steht die Durchführung von zielgerichteten Fördermaßnahmen. Dabei agieren die deutschen Förderbanken immer auf der Grundlage der europäischen beihilferechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend zu dem Entwurf der Bekanntmachung der EU-Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen Stellung nehmen.

11.04.2019

Datei-Nr.:

Rückforderungsbekanntmachung_VOEB-
Stellungnahme_final.docx

Seite 1/6

Insgesamt bietet der Entwurf der Rückforderungsbekanntmachung gegenüber der zurzeit geltenden Rückforderungsbekanntmachung aus dem Jahr 2007 einen übersichtlicheren Aufbau und ausführlichere Informationen. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass die Überarbeitung der Rückforderungsbekanntmachung von der EU-Kommission genutzt wird, um ihre eigene Rolle bei der Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen aufzuwerten und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten einzuschränken. Die strikte Rollenverteilung von EU-Kommission und Mitgliedstaat im Rahmen der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen wird abgeschwächt und in Ansätzen auch in Frage gestellt. Dies widerspricht nach unserer Auffassung der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach allein die Mitgliedstaaten für die Umsetzung eines Rückforderungsbeschlusses der EU-Kommission zuständig sind. Dies wird in der aktuell gültigen Rückforderungsbekanntmachung 2007 auch ausdrücklich anerkannt. Zwar steht den nationalen Stellen kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Rückforderung zu, mangels unionsrechtlicher Regelungen erfolgt das „Wie“ der Rückforderung jedoch nach dem Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats.

Im Einzelnen möchten wir zum vorgelegten Entwurf folgende Anmerkungen machen:

Randnummer 23:

Die EU-Kommission soll „Erläuterungen zum Maßstab bei der Beweiswürdigung und zur Art der erforderlichen Nachweise geben können, sodass die Mitgliedstaaten u. a. die Identität der Beihilfeempfänger, den Rückforderungsbetrag und die letztendlich zurückgezahlten Beträge bestimmen können.“

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge

Der Begriff der „Beweiswürdigung“ erscheint hier unpassend, da dieser nicht näher ausgeführt wird. Zudem handelt es sich bei der Rückforderungsbekanntmachung nicht um eine Verfahrensordnung für die Mitgliedstaaten, die über das „Wie“ der Rückforderung entscheiden. Darüber hinaus sollte sichergestellt sein, dass durch diese der Kommission übertragenen Kompetenz nicht in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten eingegriffen wird.

Randnummern 25, 26 und 27:

Während in Randnummer 25 zu Recht auf Art. 13 Abs. 2 der Verfahrensverordnung Bezug genommen wird, lässt sich Randnummer 26 nur mittelbar entnehmen, dass die EU-Kommission hier offenbar auf Art. 16 Abs. 2 der Verfahrensverordnung referenziert, d. h. auf den Rückforderungsbeschluss. Es wäre wünschenswert, Randnummer 26 insoweit im Wortlaut klarzustellen. Im Moment erschließt sich das „Gegenspiel“ von „Rückforderungsanordnung“ und „Rückforderungsbeschluss“ direkt nur aus Randnummer 27.

Randnummern 30 und 32:

Zu Randnummern 30 und 32 stellt sich die Frage, woraus sich die „restriktive Auslegung“ bzw. „enge Auslegung“ ergibt. Hier wäre jeweils ein Verweis auf die Rechtsprechung in einer Fußnote angezeigt.

Randnummer 66:

„Den Mitgliedstaaten kommt bei der wirksamen Durchsetzung der Rückforderungspolitik eine entscheidende Rolle zu.“

Die Rolle der Mitgliedstaaten erfährt hier eine Abschwächung, so dass die bisherige Formulierung beibehalten werden sollte: „Der Mitgliedstaat ist für die Umsetzung der Rückforderungsentscheidung [jetzt Rückforderungsbeschluss] zuständig.“ (Rn. 44 der Rückforderungsbekanntmachung 2007).

Randnummer 68:

Die EU-Kommission empfiehlt die Einrichtung einer Koordinierungsbehörde für die Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen, da „die Erfahrung [zeigt habe], dass eine gesamtstaatliche, koordinierende Behörde die sofortige und tatsächliche Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen begünstigt“.

