

# Haushalts- und Beihilferecht der EU

Verfahren, Ausführung, Kontrolle

Bearbeitet von  
Andreas Reus, Dr. Peter Mühlhausen, Dr. Andreas Stöhr

1. Auflage 2017. Buch. Rund 250 S. Kartoniert  
ISBN 978 3 406 70992 0  
Format (B x L): 14,1 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Subventionsrecht, Beihilferecht](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

**beck-shop.de**

Reus/Mühlhausen/Stöhr  
Haushalts- und Beihilferecht der EU

**DIE FACHBUCHHANDLUNG**

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
Haushalts- und  
DIE FACHBUCHHANDLUNG  
**Beihilferecht der EU**

Verfahren • Ausführung • Kontrolle

von

**Andreas Reus**

Ministerialdirigent, Hessischer Rechnungshof

**Dr. Peter Mühlhausen**

Ministerialrat, Hessischer Rechnungshof

und **Dr. Andreas Stöhr**

Ministerialrat, Hessischer Rechnungshof

2017



# beck-shop.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 70992 0

© 2017 Verlag C.H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,  
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Textservice Zink, 74869 Schwarzach

Umschlaggestaltung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Das Haushaltsrecht der Europäischen Union ist das Resultat eines sich über Jahrzehnte erstreckenden politischen Prozesses. Fast alle wesentlichen Interessenkonflikte europäischer Integrationspolitik haben auch haushaltsrechtliche oder haushaltswirtschaftliche Fragen zum Gegenstand gehabt oder diese zumindest gestreift. Sind schon die allgemeinen vertraglichen Regelungen des Europarechts schwer zu überblicken, gilt dies um so mehr für die Komplexität des EU-Haushaltsrechts.

Die Entstehung der rechtlichen Grundlagen des komplexen Geflechts aus Einzahlungen und Rückflüssen genauer zu betrachten, ist nicht nur zum Verständnis des Status Quo der europäischen Haushaltswirtschaft hilfreich. Auch die Entwicklungen anderer Politikfelder der Europäischen Union werden hierdurch leichter verständlich. Als verfahrensleitend sind in diesem Zusammenhang die mehrjährigen Finanzrahmen, die jährlichen Gesamthaushalte und – für die Einnahmenseite bedeutsam – die sog. Eigenmittelbeschlüsse hervorzuheben. Bei der Prioritätensetzung durch diese Finanzierungsinstrumente haben die beteiligten EU-Organe unterschiedliche Mitwirkungs- bzw. Entscheidungsrechte, die für die Finanzausstattung der Europäischen Union im Allgemeinen und die Dotierung der Gemeinschaftspolitiken im Besonderen maßgebliche Bedeutung haben. In doppeltem Sinne kommt dieser Haushaltssystematik auch eine Umverteilungsfunktion zu: Zum einen turnusgemäß im Zuge des Haushaltsverfahrens zwischen den Politikfeldern der EU, zum anderen zwischen den zur Finanzierung verpflichteten Mitgliedstaaten, was die immer wieder kehrenden Diskussionen um die nationale Nettozahlerposition erklärt. Damit ergibt sich ein Spannungsfeld zur intergouvernemental geprägten sowie supranational ausgerichteten Finanzverfassung der Europäischen Union. Ausführungen zur Entstehung und Konstruktion des Euro-Stabilisierungsmechanismus und zu den Anleihekäufen durch die Europäische Zentralbank in eigenen Abschnitten des Buches runden diese Betrachtung ab.

Die Feststellung beachtlicher Komplexität trifft auch für das im vorliegenden Buch behandelte, sich dynamisch weiterentwickelnde Rechtsgebiet des EU-Beihilferechts zu. Von völkerrechtlichen Regelungen im Rahmen der WTO abgesehen, finden sich die wesentlichen Regelungen ebenfalls im europäischen Vertragsrecht, ergänzt durch Verordnungen, Richtlinien, Rahmenvorschriften und Entscheidungen der Europäischen Gerichte und der Europäischen Kommission. Die Komplexität des EU-Beihilferechts resultiert neben unterschiedlichen Interessenlagen in Mitgliedstaaten vor allem in der Aufgabenstellung für die Beihilfeaufsicht, die sämtliche Wirtschaftssubventionen in der EU erfassen und unionsweit

wirkende Wettbewerbsverfälschungen durch nationale Förderpolitik verhindern soll. Die Darstellung der verschiedenen Formen von Beihilfen wie auch Zahl und Organisationformen der beihilfengewährenden Akteure ergibt dabei ein vielschichtiges Bild. Vergleichbares lässt sich für den Kreis der Beteiligten – begünstigte Unternehmen, benachteiligte Wettbewerber sowie Mitglied- bzw. Drittstaaten, Regionen und sonstige Gebietskörperschaften – feststellen.

Das vorliegende Buch erhebt nicht den Anspruch, alle schwierigen und komplexen Fragen der beiden Rechtsgebiete des europäischen Haushalts- und Beihilferechts in sämtlichen Einzelheiten zu schildern und zu analysieren, wobei erfreulicherweise hinsichtlich des haushaltsrechtlichen Teils Erfahrungen aus der internen Fortbildung der Institution, der die Autoren angehören, bei der Strukturierung und der weiteren Erarbeitung einfließen konnten. Zielsetzung des Buches ist es vielmehr, die rechtliche Systematik sowie deren Charakteristika und Problemstellungen einschließlich der verständnisnotwendigen Hintergründe und Entstehungsprozesse darzulegen. Hinweise, Anregungen und Kritik sind ob dieser Zielsetzung seitens der Autoren willkommen.

Die Verfasser danken dem Verlag C.H.Beck für die wohlwollende Realisierung der Konzeption für das vorliegende Buch, mit dem in der durch den Verlag angeregten thematischen Kombination auch Neuland betreten wird. Sie danken zudem für die konstruktive und freundliche Begleitung bei der Erstellung bis zur veröffentlichungsreifen Fertigung des Manuskripts. Ganz besonderer Dank gilt in dieser Hinsicht dem juristischen Lektorat, namentlich Frau Dr. jur. Katja Haberzettl. Sie hat die Realisierung des Buches kontinuierlich, zuverlässig und mit hoher Sachkenntnis unterstützt.

Für die Unterstützung bei der Erarbeitung danken die Autoren des Weiteren allen, die durch fachlichen Rat, kritische Durchsicht von Entwürfen in allen Stadien der Konzeption bzw. Erarbeitung oder durch sonstige Mithilfe die Verwirklichung des Buches bis zur Erscheinungsreife erst möglich gemacht haben. Dank auch an Herrn Rüdiger Buchta, B2 Design in Bingen am Rhein, für die zügige und zuverlässige Umsetzung der Abbildungsentwürfe in Teil A und B.

Alle Ausführungen in diesem Buch geben – darauf sei hier ausdrücklich hingewiesen – ausschließlich die persönlichen Auffassungen der Verfasser wieder, nicht die ihres Dienstherrn.

Das Manuskript wurde im April 2017 abgeschlossen. Gesetzgebung, Schrifttum und Rechtsprechung wurden soweit ersichtlich bis Ende April 2017 berücksichtigt.

Als dessen ehemalige Mitarbeiter widmen die Autoren Andreas Reus und Peter Mühlhausen das vorliegende Werk in dankbarer Erinnerung Herrn Prof. Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs (1989–2001 †). Er war in dieser Eigenschaft 1992 Gründungsmitglied der Europäischen Organisation der regionalen externen Institutionen zur Kontrolle des öffentlichen Finanzwesens (EURORAI) und 1992 bis 1995 Vizepräsident, sowie von 1995 bis 1998 deren Präsident.

Der Autor Andreas Stöhr widmet dieses Buch Herrn Direktor beim Hessischen Rechnungshof a.D. Bernhard Hilpert, dem langjährigen Leiter und Pionier der Überörtlichen Kommunalprüfung in Hessen (1994–2011). Er verbindet dies mit seinem Dank für den regen fachlichen Austausch und die freundschaftliche Wegbegleitung bis in diese Stunde hinein.

Im Mai 2017  
Münster (Hessen), Marburg, Bad Brückenau

Andreas Reus  
Peter Mühlhausen  
Andreas Stöhr

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**Inhaltsverzeichnis**

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Literaturverzeichnis .....	XIX
Abbildungsverzeichnis .....	XXV
<b>A. Die Finanzverfassung der Europäischen Union .....</b>	<b>1</b>
I. Einleitung .....	1
II. Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Lissabon .....	4
1. Vom Schuman-Plan zu den Gründungsverträgen .....	5
2. Vom Fusionsvertrag bis zur Einheitlichen Europäischen Akte/ Das Eigenmittelsystem .....	6
a) Einleitung .....	6
b) Fusionsvertrag und das Eigenmittelsystem nach dem Luxemburger Kompromiss .....	7
c) Die Eigenmittelbeschlüsse 1970–2007 .....	16
d) Die Einheitliche Europäische Akte .....	20
3. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza .....	20
4. Vom Vertrag für eine Verfassung für Europa zum Vertrag von Lissabon .....	21
III. Rechtsquellen des EU-Rechts .....	24
1. Einleitung .....	24
2. Primäres EU-Recht .....	26
3. Sekundäres und tertiäres EU-Recht .....	28
a) Einleitung .....	28
b) Sekundäres EU-Recht .....	28
c) Rechtsetzungsverfahren und Stufenbau des sekundären EU-Rechts .....	31
d) Tertiäres EU-Recht .....	32
4. Rangfolge .....	34
5. Vollzug .....	35
IV. Institutionen der Europäischen Union .....	35
1. Einleitung .....	35
2. Die Organe der EU .....	36
a) Das Europäische Parlament .....	37
b) Der Europäische Rat .....	39
c) Der Rat .....	40
d) Die Europäische Kommission .....	40
e) Der Gerichtshof der Europäischen Union .....	43
f) Die Europäische Zentralbank .....	45
g) Der Europäische Rechnungshof .....	46
V. Haushaltsordnung der Europäischen Union .....	47
1. Rechtsquellen der Haushaltsordnung .....	47
2. Der Haushaltskreislauf .....	49
VI. Interne Finanzkontrolle .....	50

1. Einleitung .....	50
2. Rechtlicher Rahmen .....	51
3. Interne Kontrolle durch den Anweisungsbefugten .....	52
4. Interne Kontrolle durch den Internen Prüfer .....	53
<b>VII. Externe Finanzkontrolle .....</b>	<b>54</b>
1. Einleitung .....	54
2. Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof .....	54
a) Einleitung .....	54
b) Zusammensetzung .....	54
c) Aufgaben .....	55
d) Prüfungsmaßstäbe .....	56
e) Prüfungsverfahren .....	57
f) Informationsübermittlung .....	58
3. Das Entlastungsverfahren nach Art. 319 AEUV .....	58
a) Einleitung .....	58
b) Gegenstand und Adressaten des Entlastungsverfahrens .....	59
c) Zuständigkeiten .....	60
d) Grundlage der Entlastung .....	61
e) Verfahren .....	62
f) Mögliche Ergebnisse des Entlastungsverfahrens .....	64
g) Uneingeschränkte Entlastung .....	64
h) Entlastungsverweigerung, Teilentlastung .....	65
4. Laufende/Begleitende Haushaltskontrolle .....	69
<b>B. Das Haushaltsrecht der Europäischen Union .....</b>	<b>71</b>
I. Einleitung .....	71
II. Jahreshaushaltsplan – Aufstellung .....	72
1. Einleitung .....	72
2. Der Rahmen des Verfahrens .....	72
3. Die Vorbereitungsphase .....	75
4. Die erste Entscheidungsphase .....	76
a) Überblick .....	76
b) Behandlung des Kommissionsentwurfs des Haushaltsplans im Rat .....	76
c) Behandlung des Standpunkts des Rates im Europäischen Parlament .....	77
5. Die Vermittlungsphase .....	78
6. Die zweite Entscheidungsphase .....	82
7. Die Feststellungsphase .....	84
III. Berichtigungshaushalt .....	85
1. Einleitung .....	85
2. Ausgabenbedingte Berichtigungshaushaltspläne .....	86
3. Einnahmebedingte Berichtigungshaushaltspläne .....	88
IV. Nothaushaltsrecht .....	88
V. Berichtigungsschreiben .....	91
VI. Haushaltsgrundsätze .....	92
1. Überblick .....	92
2. Die einzelnen Haushaltsgrundsätze .....	94
a) Haushaltseinheit .....	94
b) Haushaltswahrheit .....	94
c) Vollständigkeit .....	95

d) Jährlichkeit	95
e) Vorherigkeit	95
f) Haushaltsausgleich	96
g) Rechnungseinheit	97
h) Gesamtdeckung	97
i) Bruttoprinzip	98
j) Spezialität	98
k) Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung	99
l) Transparenz	100
VII. Haushaltsvollzug	101
1. Einleitung	101
2. Der rechtliche Rahmen des Haushaltsvollzugs	102
3. Die Ausführung des Haushaltsplans	103
a) Beteiligung der Organe	103
b) Arten des Haushaltsvollzugs	105
c) Übertragung von Haushaltsmitteln	107
VIII. Rechnungslegung	109
1. Einleitung	109
2. Die Durchführung der Rechnungslegung	109
a) Die Rechnungsarten	109
b) Das Verfahren	110
3. Die Vermögensübersicht	111
4. Der Evaluierungsbericht	113
5. Weitere Berichtspflichten	113
<b>C. EU-Gesamthaushaltsplan und Rechnungsführung</b>	<b>115</b>
I. Horizontale und vertikale Struktur des Haushaltsplans	115
II. Gesamteinnahmenplan	121
III. Plan für Organe und Einrichtungen der EU	122
IV. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen	123
V. Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR)	124
VI. Rechnungs-, Finanz- und Haushaltsbuchführung	127
1. Einführung	127
2. Anweisungsbefugter, Rechnungsführer, Interner Prüfer und Rechnungsprüfer	129
3. European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)	132
<b>D. Europäisches Beihilfenrecht</b>	<b>135</b>
I. Einführung	135
II. Der Beihilfentatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV	139
1. Abgrenzung und Erscheinungsformen	139
2. Die fünf Tatbestandsmerkmale	140
a) Begünstigung	141
b) Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen	144
c) Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige	148
d) Wettbewerbsverfälschung	152
e) Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten	153
3. De-minimis-Beihilfen	155
a) Rechtsgrundlage	155
b) Ausgewählte Regelungen	155

4. Keine Tatbestandsmäßigkeit bei Erfüllung der Altmarkvoraussetzungen	156
a) Die Altmarkvoraussetzung im Einzelnen	156
b) Rechtsfolge	158
III. Legalausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfenverbot	158
1. Allgemeines	158
2. Sozialbeihilfen	159
3. Katastrophenbeihilfen	159
4. Teilungsbeihilfen	160
a) Räumliche Schranke	160
b) Kausalitätsbeziehung	161
IV. Ermessensausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfenverbot	162
1. Ermessensausübung und Kontrolldichte	162
2. Ermessenssteuernde Rechtsquellen	164
a) Leitlinien und EU-Rahmen	164
b) Gruppenfreistellungsverordnungen	165
3. Die einzelnen Ermessenstatbestände nach Art. 107 Abs. 3 AEUV	168
a) Regionalbeihilfen für Fördergebiete	168
b) Beihilfen bei Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse sowie Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates	170
c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete	173
d) Kulturbeihilfen	178
e) Weitere Beihilfen	179
V. Bereichsausnahmen nach Art. 106 Abs. 2 AEUV	179
1. Allgemeines	179
2. Unternehmen	179
3. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	180
a) Dienstleistungsbegriff	180
b) Abgrenzung	180
c) Einzelfälle	182
4. Betrauungsakt	183
5. Verhinderungserfordernis	183
6. Monti- und Almunia-Paket	184
7. Ausgewählte Rechtsakte	185
a) DawI-De-minimis-Verordnung	185
b) Freistellungsbeschluss	186
c) Transparenzrichtlinie	186
VI. Verfahren der Beihilfenaufsicht und Rechtsschutzaspekte	187
1. Altbeihilfen und neue Beihilfen	187
2. Fortlaufende Überprüfung von Altbeihilfen	189
3. Notifizierung neuer Beihilfen	191
a) Allgemeines	191
b) Prä-Notifizierung	192
c) Vorprüfverfahren	192
d) Hauptprüfverfahren	193
4. Rechtsschutzaspekte	196
a) Klage gegen Unvereinbarkeits- bzw. Umgestaltungs- oder Aufhebungsbeschluss	196
b) Klage gegen Vereinbarkeitsbeschluss	198
c) Beschwerde nach Art. 24 BeihilfeVerfO	198

VII. Rechtsfolgen bei Verletzung der Notifizierungspflicht	199
1. Unionsebene	200
a) Rückforderung formell und materiel rechtswidriger Beihilfen	200
b) Rückforderung formell rechtswidriger Beihilfen	206
2. Mitgliedstaatliche Ebene	206
a) Rückabwicklung	206
b) Nichtigkeit beihilfegewährender Rechtsgeschäfte	208
c) Schadensersatzansprüche des Konkurrenten	212
<b>E. Euro-Stabilisierungsmechanismus und budgetäre Folgen</b>	<b>215</b>
I. Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion	215
II. Stabilisierungsmaßnahmen bis 2013	220
III. Errichtung eines dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)	223
IV. Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB	228
Sachverzeichnis	239