Diese Aussage wird in der Rückforderungsbekanntmachung 2007 (Rn. 46) zurückhaltender formuliert: „Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass die Benennung einer solchen zentralen Instanz offensichtlich zu einer effizienteren Umsetzung der Rückforderungsentscheidungen beiträgt.“ Zu-

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge

dem wird dort zunächst klargestellt, dass „im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt [ist], welches Organ eines Mitgliedstaates konkret für die Umsetzung einer Rückforderungsentscheidung zuständig ist. Dies ist im Recht der einzelnen Mitgliedstaaten festzulegen.“ Wir plädieren für eine Beibehaltung der derzeitigen Formulierung.

Randnummer 70:

Die EU-Kommission empfiehlt die Einrichtung „beschleunigte[r], spezialisierte[r]“ Verwaltungsverfahren“ zur Umsetzung der Rückforderungsbeschlüsse.

Hier sollte klargestellt werden, dass das Unionsrecht nicht verlangt, dass die innerstaatliche Rückforderung allein hoheitlich, d. h. durch Erlass von Verwaltungsakten und Vollziehungsanordnungen, zu erfolgen hat. Auch der Rückgriff auf das Zivilrecht und die ordentlichen Gerichte ist möglich, sofern das gewählte Verfahren im Einzelfall die sofortige und tatsächliche Vollstreckung der Kommissionsentscheidung gewährleistet (vgl. hierzu EuGH, C-527/12 – Kommission/Deutschland (Biria)).

Randnummer 71:

In Bezug auf die im Rückforderungsbeschluss durch die EU-Kommission festgelegten Fristen enthält der neue Entwurf im Gegensatz zur Rückforderungsbekanntmachung 2007 keine Angabe zu konkreten Zeiträumen.

In Randnummer 42 der Rückforderungsbekanntmachung 2007 wird eine „erste Frist von zwei Monaten nach Inkrafttreten der Entscheidung“ und eine „zweite Frist von vier Monaten nach Inkrafttreten der Entscheidung“ festgelegt. Die Benennung einer konkreten Frist ist aus Gründen der Rechtssicherheit vorzugswürdig. Zudem findet sich in Randnummer 148 des Entwurfes eine konkrete Fristangabe von zwei Monaten: „Die Kommission muss über die Maßnahmen unterrichtet werden, die ergriffen wurden [...], um den Beschluss innerhalb von zwei Monaten nach seiner Zustellung umzusetzen [...]“. Hier sollte ein Gleichlauf der Fristen sichergestellt sein.

Randnummer 81:

Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten „dringend“ die Möglichkeit einer Erstbesprechung mit ihr zu nutzen, obwohl diese – wie sie selbst anerkennt – nicht verpflichtend ist.

Die Freiwilligkeit der Teilnahme an einer solchen Erstbesprechung und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten werden hierdurch implizit eingeschränkt, so dass auf den Verweis der „dringenden Empfehlung“ verzichtet werden sollte.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge

Randnummer 97:

Hier ist festgehalten, dass der Rückforderungsbeschluss der EU-Kommission durch den Mitgliedstaat umzusetzen ist, auch wenn Uneinigkeit über den Rückforderungsbetrag herrscht. Erst durch eine Einschaltung der Unionsgerichte kann der Rückforderungsprozess ausgesetzt werden. Hier ist zunächst nicht ersichtlich, woraus sich die Kompetenz der EU-Kommission zur finalen Festsetzung des Rückforderungsbetrages ergibt. Insoweit wäre ein Verweis auf die Rechtsprechung in einer Fußnote angezeigt. Zudem stellt sich die Frage nach den „normalen“ Einspruchsrechten. Diese sollten auch hier zur Anwendung kommen, sodass der Rückforderungsbeschluss erst nach Nicht-Nutzung des Einspruchsrechts bzw. nach Einigkeit über den Rückforderungsbetrag rechtskräftig wird und die Durchsetzung der Rückforderung durch den Mitgliedstaat erfolgt. Die Rückforderungsfristen sollten auch erst mit der Rechtskräftigkeit des Rückforderungsbeschlusses beginnen.

Randnummer 100:

Hier geht es um die rückwirkende Anwendung der De-minimis-Regel für rechtswidrig erklärte und zurückgeforderte Beihilfen. Es wird festgehalten, dass „Der Gesamtbetrag der rechtswidrigen Beihilfen unter dem De-minimis-Höchstbetrag liegen muss.“ Hier sollte klargestellt werden, dass es sich um den Gesamtbetrag der rechtswidrigen Beihilfen, bezogen auf das einzelne Unternehmen, handelt.

Randnummer 112:

Die EU-Kommission empfiehlt „ungeachtet der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Rechtsordnung“ die Etablierung „standardisierte[r] Formulare und Verfahren für die Zustellung von Rückzahlungsanordnungen“, da diese zu einer fristgerechten und wirksamen Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen beitragen.

Auch hier ist wieder das Bestreben der EU-Kommission erkennbar, auf ein standardisiertes nationales Verfahren bei der Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen durch die Mitgliedstaaten hinzuwirken. Formulare und Verfahren für die Zustellung der Rückzahlungsanordnung sind jedoch allein Sache der Mitgliedstaaten.

Randnummer 115 ff.:

Hier wird die vorläufige Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen bei noch anhängigen Rechtsstreitigkeiten thematisiert. Ähnlich wie bei Randnummer 97 sollte die Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses erst nach Abschluss aller Rechtsstreitigkeiten erfolgen. Die Rückforderung einer Beihilfe kann für

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge

das betroffene Unternehmen unter Umständen einschneidende Konsequenzen haben. Insofern sollte die Richtigkeit des Rückforderungsbeschlusses und die Höhe der Rückforderung abschließend festgestellt worden sein, zumal eine vorläufige Rückzahlung, auch wenn sie auf ein Treuhandkonto erfolgt, unter Umständen die Liquidität eines Unternehmens gefährden kann.

Randnummer 120:

Danach sollen die Mitgliedstaaten „jegliche Bestimmung ihrer Rechtsordnungen nutzen“, um eine vorläufige Umsetzung von Rückforderungsbeschlüssen durch eine Zwischenzahlung zu gewährleisten, „selbst wenn diese Bestimmung nicht konkret auf die Rückforderung staatlicher Beihilfen abstellt“.

Auch diese Vorgaben führen in ihrer Gesamtheit dazu, dass der Grundsatz, wonach der Mitgliedstaat für die Art und Weise der Umsetzung des Rückforderungsbeschlusses zuständig ist, eingeschränkt wird.

Randnummer 125:

Hier werden die Stundung von Rückforderungszahlungen und die Ratenzahlung für nicht zulässig erklärt. Dieser Ausschluss ist unseres Erachtens nicht akzeptabel, denn die Stundung und die Vereinbarung von Ratenzahlungen sind ein übliches Mittel im Rahmen des Forderungsmanagements. Um den monetären Vorteil, den der Beihilfeempfänger dadurch erhält, abzugelten, könnte eine adäquate Verzinsung angesetzt werden.

Randnummer 133:

Die EU-Kommission ist der Auffassung, „dass der Mitgliedstaat jede Entscheidung seiner nationalen Gerichte, die einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt, anfechten muss.“

Dies führt zu weitreichenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gerichtsentscheidungen und greift im schlimmsten Fall in die Unabhängigkeit der Justiz ein. Ähnliche Aussagen finden sich in der Rückforderungsbekanntmachung 2007 nicht. Hier sollte die Streichung der „Auffassung der Kommission“ angeregt werden.

Rückzahlungsanordnung:

In der Bekanntmachung wird an vielen Stellen (Überschriften zu 4.3.2 und 4.5, Randnummern 56, 111-114, 140-141) der Begriff „Rückzahlungsanordnung“ verwendet. Ist das Verständnis richtig, dass Rückzahlungsanordnungen nicht nur aus Rückforderungsbeschlüssen (Art. 16 Verfahrensverordnung), sondern

auch aus Rückforderungsanordnungen (Art. 13 Verfahrensverordnung) resultieren können? Aus Randnummern 88 und 111 könnte man den Eindruck gewinnen, es ginge nur um Rückforderungsbeschlüsse.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 60 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 2.750 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Drittel des deutschen Bankenmarktes ab. Mit rund 75.000 Beschäftigten nehmen unsere Mitgliedsinstitute ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 50 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 25 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Unsere Förderbanken haben neue Förderdarlehen in Höhe von 63,5 Milliarden Euro bereitgestellt (Geschäftsjahr 2017).

Weitere Informationen unter www.voeb.de

Registernummer im Transparenz-Register der EU: 0767788931-41

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge