

Tuschl, Patrick

**Working Paper**

## Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise

IMFS Working Paper Series, No. 96

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Goethe University Frankfurt am Main

*Suggested Citation:* Tuschl, Patrick (2015) : Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise, IMFS Working Paper Series, No. 96, Goethe University Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt a. M., <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30:3-382918>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/118699>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

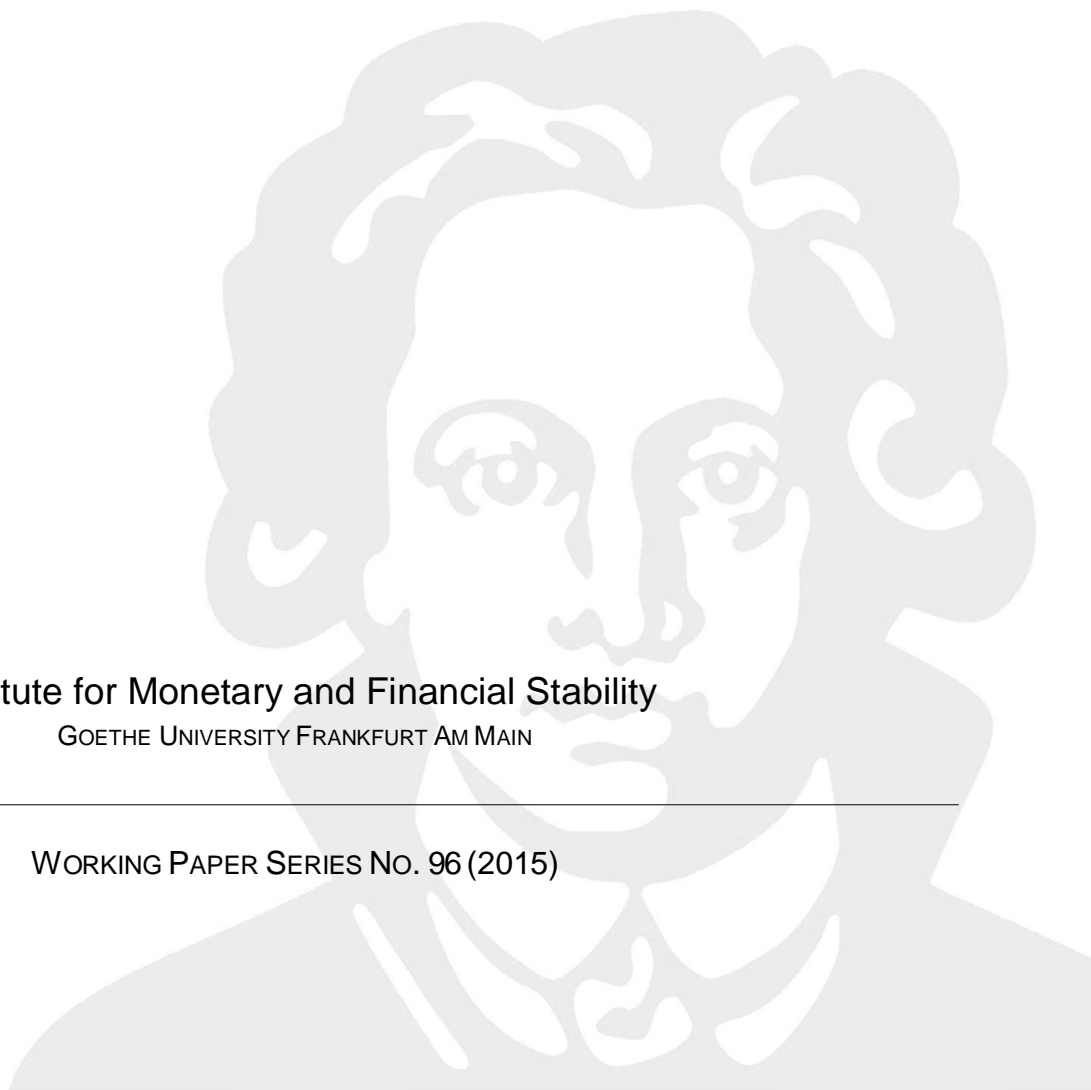
PATRICK TUSCHL

Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit  
von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht  
der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise

Institute for Monetary and Financial Stability  
GOETHE UNIVERSITY FRANKFURT AM MAIN

---

WORKING PAPER SERIES NO. 96 (2015)



This Working Paper is issued under the auspices of the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS). Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the IMFS. Research disseminated by the IMFS may include views on policy, but the IMFS itself takes no institutional policy positions.

The Institute for Monetary and Financial Stability aims at raising public awareness of the importance of monetary and financial stability. Its main objective is the implementation of the "Project Monetary and Financial Stability" that is supported by the Foundation of Monetary and Financial Stability. The foundation was established on January 1, 2002 by federal law. Its endowment funds come from the sale of 1 DM gold coins in 2001 that were issued at the occasion of the euro cash introduction in memory of the D-Mark.

The IMFS Working Papers often represent preliminary or incomplete work, circulated to encourage discussion and comment. Citation and use of such a paper should take account of its provisional character.

**Institute for Monetary and Financial Stability**

Goethe University Frankfurt

House of Finance

Theodor-W.-Adorno-Platz 3

D-60629 Frankfurt am Main

[www.imfs-frankfurt.de](http://www.imfs-frankfurt.de) | [info@imfs-frankfurt.de](mailto:info@imfs-frankfurt.de)

Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit  
von Finanzhilfen für Kreditinstitute  
mit dem Beihilferecht der EU  
im Rahmen der Finanzmarktkrise

von

Patrick Tuschl

# INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	II
A Einleitung.....	1
B Allgemeine Vorgaben für Krisenbeihilfen.....	2
I Systematik der Beihilfenvorschriften.....	3
II Begriff der Beihilfe.....	3
III Verhältnismäßigkeit.....	4
IV Beteiligungsrückführung.....	5
V Sonderfall „Gemeinwirtschaftliche Dienste“.....	5
1. Rechtsquellen.....	6
2. „Gemeinwirtschaftliche Dienste“.....	7
a) Auslegungskompetenz.....	8
b) Marktbezogene Dienste.....	9
c) Bedeutung der Dienste.....	9
d) Betrauung.....	10
e) Bereitstellung durch Private.....	11
3. Finanzdienstleistungen als gemeinwirtschaftliche Dienste.....	11
a) Bedeutungsorientierte Auslegung.....	11
b) Sicht der Kommission.....	13
c) Sicht des EuGH.....	14
d) Zwischenergebnis.....	14
4. Bereichsausnahme nach Art. 345 AEUV.....	15
C Potentielle Rechtsgrundlagen für Krisenbeihilfen.....	16
I Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV: Sonstige außergewöhnliche Ereignisse.....	17
1. „Außergewöhnliche Ereignisse“.....	17
a) Allgemeine Auslegung.....	17
b) Umstände der Finanzmarktkrise als „außergewöhnliche Ereignisse“.....	20
2. Mitverursachung.....	21
3. Beseitigungsfähiger Schaden.....	21
4. Zwischenergebnis.....	22
II Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV: Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.....	22
1. „Wirtschaftsleben“.....	23
2. „Beträchtliche Störung“.....	23
3. „Behebung“.....	24
4. Mitverursachung.....	24
5. Zwischenergebnis.....	25
III Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV: Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete.....	26

1.	Anwendbarkeit zur Gefahrbegegnung .....	26
2.	Beachtung der „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“ bei Beihilfen zugunsten von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ mit marktrelevanter Stellung .....	27
a)	„Unternehmen in Schwierigkeiten“ .....	27
b)	Neu gegründete Unternehmen .....	27
c)	Mögliche Beihilfen.....	28
d)	Grundsatz der Einmaligkeit .....	28
e)	Rückgriff auf die „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“ auch im Rahmen anderer Ausnahmetatbestände .....	28
3.	Zwischenergebnis .....	28
IV	Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV: Sonstige Beihilfen .....	29
V	Zwischenergebnis .....	29
D	Rückgriff auf das Beihilferecht in der Finanzmarktkrise .....	30
I	Überblick über die Genehmigungspraxis der Kommission .....	30
II	Die Rahmenmitteilungen .....	31
1.	Überblick.....	31
2.	Herangezogene Ausnahmetatbestände .....	33
III	Einzelgenehmigungen.....	34
1.	Prüfung des FMStFG.....	34
2.	WestLB, SachsenLB und IKB .....	35
3.	HSH Nordbank .....	35
4.	Hypo Real Estate .....	36
5.	Commerzbank .....	37
IV	Zwischenergebnis .....	38
E	Ergebnis .....	38
	LITERATURVERZEICHNIS.....	40



## **A Einleitung**

Im Rahmen der Finanzmarktkrise kam es zu erheblichen Stützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugunsten einzelner Finanzmarktteilnehmer und auch zugunsten anderer Wirtschaftsbereiche. Ein Großteil der Maßnahmen ist als wirtschaftlicher Vorteil und als Beihilfe im Sinne des EU-Beihilferechts zu werten.

Die Auswahl eines geeigneten Ausnahmetatbestands, auf den die Beihilfen gestützt werden konnten, erfolgte uneinheitlich, wobei die Kommission im Schwerpunkt auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV zurückgriff. Damit wertete sie die Beihilfen im Schwerpunkt nicht mehr als Beihilfen mit Fokus auf den Empfänger oder auf die nachträgliche Beseitigung eines bereits eingetretenen Schadens, sondern als Beihilfen zur Verhinderung eines Schadens für ein außerhalb des Empfängers stehendes Rechtsgut, die Finanzmarktstabilität, und damit als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme.

Die Kommission war in ihrer Genehmigungspraxis allerdings nicht frei, sondern fühlte sich an ihre bisherige Entscheidungspraxis, insbesondere diejenige zur Genehmigung von Beihilfen zugunsten solcher Unternehmen, die in Schwierigkeiten geraten waren, gebunden. Da die dort geltenden Prämissen im Rahmen der Finanzmarktkrise nicht in gleichem Maße galten und da auch die Einschränkungen der bisherigen Genehmigungspraxis einer wirksamen Gefahrbegegnung hätten hinderlich sein können, sah sich die Kommission gezwungen, flexibler werden.

Rückblickend bereitete die Entscheidungspraxis der Gefahrbegegnung keine Hindernisse. Ob sonstige Auswirkungen, etwa weitgehende Umstrukturierungsauflagen rechtmäßig und sachgerecht waren, ist eine andere Frage.

Ausblickend lässt sich zumindest feststellen, dass das Beihilferecht und die Kommissionspraxis gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen im Falle umfangreicher Krisen nicht grundsätzlich im Wege stehen.

Im Folgenden wird zunächst untersucht, welche Bereiche des umfangreichen EU-Beihilferechts bei der Gefahrenabwehr im Rahmen größerer Krisen einschlägig sind und wie sie sich abstrakt auf die Gewährung von Beihilfen auswirken. Im Anschluss wird die Genehmigungspraxis der Kommission in der vergangenen Finanzmarktkrise dargestellt und ein Ausblick gegeben, wie Beihilfen im Rahmen künftiger Krisen zu beurteilen sind.



## B Allgemeine Vorgaben für Krisenbeihilfen

Das Beihilfe- und Wettbewerbsrecht<sup>1</sup> der EU findet seine rechtlichen Verankerungen an zahlreichen Stellen des Primärrechts und wird insbesondere durch Maßnahmen des Sekundärrechts<sup>2</sup> und Veröffentlichungen der Kommission mit beschränkter rechtlicher Relevanz<sup>3</sup> sowie die Rechtsprechung des EuGH geprägt.<sup>4</sup> Die wichtigsten Normen des Primärrechts sind die Art. 14, 101-109, 345 AEUV<sup>5</sup> sowie Protokoll (Nr. 26)<sup>6</sup>, ergänzt um die allgemeine Ausrichtung auf die Marktwirtschaft und den freien Wettbewerb in Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 119 Abs. 1 AEUV.

Die Fragen staatlicher Einflussnahmen, insbesondere von staatlichen Förderbeiträgen, das Beihilferecht, werden im Rahmen der Art. 107-109 AEUV und im Bereich der „Daseinsvorsorge“ zusätzlich im Rahmen des Art. 106 AEUV behandelt.

Das Beihilferecht gilt gleichermaßen für private und öffentliche Unternehmen,<sup>7</sup> sofern eine wirtschaftliche Betätigung gegeben ist.<sup>8</sup>

Ansatzpunkt der Kontrolle ist stets das jeweilige Unternehmen. Dies gilt auch, wenn eine Gesamtheit von Unternehmen als Produktionszweig betroffen ist. Es ist dann aber hinsichtlich der Maßnahme eine Sonderstellung, eine Selektivität,<sup>9</sup> der Unternehmen notwendig, die sie von nicht bevorzugten Unternehmen oder Produktionszweigen abgrenzt.

---

<sup>1</sup> Im System der Art. 101 ff. ist das „Beihilferecht“ der Art. 107-109 AEUV Teil des Wettbewerbsrechts der Art. 101-109 AEUV.

<sup>2</sup> Vgl. *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 2 ff.

<sup>3</sup> Siehe S. 32.

<sup>4</sup> Eine Übersicht liefert die *Kommission*, EU Wettbewerbsrecht – Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Stand: 14. April 2014. Das Beihilferecht der EU soll umfassend modernisiert werden; vgl. auch die *Kommission* zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, COM(2012) 209 final.

<sup>5</sup> Im Folgenden wird stets Bezug auf die Vorschriften der Verträge in der Fassung und Zählung des Vertrags von Lissabon genommen, auch wenn sich besprochene Entscheidungen noch auf die frühere Fassung beziehen. Sofern sich durch die Neufassung Änderungen gegenüber den Vorgängervorschriften oder Änderungen in der Zählung ergeben haben, wird dies gesondert angemerkt.

<sup>6</sup> Protokoll (Nr. 26) über Dienste von Allgemeinem Interesse, ABl. 2008/C 115/308.

<sup>7</sup> *EuGH*, Urteil vom 23. April 1991, Rs. C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Rn. 21; *Kommission*, ABl. 2001/C 17/4, S. 4; *Kommission*, KOM(2003) 270 (endgültig) Rn. 21; *Ehlers*, Öffentliche Unternehmen, S. 30 f; *Klotz*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 106 AEUV Rn. 8; *Weiß*, EuR 2003, 165 (172 f); *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 5 m.w.N. in Fn. 13; mit besonderem Hinweis auf die Verankerung in ex-Art. 86 Abs. 1 EGV (Art. 106 Abs. 1 AEUV); *Weiß*, EuR 2003, 165 (172). Speziell zu Art. 106 Abs. 2 AEUV *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 36.

<sup>8</sup> *EuGH*, Urteil vom 19. Februar 2002, Rs. C-309/99, Slg. 2002, I-1577, Rn. 57 mit Nachweisen zur vorherigen Rechtsprechung des EuGH.

<sup>9</sup> *EuGH*, Urteil vom 15. Dezember 2005, Rs. C-66/02, Slg. 2002, I-10936, Rn. 94. *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 41; *Wielpütz*, EWS 2010, 14 (15).

## I Systematik der Beihilfevorschriften

Staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sind mit dem Binnenmarkt grundsätzlich unvereinbar (Art. 107 Abs. 1 AEUV) und damit rechtswidrig und verboten. Zu diesem Verbot finden sich sodann Legalausnahmen ohne Entscheidungsspielraum<sup>10</sup> der Kommission in Art. 107 Abs. 2 AEUV, und (wegen Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV nicht abschließende) Ausnahmemöglichkeiten mit Entscheidungsspielraum der Kommission<sup>11</sup> in Art. 107 Abs. 3 AEUV. Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV können die Verbote für Unternehmen von allgemein wirtschaftlichem Interesse („gemeinwirtschaftliche Dienste“<sup>12</sup>) teilweise unberücksichtigt bleiben.

## II Begriff der Beihilfe

Der Begriff der Beihilfe ist weit auszulegen.<sup>13</sup> Hierunter können wirtschaftliche Vorteile<sup>14</sup> aller Art, auch Vergünstigungen und Befreiungen von einer Belastung, fallen.<sup>15</sup> Auf die äußere Form der Vergünstigung oder deren rechtliche Ausgestaltung im Detail kommt es nicht an.<sup>16</sup>

Erfasst sind grundsätzlich Darlehen,<sup>17</sup> zu welchen die Kommission auch stille Beteiligungen zählt,<sup>18</sup> Kapitalmaßnahmen (Fremd-, Hybrid- und Eigenkapital),<sup>19</sup> Garan-

---

<sup>10</sup> von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 130.

<sup>11</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 48.

<sup>12</sup> Siehe S. 5.

<sup>13</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 10; Mederer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, vor Art. 107-109 AEUV Rn. 5; Zetzsche, WuW 2014, 958 (959).

<sup>14</sup> Vgl. von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 46 ff.

<sup>15</sup> EuGH, Urteil vom 27. Juni 2000, Rs. C-404/97, Slg. 2000, I-4897, Rn. 44; EuGH, Urteil vom 7. März 2002, Rs. C-310/99, Slg. 2002, I-2289, Rn. 51; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 10.

<sup>16</sup> Vgl. von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 46 ff.

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 14. Februar 1990, Rs. C-301/87, Slg. 1990, I-352, Rn. 41; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 38; von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 86 f.

<sup>18</sup> EuG, Urteil vom 6. März 2003, Rs. T-228/99 und T-233/99, Slg. 2003, II-445, Rn. 245 ff; Kommission, Entscheidung vom 24. Januar 2007, ABl. 2007/L 183/27, Rn. 84.

<sup>19</sup> EuG, Urteil vom 12. Dezember 2000, Rs. T-296/97, Slg. 2000, II-3875, Rn. 74; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 38; Kliemann/Segura Catalán, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 107; Luja, EStAL 2009, 145 (149 ff); von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 86 f, 90 f.

tien und Bürgschaften,<sup>20</sup> Zahlungserleichterungen<sup>21</sup> und Liquiditätshilfen.<sup>22</sup> Damit können sämtliche zur Stützung von Finanzmarktunternehmen üblichen<sup>23</sup> Stützungsmaßnahmen eine Beihilfe darstellen. Auch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung können als Beihilfe qualifiziert werden.<sup>24</sup>

Eine Beihilfe liegt allerdings dann nicht vor, wenn die Leistung nach einem „Private Investor Test“ marktgerecht ist.<sup>25</sup>

### III Verhältnismäßigkeit

Die Beihilfen im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV müssen nach Ansicht der Kommission auch im Rahmen der Begegnung einer größeren Krise verhältnismäßig, das heißt geeignet, erforderlich und angemessen<sup>26</sup> sein.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> *EuGH*, Urteil vom 5. März 2015, Rs. 667/13, Rn. 51, passim. Insbesondere *Kommission* über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. 2008/C 155/10, korrigiert durch Berichtigung der *Kommission*, ABl. 2008/C 244/32; Richtlinie 2014/59/EU, Begr.-Erw. 41; *Kliemann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 152 ff; *Luja*, EStAL 2009, 145 (148 f); *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 27; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 93 f.

<sup>21</sup> *EuGH*, Urteil vom 29. Juni 1999, Rs. C-256/97, Slg. 1999, I-3926, Rn. 22, 30; *EuGH*, Urteil vom 24. Januar 2013, Rs. 73/11 P, Rn. 71 f; *EuG*, Urteil vom 10. Mai 2000, Rs. T-46/97, Slg. 2000, II-2129, Rn. 95.

<sup>22</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 51 f; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 99. Vgl. die Übersicht über Beihilfen im Rahmen der Bankenmitteilung bei *Arhold*, EuZW 2008, 713 (716 ff) sowie die kurze Zusammenstellung bei *Jestadt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (612 ff).

<sup>23</sup> Vgl. die Gegenüberstellung möglicher Hilfsmaßnahmen bei *Mateus*, 5 ECJ 2009, S. 1 (Anhang).

<sup>24</sup> *Kommission*, C(2002) 1286, S. 5, 10 ff; *Gleske*, Wettbewerb öffentlicher und privater Kreditinstitute in Deutschland, S. 313 ff; *Koenig*, EWS 1998, 149 (151 f); *Koenig*, EuZW 1995, 595 (599 ff); *Koenig/Sander*, EuZW 1997, 363 (364 ff); *Kruse*, NVwZ 2000, 721 (722, 724 ff); *Löwer*, VVDStRL 60 (2001), 416 (450), der jedoch auf den Einzelfall abstellt; *Niemeyer/Hirsbrunner*, EuZW 2000, 364 (364 ff); *Vollmöller*, NJW 1998, 716 (719 ff). Gegen die Annahme einer Beihilfe: *Gruson*, EuZW 1997, 357 (357 f), der jedoch maßgeblich auf den Investor abstellt; *Kemmler*, DVBl. 2003, 100 (100 f), die jedoch pauschal behauptet, die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sei eine angemessene Gegenleistung und eine Landesbank finanziere sich nicht am Markt; *Martin-Ehlers*, EWS 2001, 263 (267, 267 f), der hinsichtlich der Gewährträgerhaftung wegen Art. 106 Abs. 2 AEUV keine abschließende Bewertung vornimmt; *Nierhaus*, Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und das europäische Beihilferegime, S. 76; *Scherer/Schödermeier*, ZBB 1996, 165 (172, 173, 173 ff), die in der Aufgabenerfüllung eine angemessene Gegenleistung sehen; *Schneider/Busch*, EuZW 1995, 602 (603 ff), die explizit die Bonität des Gewährträgers als irrelevant bezeichnen; Ohne Entscheidung: *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 38. *Vogel*, ZBB-Report 2001, 103 (110 ff) und *Stern*, Die institutionellen Grundlagen der Sparkassenorganisation, S. 59 gehen davon aus, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vom Schutz des Art. 345 (295 a.F) AEUV erfasst sind.

<sup>25</sup> *EuGH*, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-303/88, Slg. 1991, I-1433, Rn. 21 f; *EuGH*, Urteil vom 3. April 2014, Rs. C-224/12 P, Rn. 30 ff; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 10 ff; sehr ausführlich *Giesberts/Streit*, EuZW 2009, 484; *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV Rn. 33; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 46, 52.

Der EuGH hat ein solches Erfordernis zwar noch nicht explizit aufgestellt und ausgestaltet, jedoch in mehreren Entscheidungen bereits auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung Bezug genommen. Er beschränkte sich jedoch im Ergebnis darauf, eine Maßnahme auf ihre „offensichtliche Ungeeignetheit“ hin zu überprüfen.<sup>28</sup>

Folgt man im Grundsatz der Kommission, ist zunächst von Bedeutung, dass auch die Kommission die besondere Bedeutung des Finanzmarktes für die Gesamtwirtschaft anerkennt.<sup>29</sup> Hinsichtlich der Geeignetheit ist zu beachten, dass die Maßnahme geeignet sein muss, die „beträchtliche Störung“ zu beseitigen; notfalls unter Zuhilfenahme staatlicher Mittel. Auch die Anforderungen an die Angemessenheit entsprechen den Betrachtungen nach deutschem Recht; es werden insbesondere nicht grundsätzlich Ausgleichsmaßnahmen verlangt.

#### **IV Beteiligungsrückführung**

Das Beihilferecht verlangt nicht stets eine Rückführung der Beihilfemaßnahmen oder von Beteiligungen. Bleiben Beihilfen bestehen, sind sie stetig als solche dem Beihilferecht entsprechend zu untersuchen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Kommission innerhalb des ihr eingeräumten Entscheidungsraumes<sup>30</sup> eine Rückführung der Beihilfe oder einer Beteiligung verlangt.<sup>31</sup>

#### **V Sonderfall „Gemeinwirtschaftliche Dienste“**

Von den allgemeinen Vorschriften zum Wettbewerbs- und Beihilferecht findet sich in Art. 106 Abs. 2 AEUV eine Ausnahme für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („gemeinwirtschaftliche Dienste“<sup>32</sup>) bereitstellen. Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV sind die Regeln der Art. 101-107 AEUV auf diese Unter-

---

<sup>26</sup> Die Kommission spricht von „Verhältnismäßigkeit“, meint damit weitgehend die „Angemessenheit“ oder „Verhältnismäßigkeit i.e.S.“ nach deutschem Rechtsverständnis.

<sup>27</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 15 ff. (mit Schwerpunkt auf den Ausgleichsmechanismen; *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 48.

<sup>28</sup> *EuGH*, Urteil vom 4. Dezember 2013, Rs. C-111/10, Rn. 110 ff; *EuGH*, Urteil vom 4. Dezember 2013, Rs. C-117/10, Rn. 130 ff.

<sup>29</sup> *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 47.

<sup>30</sup> Siehe S. 17.

<sup>31</sup> So etwa für die Hypo Real Estate Holding AG: *Kommission* K(2011) 5157, S. 5 ff.

<sup>32</sup> *Europäischer Rat* (Nizza), 7-10. Dezember 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II – Erklärung zu den gemeinwirtschaftlichen Diensten; *Europäischer Rat* (Stockholm), 23/24. März 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rn. 16; *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 14 AEUV (Januar 2014) Rn. 28. Ähnlich *EuGH*, Urteil vom 20. Februar 2001, Rs. C-205/99, Slg. 2001, I-1295, passim; *EuGH*, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7810, Rn. 32, 47, 57, 86, 89, 91 ff. („gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“).

nehmen nur bedingt anwendbar. Liegt eine Beihilfe vor, kann sie entgegen der §§ 107-109 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein, sofern erstens eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht wird, das Unternehmen zweitens hiermit betraut wurde, und drittens ohne die Beihilfe die Erfüllung der Dienstleistung rechtlich oder tatsächlich gefährden<sup>33</sup> würde.<sup>34</sup>

Der Vorschrift kommt zwar im Rahmen der Daseinsvorsorge, der gemeinwirtschaftlichen Dienste, des öffentlichen Dienstes und der Universaldienste eine erhebliche praktische Bedeutung zu, als Ausnahmetatbestand für Krisenhilfen (im Rahmen der Finanzmarktkrise) wurde sie jedoch noch nicht herangezogen.

## 1. Rechtsquellen

Die primärrechtlichen Verankerungen der Sonderregelungen für Bereiche der gemeinwirtschaftlichen Dienste sind Art. 106 Abs. 2 AEUV und Art. 14 AEUV. Von den zu Art. 106 Abs. 2 AEUV ergangenen<sup>35</sup> sekundärrechtlichen Maßnahmen und Mitteilungen/Leitlinien sind wenige für Krisenhilfen einschlägig oder potentiell einschlägig.

Nach der zu Art. 106 Abs. 3 AEUV ergangenen Transparenzrichtlinie<sup>36</sup> sind bestimmte finanzielle Beziehungen, explizit Stützungsmaßnahmen (Art. 3 lit. a), Kapitalmaßnahmen (Art. 3 lit. b) und Fremdkapitalunterstützungen (Art. 3 lit. c) unter Sonderbedingungen, zwischen der öffentlichen Hand und öffentlichen Unternehmen (Legaldefinition in Art. 2) offenzulegen.

In der Mitteilung zu „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“<sup>37</sup> werden die Bedeutung und der allgemeine Umgang mit Leistungen der Daseinsvorsorge, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, mit dem „öffentlichen Dienst“ und den Universaldiensten beschrieben.

In einer allgemeinen Mitteilung<sup>38</sup> erläutert die Kommission unter besonderer Hervorhebung des Altmark-Trans-Urteils<sup>39</sup> den allgemeinen Umgang mit Beihilfen im

---

<sup>33</sup> Eine Gefährdung genügt entgegen dem Wortlaut: *Weiß*, EuR 2003, 165 (187) m.w.N; *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 64 f.

<sup>34</sup> *EuGH*, Urteil vom 17. Mai 2001, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Rn. 54; *EuGH*, Urteil vom 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Slg. 1997, I-5815, Rn. 59; *Kommission*, KOM(2004) 374 endgültig, Rn. 3.2.

<sup>35</sup> Eine Übersicht über ergangene Maßnahmen bei *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 89 ff.

<sup>36</sup> Richtlinie 2006/111/EG, ABl. 2006/L 318/17.

<sup>37</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3.

<sup>38</sup> *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4.

Rahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV, insbesondere die Einordnung einer Ausgleichsleistung als Beihilfe.

In einer (zur allgemeinen De-minimis-Verordnung<sup>40</sup> speziellen) Verordnung<sup>41</sup> über Kleinbetragsbeihilfen für Unternehmen i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV wird geregelt, welche Maßnahmen keine Beihilfen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV sind.

In einer Mitteilung<sup>42</sup> werden Voraussetzungen erläutert, unter denen Beihilfen im Rahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV rechtmäßig sein können, die nicht schon durch die De-minimis-Verordnung oder einen Beschluss<sup>43</sup> zu allgemein vereinbarten Beihilfen rechtmäßig sind. Neben der Konkretisierung des Begriffs des „allgemeinen wirtschaftlichen Interesses“ liegt auch hier der Schwerpunkt der Mitteilung auf der Ausgleichsleistung.

Für Unternehmen in Schwierigkeiten sollen alleine die „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“<sup>44</sup> („R&U-Leitlinien“) gelten.<sup>45</sup> Dies ist abzulehnen. Die R&U-Leitlinien sind im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV ergangen, von dem durch Art. 106 Abs. 2 AEUV gerade abgewichen werden kann.

## 2. „Gemeinwirtschaftliche Dienste“

Welche Dienstleistungen gemeinwirtschaftliche Dienste<sup>46</sup> sind, ergibt sich wegen des weit gefassten Wortlauts nicht unmittelbar aus Art. 106 Abs. 2 AEUV.<sup>47</sup> Auch der fast<sup>48</sup> wortgleiche Art. 14 AEUV lässt keine zusätzlichen Rückschlüsse zu; das Tatbestands-

---

<sup>39</sup> *EuGH*, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747.

<sup>40</sup> Siehe S. 16.

<sup>41</sup> Verordnung (EU) Nr. 360/2012, ABl. 2012/L 114/8.

<sup>42</sup> *Kommission*, ABl. 2012/C 8/15.

<sup>43</sup> *Kommission*, ABl. 2012/L 7/3.

<sup>44</sup> *Kommission*, Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. 2004/C 244/2. Sie wurde zunächst im Jahre 2009 bis zum 9.10.2012 verlängert (ABl. 2009/C 156/3, berichtigt durch ABl. 2009/C 174/17), und später noch einmal bis auf weiteres verlängert (ABl. 2012/C 296/3), bis zur erfolgten umfassenden Modernisierung des EU-Beihilferechts, wie sie durch die *Kommission* angeregt wurde: COM(2012) 209 final.

<sup>45</sup> *Kommission*, ABl. 2012/C 8/15, Rn. 9. Siehe zu den R&U-Leitlinien die Darstellung ab S. 27.

<sup>46</sup> Siehe S. 5 mit Fn. 32.

<sup>47</sup> Vgl. zu erfassten Tätigkeiten *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 46.

<sup>48</sup> Die unterschiedliche Terminologie – „Dienste“ und „Dienstleistungen“ – hat keine inhaltlichen Folgen: *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 14 AEUV (Januar 2014) Rn. 27; *Stern*, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip, S. 114. In der englischen und französischen Fassung findet sich dieser Unterschied nicht.

merkmal ist in beiden Vorschriften identisch.<sup>49</sup> Der Zugang zu gemeinwirtschaftlichen Diensten ist in Art. 36 GrCh aufgenommen. Der Begriff ist weit<sup>50</sup> auszulegen.

#### a) Auslegungskompetenz

Die Auslegung der Norm hinsichtlich der erfassten Bereiche obliegt – auch wegen der im Rahmen der Normgenese bekannten unterschiedlichen nationalen Systeme –<sup>51</sup> in erster Linie den Mitgliedstaaten.<sup>52</sup> Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Protokoll<sup>53</sup> über Dienste von allgemeinem Interesse. Nach dessen Art. 1 Spiegelstrich 1 besteht hinsichtlich der Art und Weise der Zurverfügungstellung ein „weiter Ermessensspielraum“ der Mitgliedstaaten. Art. 1 Spiegelstrich 2 des Protokolls erkennt ausdrücklich die Vielfalt der möglichen gemeinwirtschaftlichen Dienste an. Die Mitgliedstaaten tragen jedoch die Beweislast für den universalen und obligatorischen Charakter der Aufgabe.<sup>54</sup>

Die gerichtliche Kontrolle ist auf offenkundige Fehler beschränkt.<sup>55</sup> Teilweise wird sogar angenommen, die nationalstaatliche Zuschreibung eines Daseinsvorsorgecharakters sei eine grundsätzlich souveräne Entscheidung, die der Geltung der Beihilfevorschriften vorgelagert und einer Kontrolle durch Organe der EU deshalb in Gänze

<sup>49</sup> Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEU, Art. 14 AEUV (Januar 2014) Rn. 26, 32.

<sup>50</sup> Cox, Universaldienstleistungen, S. 78 f; Jung, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 36 f; Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEU, 2. Aufl. 2012, Art. 106 AEUV Rn. 47; Klotz, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 106 AEUV Rn. 66;

<sup>51</sup> Kommission, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 26; Wirtschafts- und Sozialausschuss), ABl. 1999/C 368/51, Rn. 1.1; Ambrosius, Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste, S. 18 ff; Tettinger, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, S. 103 ff.

<sup>52</sup> EuGH, Urteil vom 12. Februar 2008, Rs. T-289/03, Slg. 2008, II-81, Rn. 166, 169 mit Verweis auf EuG, Urteil vom 15. Juni 2005, Rs. T-17/02, Slg. 2005, II-2013, Rn. 216 („Offenkundige Fehler“); EuGH, Urteil vom 20. April 2010, Rs. C-265/08, Slg. 2010, I-3377, Rn. 29; bereits EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 3. März 1999, Rs. E-4/97, Rn. 44; Kommission, KOM(2000) 580 endgültig, Rn. 22; Kommission, ABl. 2001/C 17/4, S. 4, Rn. 22; Kommission, KOM(2003) 270 (endgültig) Rn. 31; Cox, Universaldienstleistungen, S. 77; Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 107 ff. mit Verweis auf die frühere Rechtsprechung des EuGH; Jung, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 37; Nettesheim, EWS 2002, 253 (254 f); Stern, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip, S. 109, 115; Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEU, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 44. Ebenso die. Ähnlich Europäischer Rat (Nizza), 7-10. Dezember 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II – Erklärung zu den gemeinwirtschaftlichen. Einschränkung Storr, Der Staat als Unternehmer, S. 323 f.

<sup>53</sup> Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse, ABl. 2007/C 306/158.

<sup>54</sup> EuGH, Urteil vom 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Slg. 1997, I-5815, Rn. 94; EuGH, Urteil vom 17. Mai 2001, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Rn. 59; EuGH, Urteil vom 29. April 2010, Rs. C-160/08, Rn. 126; EuG, Urteil vom 12. Februar 2008, Rs. T-289/03, Rn. 172; Löwer, VVDStRL 60 (2001), 416 (449); Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEU, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 103.

<sup>55</sup> EuG, Urteil vom 15. Juni 2005, Rs. T-17/02, Slg. 2005, II-2013, Rn. 216; Kommission, ABl. 2001/C 17/4, S. 4; Kommission, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 46, 48 („Offenkundige Fehler“, „Offensichtlicher Fehler“).

entzogen<sup>56</sup> sowie verfassungsrechtlich notwendig<sup>57</sup> sei. Dies ist jedoch nur soweit richtig, als die Regelungskonzepte des EU-Beihilferechts nicht konterkariert werden,<sup>58</sup> die ebenfalls einer souveränen Entscheidung entspringen.

### **b) Marktbezogene Dienste**

Wegen der systematischen Stellung des Art. 106 Abs. 2 AEUV werden nur marktbezogene Dienste erfasst.<sup>59</sup> Damit ist der Begriff der „allgemeinen wirtschaftlichen Interessen“ enger zu verstehen, als der der „Daseinsvorsorge“, der auch nicht marktbezogene Handlungen erfasst,<sup>60</sup> und die gemeinwirtschaftlichen Dienste sind somit ein Ausschnitt der Leistungen der Daseinsvorsorge.<sup>61</sup>

### **c) Bedeutung der Dienste**

Erfasst sind solche Dienstleistungen und Einrichtungen die von grundlegender<sup>62</sup> besonderer Wichtigkeit sind.<sup>63</sup> Die Wichtigkeit muss für die Allgemeinheit (die Gesellschaft als Ganzes)<sup>64</sup>, nicht nur für einen begrenzten Kreis gegeben sein.<sup>65</sup>

In Betracht kommen zunächst solche Dienstleistungen, deren Vorhandensein direkt spürbar für die Allgemeinheit ist und die wirtschaftlichen Grundinteressen berührt. Dies sind an erster Stelle Dienstleistungen, die für das Funktionieren anderer Dienstleistungen – nicht notwendigerweise selbst von grundlegender besonderer Wichtigkeit – notwendig sind, etwa infrastrukturelle Leistungen.<sup>66</sup> Im Besonderen zählen zu den ge-

---

<sup>56</sup> *Nierhaus*, Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und das europäische Beihilferegime, S. 71.

<sup>57</sup> *Nierhaus*, Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und das europäische Beihilferegime, S. 72.

<sup>58</sup> Ähnlich *Wernicke*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV (August 2012) Rn. 18.

<sup>59</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 4; *Kommission*, ABl. 2001/C 17/4, S. 4, Rn. 28 ff; *Wirtschafts- und Sozialausschuss*, ABl. 1999/C 368/51, Rn. 1.2; *Wernicke*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 14 AEUV (Januar 2014) Rn. 26.

<sup>60</sup> *Kommission*, KOM(2000) 580 endgültig, Anhang II; zur Terminologie vgl. auch *Wernicke*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 38.

<sup>61</sup> *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), 323 (335 f); *Mestmäcker*, Daseinsvorsorge und Universaldienst im europäischen Kontext, in FS Zacher, S. 641; *Püttner*, Daseinsvorsorge, in FS Cox, S. 4 setzen sie gleich.

<sup>62</sup> *Wirtschafts- und Sozialausschuss*, ABl. 1999/C 368/51, Rn. 1.3.

<sup>63</sup> *Cox*, Universaldienstleistungen, S. 77; *Hellermann*, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 113; *Wernicke*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 38.

<sup>64</sup> *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 50.

<sup>65</sup> *EuGH*, Urteil vom 19.5.1993, Rs. C-320/91, Slg. 1993, I-2533, Rn. 15; *Jung*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 36, 38.

<sup>66</sup> *Jung*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 36 m.w.N. in Fn. 147. *Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, S. 7 und *Kluth*, Grenzen kommunaler Wettbewerbsteilnahme, S. 11 f zählen sie zum Bereich der Daseinsvorsorge.



meinwirtschaftlichen Diensten Kommunikation,<sup>67</sup> Mobilität,<sup>68</sup> die Versorgung mit wirtschaftlichen und sozialen Grundbedingungen wie Energie, Wasser, Gesundheit,<sup>69</sup> Bildung,<sup>70</sup> Forschung<sup>71</sup> und der soziale Absicherung,<sup>72</sup> sowie bestimmte Tätigkeiten der Rundfunkanstalten<sup>73</sup> und bestimmte Finanzdienstleistungen.<sup>74</sup>

Die Kommission zählt zu den Bereichen nach Art. 106 Abs. 2 AEUV insbesondere Verkehr,<sup>75</sup> Rundfunk und Fernsehen,<sup>76</sup> Kommunikation,<sup>77</sup> Post,<sup>78</sup> Energie,<sup>79</sup> Gesundheit und soziale Bereiche,<sup>80</sup> aber wohl auch bestimmte Bereiche des Finanzmarktes.<sup>81</sup> Ein gemeinwirtschaftlicher Dienst liegt nach Auffassung des EuG immer dann vor, wenn ein Kontrahierungszwang (nicht auch Anschluss- und Benutzungszwang) besteht.<sup>82</sup>

#### d) Betrauung

Der Beihilfeempfänger muss mit der Erbringung der Dienstleistung durch Hoheitsakt (allgemeinen Verwaltungsakt, Konzession, Gesetz) betraut worden sein.<sup>83</sup> Auch ein öffentlich-rechtlicher<sup>84</sup> Vertrag, nicht aber ein privatrechtlicher Vertrag,<sup>85</sup> kann genügen. Alleine die faktische Erbringung solcher Dienstleistungen genügt nicht zur Klassi-

<sup>67</sup> *EuGH*, Urteil vom 19. Mai 1993, Rs. C-320/91, Slg. 1993, I-2563, Rn. 15 (Postdienstleistungen).

<sup>68</sup> *EuGH*, Urteil vom 11. April 1989, Rs. 66/86, Slg. 1989, 838, Rn. 55; *EuG*, Urteil vom 15. Juni 2005, Rs. T-17/02, Slg. 2005, II-2036, Rn. 186, 188 ff.

<sup>69</sup> *EuGH*, Urteil vom 25. Oktober 2001, Rs. C-475/99, Slg. 2001, I-8137, Rn. 55; *EuG*, Urteil vom 11. Juli 2007, Rs. T-167/04, passim; vgl. *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 21 ff.

<sup>70</sup> Vgl. *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 28.

<sup>71</sup> Vgl. *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 29.

<sup>72</sup> *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 36; *Koenig/Paul*, in: Streinz, EUV/AEU, 2. Aufl. 2012, Art. 106 AEUV Rn. 54 m.w.N. zur Rechtsprechung.

<sup>73</sup> *EuGH*, Urteil vom 30. April 1974, Slg. 1974, 411 Rn. 15; *Wieland*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2004, Art. 15 GG Rn. 55 f. m.w.N. zur Rechtsprechung des EuGH und der Ansicht der Kommission.

<sup>74</sup> *Koenig/Paul*, in: Streinz, EUV/AEU, 2. Aufl. 2012, Art. 106 AEUV Rn. 51 ff.; zu den erfassten Finanzdienstleistungen siehe S. 11.

<sup>75</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 41 ff.

<sup>76</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 51 ff.

<sup>77</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 34 ff.

<sup>78</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 37 ff.

<sup>79</sup> *Kommission*, ABl. 1996/C 281/3, Rn. 47 ff.

<sup>80</sup> *Kommission*, KOM(2011) 146 endgültig. Vgl. auch den Sachstandsbericht bei *Kommission*, ABl. 2001/C 17/4, Anhang I.

<sup>81</sup> Siehe S. 11.

<sup>82</sup> *EuG*, Urteil vom 12. Februar 2008, Rs. T-289/03, Slg. 2008, II-81, Rn. 188, 190.

<sup>83</sup> *EuGH*, Urteil vom 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Slg. 1997, I-5815, Rn. 65; *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV, Rn. 40, 42; *Klotz*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 106 AEUV Rn. 71.

<sup>84</sup> *EuGH*, Urteil vom 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Slg. 1997, I-5815, Rn. 65 f; *Kommission*, KOM(2000) 580 endgültig, Rn. 22; *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEU, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 49.

<sup>85</sup> So aber *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEU, Art. 106 AEUV (März 2011) Rn. 49.

fizierung als gemeinwirtschaftliche Dienstleistung. In Deutschland sind einige Förderbanken mit solchen Diensten betraut. Für diese sind auch Beihilfen, etwa Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (sofern jeweils als Beihilfe betrachtet),<sup>86</sup> weiterhin möglich. Die einzelnen durch diese Förderbanken gewährten Beihilfen sind eigenständig zu prüfen.<sup>87</sup>

**e) Bereitstellung durch Private**

Kein Kriterium hingegen ist, ob die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Dienste bereits durch Private erfolgt.<sup>88</sup> Dies kann höchstens ein Indiz sein. Es kommt also nicht darauf an, ob bereits ein Großteil der Allgemeinheit versorgt ist, sondern alleine darauf, ob die Versorgung für jeden Einzelnen notwendig ist. Wird die Dienstleistung bereits beihilfenunabhängig in der notwendigen Art und Weise<sup>89</sup> durch ein Unternehmen erbracht, schließt dies lediglich die Erforderlichkeit einer Beihilfe aus oder hat eine entsprechende Verringerung der Beihilfenhöhe zur Folge, hat aber keinen Einfluss auf die Einordnung der Leistung unter Art. 106 Abs.2 AEUV.

**3. Finanzdienstleistungen als gemeinwirtschaftliche Dienste**

Ob auch Finanzdienstleistungen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sein können, ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut.

**a) Bedeutungsorientierte Auslegung**

Als wirtschaftliche Dienstleistungen sind sie grundsätzlich von den Art. 101 ff. AEUV erfasst und somit auch der Ausnahmegesetzgebung des Art. 106 Abs. 2 AEUV zugänglich.

Die bisherige Auslegung der Art. 14, 106 AEUV zeigt, dass es gerade grundlegende wirtschaftliche Bereiche und Dienstleistungen sind, die von Art. 106 Abs. 2 AEUV erfasst werden. Zwar sind weite Bereiche des Finanzmarktes nicht von vergleichbarer grundlegender Bedeutung für die Allgemeinheit, Teilen des Finanzmarktes kann jedoch (heute)<sup>90</sup> eine solche grundlegende Bedeutung für die Allgemeinheit zu-

---

<sup>86</sup> Siehe S. 4.

<sup>87</sup> Vgl. etwa *Kommission*, C(2002) 1286, S. 11.

<sup>88</sup> So aber die *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 49, *Kommission*, ABl. 2012/C 8/15, Rn. 12 f.

<sup>89</sup> Vgl. *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 47.

<sup>90</sup> *Püttner*, Daseinsvorsorge, in FS Cox, S. 6 f. Es verbietet sich eine starre Betrachtungsweise, vgl. *Kommission*, ABl. 2012/C 8/4, Rn. 45.

kommen,<sup>91</sup> sodass zumindest für diese Teilbereiche die Anwendung des Art. 106 Abs. 2 AEUV möglich ist.<sup>92</sup> Teile des Finanzmarktes werden deshalb der Daseinsvorsorge zugerechnet.<sup>93</sup>

Als gemeinwirtschaftliche Dienste in Betracht kommen Dienstleistungen, auf die jeder Einzelne der Allgemeinheit angewiesen ist und solche, die wegen ihrer Natur oder aus organisatorischen oder finanziellen Gründen nur monopolistisch und gegebenenfalls nur mit Hilfe staatlicher Stützung angeboten werden können. Das sind insbesondere das

<sup>91</sup> *Appel/Rossi*, Finanzmarktkrise und Enteignung, S. 29; *Attinger (EZB)*, LWPS Nr. 13, Dezember 2011, S. 7; *Axer*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 14 GG Rn. 116 für die Sicherung der Finanzmarktstabilität in einer schweren Finanzkrise; *Bauer*, DÖV 2010, 20 (24); *Becker, Florian*, ZG 2009, 123 (125); *Böckenförde*, NJW 2009, 2484 (2489); *Brämer/Gischer/Richter*, Bankensystem und Regulierung, S. 16 ff; *Brealey/Myers/Marcus*, Fundamentals of corporate Finance, 6. Aufl. 2009, S. 32 ff; *CEP*, Ordnungspolitische Finanzmarktregulierung, S. 5; *CPSS-IOSCO*, Principles for financial market infrastructures, April 2012, S. 5 ff. (Infrastruktureinrichtungen); *Dombret*, Banken und Unternehmen – füreinander oder gegeneinander, Rede vom 30.9.2014; *Droege*, DVBl. 2009, 1415 (1420); *Fischer*, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. 2012, Einf. Rn. 122; *Heilmann*, REGEM Analysis 1, S. 1 ff; *Höfling*, Gutachten F, S. 9 m.w.N. in Fn. 8 (vgl. die Kurzfassung des Gutachtens bei *Höfling*, NJW-Beil. 2010, 98); *Hoppe*, DVBl. 1982, 45 (45); *Hopt/Fleckner/Kumpan/Steffek*, WM 2009, 821 (829) zum erleichterte Squeeze-out; *Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 19 Rn. 2; *Kohtamäki*, Reform der Bankenaufsicht, S. 21 ff; *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 47; *Maurer*, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, S. 24, sowie 32, 34 zum erleichterten Squeeze-out; *Mishkin*, The Economics of Money, Banking, and Financial Markets, 10. Aufl. 2013, S. 67 ff, 205 ff; *Ohler*, WiVerw 2010, 47 (47); *Ohler*, ZVglRWiss 113 (2014), S. 480 (482); *Pfab*, BayVBl. 2010, 65 (68); *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 63 AEUV (Januar 2014) Rn. 250; *Röhl*, ZVglRWiss 113 (2014), S. 465 (465); bereits *Ruland*, Ruland-Bericht zu BT-Dr. 2563, abgedruckt in *Reischauer/Kleinhans*, KWG, Ziffer 580, dort S. 2; *Thiele, Alexander*, Finanzaufsicht, S. 319 ff; *Tietmeyer*, Währungs- und Finanzmarktstabilität als Aufgabe, S. 6; *von Usstar*, Wirtschaftsdienst, S. 36; *Wolfers/Rau*, NJW 2009, 1297 (1299). Für Infrastruktureinrichtungen im Speziellen: *Kommission*, Consultation on a possible recovery and resolution framework for financial institutions other than banks, S. 10 f. Implizit wohl auch *Hofmann, Gerhard*, Verschärfte Bankenregulierung, S. 82 ff; *Schott*, Reaktionen des Staates zur Finanzmarktstabilität, S. 26; *Stern*, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, S. 392 f. betont die Bedeutung ökonomischer Umstände für das soziale Wohl der Gesellschaft und bezieht Handlungspflichten auch auf den Sozialstaatsauftrag. Vgl. auch *Monopolkommission*, XX. Hauptgutachten 2012/2013, Rn. 1333 ff.

<sup>92</sup> *Emmerich*, Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, S. 464 ff; *Gleske*, Wettbewerb öffentlicher und privater Kreditinstitute in Deutschland, S. 320 ff; *Kleemann*, Wettbewerbsregeln, S. 61; *Lübke*, EuR-Beil. 2011, 99 (103, 105); *Martin-Ehlers*, EWS 2001, 263 268 ff; *Stern*, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip, S. 110 (für Sparkassen); *Erklärung Nr. 37* zur Schlußakte (Amsterdam) ABl. 1997/C 340/115 („öffentlich-rechtliche Kreditinstitute“). Ohne Festlegung *Herz*, Finanzinstitutionen als Daseinsvorsorge, S. 125 ff; *Tiemann*, Privatisierung im Bankensektor; S. 204 f. Ohne Begründung a.A.: *Staats*, Fusionen bei Sparkassen und Landesbanken, S. 250 f. Vgl. *Ambrosius*, Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste, S. 31 hinsichtlich der der Einordnung von Banken nach italienischem Verständnis.

<sup>93</sup> *BVerfGE* 75, 192 (200); *BVerwGE* 41, 195 (196 f); *BVerwG*, DVBl. 1973, 571 (572); *BGH*, NJW 1983, 2509 (2510 f); *Püttner*, Daseinsvorsorge, in FS Cox, S. 6 f; *Rüfner*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 7; *Stern*, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip, S. 111 f; *Stern*, Sparkassen und Kommunen, S. 927, 934; Ähnlich *CEP*, Ordnungspolitische Finanzmarktregulierung, S. 5. Im Ansatz: *von Usstar*, Wirtschaftsdienst 2010, S. 37. Vgl. grundlegend zum Begriff der „Daseinsvorsorge“ *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Band I, 1. Aufl. 1950, S. 61, sowie später *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Band I, 10. Aufl. 1973, S. 368, 370 m.w.N. in Fn. 2, der allerdings zunächst auch nicht-elementare Bereiche unter den Begriff fasst (S. 370).

Einlagengeschäft,<sup>94</sup> das Depotgeschäft, grundlegende Finanzierungsinstrumente wie Kredite<sup>95</sup> für Private, Unternehmen<sup>96</sup> und Kommunen<sup>97</sup> (eventuell mit Zweckbindung), sowie infrastrukturelle Bereiche wie der Zahlungsverkehr<sup>98</sup>, Handelsplätze wie Börsen<sup>99</sup> und zentrale Gegenparteien. Hinsichtlich der „flächendeckenden und leistungsfähigen Finanzinfrastruktur“ wurde dies auch in Nr. 37 der Schlussakte<sup>100</sup> des Vertrages von Amsterdam anerkannt.

#### **b)      Sicht der Kommission**

Die Kommission definiert „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ als „[...] marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste.“<sup>101</sup>

Die Kommission erkennt in bestimmten Finanzdienstleistungen potentielle gemeinwirtschaftliche Dienste, sieht das allgemein wirtschaftliche Interesse aber nicht in der Dienstleistung selbst, sondern in der damit verbundenen Förderung sonstiger Vorhaben zugunsten der Allgemeinheit.<sup>102</sup> Nur bedingt könne auch der Zugang zu bestimmten Finanzdienstleistungen selbst erfasst sein.<sup>103</sup> Damit vermischt sie allerdings den Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV oder benennt nur einen Abwicklungsaspekt anderer Förderungen im Rahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV.

In Bezug auf die Einordnung der Finanzdienstleistung selbst hatte die Kommission über zwei (ursprünglich) von Französischen Staatsbanken angebotene Sparbücher („Blaues Sparbuch“ und „Sparbuch A“) zu entscheiden.<sup>104</sup> Deren Konditionen wiesen

---

<sup>94</sup> Tiemann, Privatisierung im Bankensektor; S. 204 f.

<sup>95</sup> Undifferenziert Ambrosius, Daseinsvorsorge in Deutschland, S. 15.

<sup>96</sup> Ohne Begründung a.A. Tiemann, Privatisierung im Bankensektor; S. 264, der Mittelstandskredite ausnimmt.

<sup>97</sup> Tiemann, Privatisierung im Bankensektor; S. 204 f.

<sup>98</sup> Undeutlich der *EuGH*, Urteil vom 14. Juli 1981, Rs. 172/80, Slg. 1981, 2023 Rn. 6.

<sup>99</sup> Kleemann, Wettbewerbsregeln, S. 61.

<sup>100</sup> Schlußakte (Amsterdam) mit Erklärungen, ABl. 1997/C 350/115.

<sup>101</sup> *Kommission*, ABl. 2001/C 17/4, Anhang II; *Kommission*, KOM(2001) 598 endgültig, Anhang.

<sup>102</sup> *Kommission*, KOM(2000) 580 endgültig, Rn. 35.

<sup>103</sup> *Kommission*, K(2007) 2110 endg, Rn. 148, 152.

<sup>104</sup> *Kommission*, K(2007) 2110 endg. (Sparbuch A und Blaues Sparbuch der Banque Postal und der Caisses d'Epargne). Das Vertragsverletzungsverfahren wurde aufgehoben, nachdem die genannten Sparbücher von allen Banken angeboten werden durften, *Kommission*, Pressemitteilung vom 8.10.2009, IP/09/1482.

Beihilfecharakter<sup>105</sup> auf und die Erträge dienen auch der Verwirklichung sozialer Zwecke. Die Sparbücher hatten vergünstigte Konditionen und waren lediglich mit Grundfunktionen ausgestattet. Für das „Sparbuch A“ bestand Kontrahierungszwang.<sup>106</sup> Die Sparbücher wurden in ihrer Form zwar nicht genehmigt, die Kommission vertrat in der Entscheidung aber die Auffassung, „Basisfinanzdienstleistungen“ und der Zugang zu „Finanzdienstleistungen“ könnten grundsätzlich von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sein.<sup>107</sup>

**c) Sicht des EuGH**

Der EuGH erkennt Finanzdienstleistungen nicht grundsätzlich, sondern nur in begründeten Einzelfällen als gemeinwirtschaftliche Dienste an, wenn „*durch die [Dienstleistung] eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse [erbracht wird]*“.<sup>108</sup> Die Entscheidung ist von 1981. Wegen der seitdem gestiegenen Bedeutung vieler Finanzmarktbereiche und der grundsätzlichen Bereitschaft der Kommission, „Basisfinanzdienstleistungen“ anzuerkennen, besteht jedoch die begründete Möglichkeit, dass auch der EuGH grundlegende Finanzmarktbereiche als von Art. 14, 106 Abs. 2 AEUV erfasst ansehen wird.

**d) Zwischenergebnis**

Maßnahmen zum Zwecke der direkten Krisenbewältigung können nicht unmittelbar auf Art. 106 Abs. 2 AEUV gestützt werden. Sofern allerdings ein Beihilfeempfänger Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringt, ist Art. 106 Abs. 2 AEUV anwendbar, sodass die Einschränkungen des Art. 107 AEUV für Krisenmaßnahmen zugunsten des Unternehmens nur eingeschränkt gelten. Beihilfen können dann nach Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV oder Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Beihilferecht vereinbar sein. Die Vorschriften ergänzen sich, folgen aber unterschiedlichen Ansätzen. Von der Ausnahme des Art. 106 Abs. 2 AEUV können auch Anbieter grundlegender Finanzdienstleistungen erfasst werden.

---

<sup>105</sup> Zum „Sparbuch A“ und den darin vereinten Beihilfeelementen vgl. *Tiemann*, Privatisierung im Bankensektor; S. 275 ff.

<sup>106</sup> *Kommission*, K(2007) 2110 endg, Rn. 9 f, 150.

<sup>107</sup> *Kommission*, K(2007) 2110 endg, Rn. 148, 154.

<sup>108</sup> *EuGH*, Urteil vom 14. Juli 1981, Rs. 172/80, Slg. 1981, 2023, Rn. 7. Ähnlich *EFTA-Gerichtshof*, Urteil vom 3. März 1999, Rs. E-4/97, Rn. 47 ff zu Art. 59 Abs. 2 EWR-Vertrag.

#### 4. Bereichsausnahme nach Art. 345 AEUV

Nach Art. 345 AEUV lässt das EU-Recht die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt. Ob für öffentlich-rechtlich organisierte Personen Beihilfen für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV gestützt auf Art. 345 AEUV insgesamt der Entscheidungs- und Regelungsmacht der EU entzogen ist, ist fraglich. Teilweise wird dies angenommen.<sup>109</sup>

Dem ist entgegenzutreten. Folgte man dieser Ansicht, wäre das Regelungssystem der Art. 14, 106 Abs. 2, 107 ff. AEUV für (potentiell) weite Bereiche umgangen. Zudem handelt es sich bei den Art. 101-109 AEUV einerseits und dem Art. 345 AEUV andererseits um Regelungen unterschiedlicher Stoßrichtungen. Art. 345 AEUV betrifft lediglich die grundlegende Eigentumsordnung<sup>110</sup> und die grundsätzliche Möglichkeit<sup>111</sup> der Mitgliedstaaten, öffentliche Unternehmen zu unterhalten,<sup>112</sup> während die Wettbewerbsregeln auf einen unverfälschten Wettbewerb abzielen.<sup>113</sup> Wettbewerbsordnung und Eigentumsordnung sind unterschiedliche Regelungsbereiche.<sup>114</sup> Art. 345 AEUV ist im siebten Teil („Allgemeine und Schlußbestimmungen“) angesiedelt, während die Art. 101-109 AEUV im dritten Teil stehen, der systematisch spezieller und detaillierter ist. Aus diesem Grunde werden im Rahmen der Art. 101 ff. AEUV auch private und öffentliche Unternehmen gleich behandelt.<sup>115</sup>

Die Normen stehen damit nur auf den ersten Blick in einem möglichen Zusammenhang. Telos und Systematik sprechen gegen einen Rückgriff auf Art. 345 AEUV. Auf Art. 345 AEUV kann eine Besserstellung öffentlicher Unternehmen nicht gestützt werden.

---

<sup>109</sup> Befürwortend für Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (noch zu Art. 295 EGV a.F) *Nierhaus*, Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und das europäische Beihilferegime, S. 74.

<sup>110</sup> *Bär-Bouyssière*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 345 AEUV Rn. 6 ff; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 345 AEUV Rn. 1 f.

<sup>111</sup> *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV (August 2012) Rn. 4 f.

<sup>112</sup> *Dörries*, Landesbanken, S. 146 f.

<sup>113</sup> *Immenga*, Beihilfenkontrolle, S. 12.

<sup>114</sup> *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV (August 2012) Rn. 4 f. Ohne Erläuterung oder Begründung a.A. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 345 AEUV Rn. 3.

<sup>115</sup> Siehe S. 2.

## C Potentielle Rechtsgrundlagen für Krisenbeihilfen

Einschlägig im Rahmen möglicher Stützungsmaßnahmen am Finanzmarkt sind die materiellen Regelungen der (hier praktisch kaum relevanten)<sup>116</sup> „De-minimis“-Verordnung<sup>117</sup> über nicht von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasste Kleinbetragsbeihilfen und die nur im Rahmen der Selbstbindung rechtlich relevanten<sup>118</sup> R&U-Leitlinie zu Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV sowie die Verfahrensverordnung<sup>119</sup> zu Art. 108 AEUV mit der zugehörigen Durchführungsverordnung<sup>120</sup>. Als Ausnahmen von dem Beihilfeverbot kommen insbesondere die eng<sup>121</sup> auszulegenden Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV, Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV sowie Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV in Betracht.

Die Kommission stellt in ihren Äußerungen stets auf lediglich eine Rechtsgrundlage ab, scheint also von einer Exklusivität der Vorschriften auszugehen.<sup>122</sup> Die Literatur schweigt hierzu. Da die Vorschriften unterschiedlichen Zwecken dienen und da es keine Anhaltspunkte für eine Exklusivität gibt, ist nicht von einer Exklusivität auszugehen. Die Ausnahmetatbestände können deshalb kumulativ vorliegen, sodass nichts gegen eine Heranziehung sämtlicher Ausnahmetatbestände spricht. Nur so kann der Zweck jeder einzelnen Ausnahme erreicht werden.

Die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen der Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV liegt bei den Mitgliedstaaten,<sup>123</sup> die Entscheidung über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes liegt im weitreichenden „Ermessen“<sup>124</sup> der Kom-

---

<sup>116</sup> Wegen des Anwendungsbereichs auf Beihilfen von maximal 0,2 Millionen Euro hat sie für Krisenbeihilfen am Finanzmarkt kaum praktische Relevanz.

<sup>117</sup> Verordnung (EG) Nr. 1998/2006, ABl. 2006/L 379/5.

<sup>118</sup> Vgl. S. 32.

<sup>119</sup> Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, ABl. 1999/L 83/1, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1125/2009, ABl. 2009/L 308/5.

<sup>120</sup> Verordnung (EG) Nr. 794/2004, ABl. 2004/L 140/1.

<sup>121</sup> *EuG*, Urteil vom 15. Dezember 1999, Rs. T-132/96, T-143/96, Slg. 1999, II-3663, Rn. 167; *Jestadt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (608); *Mederer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, vor Art. 107-109 AEUV Rn. 5, Art. 107 AEUV Rn. 212; *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 27; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 129.

<sup>122</sup> Etwa *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 81.

<sup>123</sup> *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 30; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 139.

<sup>124</sup> Wortwahl des *EuGH* (Fn. 125). Nach deutschem Rechtsverständnis handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, ggf. mit Beurteilungsspielraum. Der *EuGH* unterscheidet nicht nach Entscheidungsspielräumen auf Tatbestands- und auf Rechtsfolgenseite, *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 47.

mission,<sup>125</sup> das nur begrenzt auf offensichtliche Fehler oder Ermessens- und Verfahrensmissbrauch hin gerichtlich überprüfbar ist.<sup>126</sup> Die Genehmigung von Beihilfen kann nach Art. 7 Abs. 4 VO (EU) 659/1999<sup>127</sup> unter Auflagen und Bedingungen, etwa<sup>128</sup> Auflagen zur Veräußerung von Unternehmensbereichen, Reduzierung der Geschäftstätigkeit, Konzernzerschlagungen, Marktöffnung, Privatisierung, wettbewerbliche Zurückhaltungsverpflichtungen, Akquisitionsverbote, Verlustverteilung und sonstige Auflagen erteilt werden.<sup>129</sup>

## **I Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV: Sonstige außergewöhnliche Ereignisse**

Nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV sind „[m]it dem Binnenmarkt vereinbar [...]: Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind“.

In Betracht kommt lediglich die Tatbestandsvariante des Eintritts eines „sonstigen außergewöhnlichen Ereignisses“.

### **1. „Außergewöhnliche Ereignisse“**

Welche Umstände unter den Tatbestand der „sonstigen außergewöhnlichen Ereignisse“ gefasst werden können, ergibt sich nicht aus dem Wortlaut.

#### **a) Allgemeine Auslegung**

Die anderen Ausnahmetatbestände des Absatzes 2, Art. 107 Abs. 2 lit. a und lit. c AEUV, stellen auf „*einzelne Verbraucher*“<sup>130</sup> und auf „*bestimmte[...], [...] betroffene*

---

<sup>125</sup> *EuGH*, Urteil vom 14. Februar 1990, Rs. C-301/87, Slg. 1990, I-351, Rn. 49; *EuGH*, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-303/88, Slg. 1991, I-1470, Rn. 34; *EuGH*, Urteil vom 14. Januar 1997, Rs. C-169/95, Slg. 1997, I-148, Rn. 34; *EuGH*, Urteil vom 19. September 2000, Rs. C-156/98, Slg. 2000, I-6882, Rn. 67; *EuGH*, Urteil vom 29. April 2004, Rs. C-372/97, Slg. 2004, I-3679, Rn. 83; *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 49; *Immenga*, Beihilfenkontrolle, S. 15, 18; *Maurer*, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, S. 10 f; *Soltész*, EuR-Beil. 2011, 119 (123); *von Wallenberg/Schütte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 140.

<sup>126</sup> *EuGH*, Urteil vom 15. Juni 1993 Rs. C-225/91, Slg. 1993, I-3250, Rn. 25; *EuGH*, Urteil vom 14. Januar 1997, Rs. C-169/95, Slg. 1997, I-148, Rn. 34; *Soltész*, EuR-Beil. 2011, 119 (123).

<sup>127</sup> Verordnung Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 1999/L 83/1.

<sup>128</sup> Vgl. *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 32 ff.

<sup>129</sup> *Immenga*, Beihilfenkontrolle, S. 18, 20; *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 380; *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 30; kritisch *Soltész/von Köckritz*, WM 2010, 241 (245 f).

<sup>130</sup> Art. 107 Abs. 2 lit. a AEUV.



Gebiete]<sup>131</sup> ab, mithin auf den Beihilfeempfänger selbst. Demgegenüber stellen die Ausnahmen nach Absatz 3 auf außerhalb des Beihilfeempfängers liegende Umstände ab, etwa die „wirtschaftliche Entwicklung von Gebieten“ und eine „erhebliche Unterbeschäftigung“<sup>132</sup>, „wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ oder „Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats,<sup>133</sup> „Wirtschaftszweige“ und „Wirtschaftsgebiete“,<sup>134</sup> und „Kultur“ und „kulturelles Erbe“<sup>135</sup>. Nach dieser systematischen Zusammenschau muss der Zweck der Beihilfe beim Beihilfeempfänger selbst liegen. Die Literatur hat hierzu noch keine Stellung bezogen.

Nach einem Vergleich mit Art. 107 Abs. 2 lit. c Var. 1 AEUV (Beihilfen wegen der Teilung Deutschlands) muss es sich um ein Ereignis handeln, das nicht eingeplant werden kann und nicht in den Risikobereich des Beihilfeempfängers fällt.<sup>136</sup> Es müssen externe Ereignisse mit exogener Wirkung sein, da unternehmensinterne Ereignisse stets dem Risikobereich des Betroffenen zuzuordnen sind.<sup>137</sup> Erfasst sind etwa Kriege, innere Unruhen und Unglücksfälle.<sup>138</sup>

Die Ausrichtung der Ausnahme auf „Schäden“ zeigt, dass eine Betrachtung des Unternehmens selbst vorzunehmen ist. Dementsprechend müssen auch die externen Faktoren lediglich solche außerhalb des Unternehmens, nicht aber außerhalb eines Wirtschaftskreislaufes sein.<sup>139</sup> Damit können auch besondere wirtschaftliche Umstände erfasst sein, sofern sie außergewöhnlich sind.<sup>140</sup>

Damit entspricht die Auslegung in weiten Zügen der des Art. 122 Abs. 2 AEUV, der fast wortgleich „*außergewöhnliche Ereignisse, die sich [der] Kontrolle entziehen*“ verlangt. Auch hier kommt es darauf an, dass die Ereignisse überraschend auftreten. Es

---

<sup>131</sup> Art. 107 Abs. 2 lit. c AEUV.

<sup>132</sup> Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV.

<sup>133</sup> Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV.

<sup>134</sup> Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV.

<sup>135</sup> Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV.

<sup>136</sup> Im Ergebnis ebenso *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 42; *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV Rn. 104.

<sup>137</sup> Im Ergebnis ebenso *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 134.

<sup>138</sup> *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV Rn. 104.

<sup>139</sup> So wohl aber *Fehling*, EuR 2010, 598 (607); *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1407), der darauf abstellt, dass nicht von außen in den Wirtschaftsablauf selbst eingegriffen worden sei.

<sup>140</sup> Anders, jedoch ohne Begründung *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 42.

kann sich um soziale, wirtschaftliche und politische oder außenwirtschaftliche Schwierigkeiten handeln.<sup>141</sup>

Auch die Ausnahmemöglichkeit für Kreditaufnahmen des Bundes und der Länder in Fällen „außergewöhnlicher Notsituationen“ nach Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG folgen diesen Grundsätzen.<sup>142</sup> Beeinträchtigungen wie durch die Finanzmarktkrise sollen von Art. 109, Art. 115 GG nach der Gesetzesbegründung<sup>143</sup> erfasst sein. Dem ist zuzustimmen, da es sich zwar im Grundsatz auch hier um konjunkturelle Schwankungen handelt,<sup>144</sup> die jedoch so weit außerhalb des Üblichen und der im Rahmen des Risikomanagements zu berücksichtigender Umstände liegen, dass sie als „außergewöhnlich“ zu werten sind.<sup>145</sup>

Auch die Kommission lässt konjunkturelle Gründe genügen, sofern sie außergewöhnlich sind.<sup>146</sup> Als außergewöhnliches Ereignis hat die Kommission<sup>147</sup>, bestätigt durch das EuG,<sup>148</sup> beispielsweise die Anschläge vom 11. September sowie die anschließende Sperrung des Luftraums und erhöhte Versicherungsprämie gesehen. Die Kommission stellte insbesondere auf die Unvorhersehbarkeit (hier: fehlende Planbarkeit), das Schadensausmaß und auf die Auswirkungen auf die Weltwirtschaft ab.<sup>149</sup> Die Kommission verzichtet allerdings auf das Merkmal der Risikozuweisung, wobei sich auch im von der Kommission entschiedenen Fall der Anschläge kein Risiko verwirklicht hat, das den Fluggesellschaften zugewiesen war. Die Merkmale des Schadensausmaßes und des Einflusses auf die Weltwirtschaft finden keine Stütze im Gesetz. Das Schadensausmaß ist auch eine Frage des Zwecks der Beihilfe, nicht aber der Risikozuweisung oder gar der Rechtmäßigkeit.

---

<sup>141</sup> *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 122 AEUV (Mai 2011) Rn. 16 f; *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 122 AEUV Rn. 9.

<sup>142</sup> BT-Dr. 16/12410, S. 11; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 GG Rn. 76, 77, Art. 115 GG Rn. 51.

<sup>143</sup> BT-Dr. 16/12410, S. 11.

<sup>144</sup> *Heun*, in: Dreier, GG, 2. Aufl, Supplementum 2010, Art. 109 GG Rn. 45 und *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 GG (Mai 2011) Rn. 215 lehnen deshalb das „Außergewöhnliche“ ab.

<sup>145</sup> Vgl. auch die Ausführungen zur „beträchtlichen Störung“ im Rahmend es Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV, S. 24. Ohne Begründung a.A. *Kreuschitz/Wernicke*, in: Lenz/Borchartd, EUV/AEUV/GrCh, 6. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV Rn. 45.

<sup>146</sup> *Kommission*, ABl. 1982/L 315/21, S. 22.

<sup>147</sup> *Kommission*, KOM(2001) 574 endgültig, Rn. 33 ff.

<sup>148</sup> *EuG*, Urteil vom 25. Juni 2008, Rs. T-268/06, Slg. 2008, II-1091, Rn. 49.

<sup>149</sup> *Kommission*, KOM(2001) 574 endgültig, Rn. 33.

**b) Umstände der Finanzmarktkrise als „außergewöhnliche Ereignisse“**

Als außergewöhnliche Ereignisse kommen der allgemeine Vertrauensverlust am Finanzmarkt und die resultierenden Finanzierungsschwierigkeiten, aber auch die Wertverluste bestimmter Produktkategorien in Betracht.

Wertverluste können nach den hier gefundenen Ergebnissen jedoch nur als „außergewöhnliche Ereignisse“ erfasst werden, sofern sie sich außerhalb der üblichen Risikozuweisung bewegen, also nicht bereits von Bilanzierungsregeln erfasst werden und durch zurückhaltendes Geschäftsgebaren verhindert werden sollen.<sup>150</sup> Gleiches gilt für Wertverluste aufgrund des Platzens einer Preisblase oder Wertsenkungen am Sekundärmarkt, auch wenn der Grund hierfür der durch prozyklisch wirkende Anlage- und Bewertungsvorschriften entstandene Verkaufsdruck ist.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nur geboten, wenn etwa die niedrigere Bewertung der Aktivposten das Resultat eines Ereignisses ist, das selbst (als „außergewöhnliches Ereignis“) eine Beihilfe rechtfertigen würde. Solche Ereignisse sind nicht im Rahmen des Risikomanagements einzuplanen. So können etwa Naturkatastrophen für ein Unternehmen ein „außergewöhnliches Ereignis“ sein, das es selbst nicht einzuplanen hat. Es wäre verfehlt, dann aber einem Finanzmarktunternehmen, einem Investor, der Anteile an diesem Unternehmen hält, derartige Risiken mittelbar zuzuweisen.

Auch das Austrocknen des Interbankenmarktes und daraus resultierende Liquiditäts- und Refinanzierungsschwierigkeiten sind zunächst dem Risikobereich eines Unternehmens zugeordnet. Nur in Ausnahmefällen, bei außergewöhnlich hohen Liquiditätskosten, kann hiervon abgewichen werden.

Mögliche Dominoeffekte auf Grund der Vernetzung und der systemischen Bedeutung einzelner Marktteilnehmer sind zwar im Grundsatz bekannt, wie weit jedoch tatsächlich Risiken bestehen, ist für den Einzelnen mangels entsprechender makroökonomischer Tatsachenkenntnisse nur bedingt zu erkennen. Es wären umfangreiche Untersuchungen und Erhebungen notwendig.<sup>151</sup> Solange solche nicht erfolgt sind oder den Betroffenen nicht zugänglich sind, oder den Betroffenen eine Verpflichtung zu solchen

---

<sup>150</sup> Ähnlich *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1406).

<sup>151</sup> Vgl. *EBA*, Risk Assessment of the European Banking System, Juni 2015; *EBA*, Risk Dashboard, Q1 2015; *Joint Committee*, Joint Committee Report on Risks and Vulnerabilities in the EU Financial System, März 2015, JC 2015 07, 5. Mai 2015.

Untersuchungen nicht zugewiesen wurde, kann ein „außergewöhnlicher Umstand“ angenommen werden.

Einzelne Ursachen der Finanzmarktkrise können demnach als „außergewöhnliches Ereignis subsumiert werden.<sup>152</sup> Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV wird auch nicht von Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV im Wege der Spezialität verdrängt,<sup>153</sup> da die Schutzrichtung beider Normen unterschiedlich ist (Schutz des Einzelnen in Absatz. 2, Schutz übergeordneter externer Interessen in Absatz 3).

## 2. Mitverursachung

Inwiefern eine Beteiligung an der Entstehung des außergewöhnlichen Ereignisses eine Beihilfegenehmigung ausschließt,<sup>154</sup> ist keine eigenständige Frage sondern anhand der Risikozuweisung und der Einordnung des Ereignisses als intern oder extern zu beurteilen.<sup>155</sup> Soweit es sich um endogene und zuzurechnende Ereignisse handelt, ist jedenfalls eine Beihilfe mit dem Grundsatz des freien Wettbewerbs nicht zu vereinbaren. Es kommen dann lediglich Beihilfen zur Verfolgung eines übergeordneten Zwecks in Betracht.

## 3. Beseitigungsfähiger Schaden

Eine Einschränkung liegt in der Beschränkung auf den entstandenen Schaden. Hierbei sind von dem Ausnahmetatbestand nicht lediglich unmittelbare Schäden erfasst, sondern auch solche, die sich mittelbar – auch an anderen Rechtsgütern – ergeben, aber direkt auf das Ereignis zurückzuführen sind.<sup>156</sup> Dementsprechend hat die Kommission auch die erhöhten Versicherungsprämien in Folge der Terroranschläge als lediglich mittelbaren Vermögensschaden unter die beseitigungsfähigen Schäden eingeordnet. Aller-

---

<sup>152</sup> A.A. *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1407), der darauf abstellt, dass die Krise innerhalb des Finanzmarktes entstanden ist.

<sup>153</sup> Ohne Begründung a.A. *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 203.

<sup>154</sup> Auch für Art. 122 Abs. 2 AEUV soll ein „Verschulden“ (gemeint ist wohl „Verursachung“) ohne Relevanz sein: *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 122 AEUV (Mai 2011) Rn. 18; *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 122 AEUV Rn. 9, der zwar auch von „Verschulden“ spricht, aber auch auf *Bandilla* verweist.

<sup>155</sup> Siehe S. 18.

<sup>156</sup> Ähnlich *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 204. Anders *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 42, der sich auf eine Entscheidung der *Kommission*, ABl. 1991/L 38, S. 25 bezieht, wo allerdings die Beseitigung indirekter, nicht aber mittelbarer Schäden ausgeschlossen wird.

dings darf nur der direkte Schaden beseitigt werden, also ein Zustand hergestellt werden, der ohne das Ereignis bestanden hätte.<sup>157</sup>

Schäden der Weltwirtschaft sind keine direkten Schäden eines außergewöhnlichen Ereignisses. Negative Umstände der Weltwirtschaft können jedoch ihrerseits wiederum konjunkturelle außergewöhnliche Umstände und damit geeignete Ursache für ersatzfähige direkte Schäden sein. Im Rahmen einer Finanzmarktkrise können direkte Schäden etwa in Abschreibungsverlusten liegen.

#### 4. Zwischenergebnis

Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV kann zwar Finanzmarktkrisen als „außergewöhnliches Ereignis“ erfassen. Beihilfen werden allerdings auf die Beseitigung der direkten Schäden beschränkt und dürfen nur erfolgen, sofern das „außergewöhnliche Ereignis“ nicht dem Risikobereich des Beihilfeempfängers zuzuordnen ist. Ein Rückgriff auf den Ausnahmetatbestand nach Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV erfolgte im Rahmen der Finanzmarktkrise nicht. Die Annahme außergewöhnlicher, den Finanzmarktunternehmen nicht mehr zuzurechnender Umstände und ein Rückgriff auf Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV wären nicht grundsätzlichen Bedenken ausgesetzt gewesen. Allerdings wären die wegen der Beschränkung auf die Schadensbeseitigung möglichen Hilfen wohl zur Krisenbegegnung nicht ausreichend gewesen.

#### II Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV: Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV<sup>158</sup> können „mit dem Binnenmarkt vereinbar [...] angesehen werden: Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“. Von Interesse ist die zweite Variante der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines<sup>159</sup> Mitgliedstaats.

---

<sup>157</sup> So auch *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 42. Bezüglich einzelner Unternehmen spricht die *Kommission* von „Instandsetzung“: XII. Wettbewerbsbericht 1992, Rn. 497 Abs. 2.

<sup>158</sup> Vgl. zum allgemeinen Rückgriff auf diesen Ausnahmetatbestand die Nachweise bei *Maurer*, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, S. 10 in Fn. 30.

<sup>159</sup> Unschädlich ist es, wenn auch andere Mitgliedstaaten betroffen sind. Die Norm hat einen mitgliedstaatlichen Bezug, da es einzelne Mitgliedstaaten Beihilfen gewähren. Unzutreffend daher die Problematik bei *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (609).

## 1. „Wirtschaftsleben“

Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV spricht ausdrücklich vom „Wirtschaftsleben“. Damit ist nicht lediglich ein Bezug zur „Wirtschaft“ gemeint; dann könnte auch von einer „wirtschaftlichen Störung“ gesprochen werden. Weiterhin ist „das“ Wirtschaftsleben angesprochen, was für ein übergreifendes Verständnis spricht. Es darf nicht nur ein eng begrenzter Teilmarkt betroffen sein. Es muss nahezu das gesamte Wirtschaftsleben betroffen sein.<sup>160</sup> Teilweise wird angenommen, es genüge ein bedeutender Teilmarkt<sup>161</sup> oder die Betroffenheit des allgemeinen, nicht aber notwendiger Weise des gesamten Wirtschaftslebens.<sup>162</sup> Es kann zumindest nicht verlangt werden, dass restlos sämtliche Wirtschaftsbereiche betroffen sind; dies wäre praktisch kaum feststellbar. Die Norm ist dahingehend zu verstehen, dass auch solche Bereiche des Wirtschaftslebens und Teilmärkte ausreichen, deren Störung ihrerseits Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftsleben haben kann.<sup>163</sup>

Die Kommission subsumiert das „System“ der Kreditinstitute unter den Begriff des „Wirtschaftslebens“.<sup>164</sup> Eine Verknüpfung zwischen dem Bankensektor und anderen Wirtschaftsbereichen, die zu einer entsprechenden Ausbreitung führen kann, ist gegeben,<sup>165</sup> sodass eine Störung im Teilbereich des Finanzmarktes grundsätzlich zu einer Störung „im Wirtschaftsleben“ führen kann.

## 2. „Beträchtliche Störung“

Der Begriff der „Störung“ ist weiter als der des Schadens. Indem mit dem „Wirtschaftsleben“ bereits die Reichweite der Störung beschrieben ist, kommt dem Merkmal der

---

<sup>160</sup> *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 372.

<sup>161</sup> Von der Kommission wurde ein solcher wohl hinsichtlich des Bankenmarktes angenommen: *Kommission*, ABl. 1995/L 308/92, S. 97.

<sup>162</sup> So auch *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 56; *Maurer*, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, S. 11 f; ähnlich: *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 152. Undeutlich *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1407), der die dritte Variante zwischen dem Einzelnen und dem Gesamtmarkt nicht erwähnt.

<sup>163</sup> So kann auch das Urteil des *EuGH*, Urteil vom 30. September 2003, Rs. C-57/00 P und C-61/00 P, Slg. 2003, I-10023, Rn. 97 f. verstanden werden, das auch von einer Störung „im“ Wirtschaftsleben spricht und nur Störungen „einer [...] Region oder eines [...] Gebietsteil[s]“ ausschließt. Dem entsprechen auch die Beschreibungen bei *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 373.

<sup>164</sup> *Kommission*, ABl. 1995/L 308/92, S. 97.

<sup>165</sup> *Basler Ausschuss (BCBS)*, The transmission channels between the financial and real sectors: a critical survey of the literature, Februar 2011; vgl. auch *Binder*, KTS 2013, 277 (303 f); *Bluhm/Krahn*, Systemic Risk, S. 3 m.w.N; *Bubb/Zimmermann*, Ansteckungsrisiken im Finanzsystem, S. 4 ff.

„beträchtlichen Störung“ lediglich noch im Hinblick auf die Tiefe der Störung eigenständige Bedeutung zu.

Es muss sich um eine schwerwiegende Störung mit Einfluss auf die Wirtschaft oder das soziale Leben handeln.<sup>166</sup> In negativer Abgrenzung sind damit solche Störungen ausgenommen, die ohne weitreichende oder langfristige Folgen bleiben. Auch eine Veränderung von Märkten oder Marktstrukturen alleine genügt nicht. Es dürfen nicht nur die Interessen Einzelner betroffen sein. Die Störung muss über das hinausgehen, was dem Einzelnen im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung üblicherweise oder in Ausnahmesituationen als erträglich zugemutet wird.<sup>167</sup> Es müssen also Folgen drohen, die nicht bereits systembedingt akzeptiert sind, die nicht ohne langfristige Folgen aus eigener Kraft abgewendet werden können, und die von allgemeinem oder von staatlichem Interesse sind. Als solche Folge kann das (teilweise) Versagen eines ganzen Marktes gesehen werden.<sup>168</sup>

Entgegen dem Wortlaut genügt die „Gefahr“ einer beträchtlichen Störung.<sup>169</sup> Es wäre verfehlt, eine Gefahr unter Verweis auf den engen Wortlaut erst eintreten zu lassen, um sie im Anschluss zu beheben. Der weite Beurteilungsspielraum<sup>170</sup> bezüglich der unbestimmten Rechtsbegriffe im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV kommt der Kommission auch hinsichtlich der Prognose zu.

### 3. „Behebung“

Die zu behebende „Störung“ ist kein so deutlich umgrenztes Phänomen, wie ein zu beseitigender „Schaden“. Zukunftsgerichtete Störungen können auch durch präventive Maßnahmen „behooben“ werden.

### 4. Mitverursachung

Die Kommission greift auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV (anders als auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV nur zurück, sofern es sich bei dem Empfänger nicht um ein „Unternehmen in Schwierigkeiten“ handelt. Für diese könne grundsätzlich nicht auf Art. 107

---

<sup>166</sup> Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107 AEUV Rn. 122.

<sup>167</sup> Ähnlich Schwarze, DVBl. 2009, 1401 (1406).

<sup>168</sup> von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 157 („Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte insgesamt“).

<sup>169</sup> Kommission, K(2009) 5888 endgültig, Rn. 56 („Die Kommission geht [...] davon aus, dass [...] eine Nicht-Gewährung [...] eine [...] Störung [...] zur Folge gehabt hätte“ [Hervorhebung durch Verfasser]).

<sup>170</sup> Siehe S. 16.

Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV zurückgegriffen werden.<sup>171</sup> Die Kommission agiert somit mit stärkerem Fokus auf den Einzelnen, statt auf die abzuwendende Gefahr. Als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ sollen allerdings nicht solche Unternehmungen gelten, die lediglich auf Grund externer Effekte in Schwierigkeiten geraten sind, also nicht in zurechenbarer Weise mitverantwortlich sind.<sup>172</sup> Die Kommission nahm diese Unterscheidung seit der Risikoaktivamitteilung<sup>173</sup> nicht mehr vor.<sup>174</sup>

Der Beschränkung ist grundsätzlich nicht zu folgen. Wenn der Fokus der Norm auf einem unternehmensexternen Zweck, nämlich der „Behebung der beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens“ liegt,<sup>175</sup> verbietet sich eine Beschränkung wegen zurechenbarer Mitverursachung, da sie dem Telos der Norm widerspräche.

Die Kommission wendet im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV auch die im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV entwickelten R&U-Leitlinien an.<sup>176</sup>

## 5. Zwischenergebnis

Im Ergebnis dient Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV der Krisenbewältigung. Es ist jedoch zu beachten, dass durch das Tatbestandsmerkmal der „beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens“ hohe Anforderungen an eine Krise gestellt werden. Mit der aktuellen Finanzmarktkrise vergleichbare Umstände werden unter das Merkmal subsumiert werden können.<sup>177</sup>

Die Kommission nimmt eine „beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ bereits an, wenn es ohne Stützungsmaßnahme wegen einer allgemeinen Vertrauenskrise zu einer Systemkrise kommen kann.<sup>178</sup> Für die aktuelle Finanzmarktkrise griff sie auf die Vorschrift zurück.<sup>179</sup>

In künftigen Krisen sind Beihilfen zugunsten von Krisenbetroffenen möglich. Sie sind zugunsten aller Unternehmen, unabhängig von der internen oder externen Ur-

---

<sup>171</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 19.

<sup>172</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 270/8, Rn. 14.

<sup>173</sup> Siehe S. 31.

<sup>174</sup> *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (611).

<sup>175</sup> Siehe S. 33.

<sup>176</sup> Siehe S. 28.

<sup>177</sup> Für die derzeitige Finanzmarktkrise *Immenga*, Beihilfenkontrolle, S. 12 f, 20: *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1408).

<sup>178</sup> *Kommission*, ABl. 1995/L 308/92, S. 97.

<sup>179</sup> Siehe S. 33.



sache der Bedürftigkeit, möglich. Eine explizite Unterscheidung zwischen grundsätzlich gesunden und grundsätzlich ungesunden Beihilfeempfängern nahm die Kommission zuletzt nicht mehr vor. Es ist jedoch denkbar, dass die Kommission in Zukunft eine Unterscheidung, etwa hinsichtlich der Auflagen, vornimmt.

### **III Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV: Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete**

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV können „mit dem Binnenmarkt vereinbar [...] angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“.

#### **1. Anwendbarkeit zur Gefahrbegegnung**

Der Ausnahme nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV kommt allgemein eine große ordnungspolitisch fördernde Bedeutung zu,<sup>180</sup> sie dient aber nicht der Gefahrenabwehr in Not- oder Krisenfällen. Die Ausnahmenvorschrift des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV war nach Ansicht der Kommission die einzige Ausnahmenvorschrift in Absatz 3, auf welche die Stützung eines in Schwierigkeiten geratenen Unternehmens gestützt werden konnten,<sup>181</sup> sofern die Schwierigkeiten auf internen Effekten beruhen. Zwischenzeitlich hat die Kommission diese Unterscheidung aufgegeben.<sup>182</sup>

Die Kommission wendet den Tatbestand allerdings<sup>183</sup> auch im Rahmen der Gefahrenabwehr an.<sup>184</sup>

Mit der Verfolgung von überunternehmerischen Interessen, die einen Gesamtmarkt oder soziale Aspekte betreffen, stellt sich allerdings die Frage nach der Abgrenzung der Ausnahme nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV von der Sonderregelung im Bereich gemeinwirtschaftlicher Dienste nach Art. 106 Abs. 2 AEUV.<sup>185</sup> Ein deutlicher Unterschied ist zunächst, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV auf die angebotene Dienstleistung selbst abstellt, während Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV auf einen gesamten Wirtschaftsbe-

---

<sup>180</sup> Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 57 ff; von *Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 176.

<sup>181</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 19.

<sup>182</sup> Siehe S. 25.

<sup>183</sup> Dies übernimmt die Literatur in weiten Teilen auch unhinterfragt und meist ohne eigene Stellungnahme.

<sup>184</sup> Siehe S. 33.

<sup>185</sup> Siehe S. 5.

reich Bezug nimmt. Die Auslegung der Kommission verstärkt diesen Unterschied durch die Betonung einer Marktstruktur in Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV. Die eigenständige Bedeutung des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV liegt also in dem Umstand, dass einem Unternehmen, das nicht unter Art. 106 Abs. 2 AEUV subsumiert werden könnte, eine wirtschaftsordentliche oder soziale Stellung zukommt, die aufrechterhalten werden soll.

## **2. Beachtung der „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“ bei Beihilfen zugunsten von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ mit marktrelevanter Stellung**

Beihilfen können nicht nur einem gesunden, sondern auch<sup>186</sup> einem „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gewährt werden. Da dies grundsätzlich nicht gewünscht ist, sollen sie nur zugunsten solcher Unternehmen erfolgen, die eine marktprägende oder sozial wichtige Rolle haben.<sup>187</sup> Weiterhin soll durch die R&U-Leitlinien eine restriktive Beihilfengewährung erreicht werden.

### **a) „Unternehmen in Schwierigkeiten“**

Ein „Unternehmen in Schwierigkeiten“ liegt nach Rn. 9 ff. der R&U-Leitlinien vor, wenn die Hälfte des „gezeichneten Kapitals oder der ausgewiesenen Eigenmittel“ „verschwunden“/„verloren“ ist und die Hälfte dieser Summe im vorherigen Jahr verloren wurde.

### **b) Neu gegründete Unternehmen**

Beihilfen für neugegründete Unternehmen sind nach Rn. 12 der R&U-Leitlinien nicht möglich. Neugegründet ist ein Unternehmen, solange es weniger als drei Jahre besteht. Die Einschränkung für neugegründete Unternehmen gilt auch für solche Unternehmen, die aus der „Abwicklung oder der Übernahme der Vermögenswerte eines anderen Unternehmens hervorgegangen sind“. Beihilfen zugunsten eines Brückeninstituts nach § 128 SAG sind damit nicht möglich.

---

<sup>186</sup> Durch die Existenz der R&U-Leitlinien wird der Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV häufig zu Unrecht auf Beihilfen zugunsten angeschlagener Unternehmen begrenzt, etwa *Arhold*, EuZW 2008, 713 (714).

<sup>187</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 8.

**c) Mögliche Beihilfen**

Als mögliche Stützungsmaßnahmen kommen nur vorübergehende, kurzfristige und einmalige Maßnahmen in Betracht (Rn. 15, 25 der R&U-Leitlinien). Speziell sieht Rn. 25 der R&U-Leitlinien die Vergabe von Darlehen und Darlehensbürgschaften vor. Ziel der Stützung darf nur die Ermöglichung eines langfristig selbstständigen Bestehens des Unternehmens sein (Rn. 34 ff. der R&U-Leitlinien).

**d) Grundsatz der Einmaligkeit**

Nach dem Grundsatz der Einmaligkeit<sup>188</sup> ist keine Dauerfinanzierung möglich, wie sie etwa bei einer Anstaltslast gegeben wäre. Sie ist vielmehr nur eine Überbrückungslösung (zum Beispiel Rn. 34 ff), die ein selbständiges Bestehen des Unternehmens möglich machen soll.

**e) Rückgriff auf die „Leitlinien zur Rettung und Umstrukturierung“ auch im Rahmen anderer Ausnahmetatbestände**

Die R&U-Leitlinien sind im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV ergangen. Sie sind ausdrücklich nicht auf Beihilfen im Rahmen des Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV anwendbar. Die Kommission wendet die Leitlinien jedoch auch im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV und im Rahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV an. Teilweise wendet sie die R&U-Leitlinien an, ohne festzustellen, ob sich ein Unternehmen in Schwierigkeiten befindet.<sup>189</sup> Im Rahmen des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV und zugunsten grundsätzlich gesunder Beihilfeempfänger lässt sie jedoch Erleichterungen zu.<sup>190</sup>

**3. Zwischenergebnis**

Nach Ansicht der Kommission können künftige Stützungsmaßnahmen auf die Ausnahmegesetzgebung des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gestützt werden, die der Verfolgung über-

---

<sup>188</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 72 ff.

<sup>189</sup> *Kommission*, K(2008)1628 endgültig, Rn. 43 ff; *Kommission*, K(2008)2269 endgültig, Rn. 96 ff; *Kommission*, C(2008) 4138 final, Rn. 43 ff; *Kommission*, C(2008)5673 final, Rn. 40 ff; *Kommission*, K(2008)5735, Rn. 24 ff; *Kommission*, K(2008)6022 endgültig corr, Rn. 95 ff; *Kommission*, C(2008) 8085, Rn. 79, 90; *Kommission*, ABl. 2008/C 135/21, Rn. 1, 102 ff; *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 32, 35, 42, 49, 52; *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 14 ff, 84, 85; *Kommission*, K(2009) 5888 endgültig, Rn. 57 ff; *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 85; *Kommission*, ABl. 2009/C 10/2, Rn. 44; *Kommission*, ABl. 2010/C 72/1, Rn. 49. Vgl. *Arhold*, EuZW 2008, 713 (713); *Soltész/von Köckritz*, WM 2010, 241 (242).

<sup>190</sup> *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 379; *Soltész/von Köckritz*, WM 2010, 241 (242 f).

unternehmerischer Interessen dienen, insbesondere sozialen Zwecken und der gewollten Marktstruktur dienlich sind, aber noch nicht das Ausmaß einer tiefgreifenden Wirtschaftsstörung erreicht haben. Liegt eine Krise von großem Ausmaß vor, wendet die Kommission – zu Recht – den Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV an.

Sofern auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zugunsten eines „Unternehmen in Schwierigkeiten“ auf Grund endogener Umstände zurückgegriffen wird, sind nach der bisherigen Kommissionspraxis die Einschränkung durch die R&U-Leitlinien zu beachten. In Anbetracht des Anwendungsbereiches und der Einschränkungen durch die Konkretisierungen in den R&U-Leitlinien ist ein Rückgriff auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV nur in Ausnahmefällen praktisch möglich.<sup>191</sup>

#### **IV Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV: Sonstige Beihilfen**

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV können *„mit dem Binnenmarkt vereinbar [...] angesehen werden: sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.“*

In Anbetracht der restriktiven Auslegung der Ausnahmenvorschriften in den Absätzen 2 und 3 ist auch diese Öffnungsvorschrift eng auszulegen.<sup>192</sup> Sofern der Tatbestand einer sonstigen Ausnahmeregelung erfüllt ist, kann auf die Ausnahme nach Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV nicht mehr zurückgegriffen werden. Beihilfemaßnahmen zur Stützung von Finanzmarktunternehmen können grundsätzlich dem Tatbestand unterfallen.

#### **V Zwischenergebnis**

Maßnahmen zur Stützung von Finanzmarktunternehmen sind an den allgemeinen Regelungen des Beihilferechts zu messen. Sekundärrechtliche Regelungen sind für Krisen am Finanzmarkt kaum von praktischer Bedeutung; spezielle Sekundärrechtsakte sind nicht ergangen.

In Fällen unvorhergesehener Ereignisse mit möglicherweise erheblichen negativen Folgen stehen mehrere Ausnahmenvorschriften zur Verfügung. Von diesen eignet

---

<sup>191</sup> Ähnlich *D'Sa*, EStAL 2009, 139 (141 f); *Fehling*, EuR 2010, 598 (607); *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (609); *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 378.

<sup>192</sup> *EuG*, Urteil vom 15. Dezember 1999, Rs. T-132/96, T-143/96, Slg. 1999, II-3663, Rn. 167.

sich alleine Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV für gefahrenabwehrrechtliche Kriseninterventionen.<sup>193</sup> Die Kommission zieht zusätzlich Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV heran und beachtet für „Unternehmen in Schwierigkeiten“ aufgrund endogener Effekte die R&U-Leitlinien. Den sonstigen Ausnahmenvorschriften dürfte kaum praktische Bedeutung im Rahmen von Kriseninterventionen zukommen.

## D Rückgriff auf das Beihilferecht in der Finanzmarktkrise

### I Überblick über die Genehmigungspraxis der Kommission

Die EU selbst gewährte im Rahmen der Finanzmarktkrise keine eigenständigen Hilfen, genehmigte allerdings staatliche Hilfsmaßnahmen.<sup>194</sup> Dies erfolgte sowohl durch Beihilfegenehmigungen (unter Auflagen)<sup>195</sup> in Einzelfällen,<sup>196</sup> als auch durch Rahmenmitteilungen<sup>197</sup>.<sup>198</sup> Die Kommission genehmigte bis Ende 2011 Hilfsmaßnahmen i.H.v. ca. 4.500,00 Milliarden Euro.<sup>199</sup>

Zunächst stützte die Kommission die Genehmigungen auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV,<sup>200</sup> später<sup>201</sup> auch auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV,<sup>202</sup> betonte jedoch stets, dass dies nur aufgrund der Finanzmarktkrise und nur vorübergehend möglich sei, so-

---

<sup>193</sup> Ähnlich *Immenga*, Beihilfenkontrolle, S. 12.

<sup>194</sup> Vgl. *Kommission*, Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2011) 848 endgültig; *Kommission*, The effects of temporary State aid rules, Oktober 2011, S. 24 ff. Vgl. auch die Darstellung der Kommissionshandhabung bei *Monopolkommission*, XX. Hauptgutachten 2012/2013, Rn. 1459 ff.

<sup>195</sup> *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 32 ff. Siehe bezüglich der Genehmigung unter Auflagen und Bedingungen S. 17.

<sup>196</sup> Siehe S. 34.

<sup>197</sup> Siehe S. 31.

<sup>198</sup> Vgl. die Übersicht über das Genehmigungsgebahren bei *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 375 ff.

<sup>199</sup> *Kommission*, Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2011) 848 endgültig, S. 3 ff.

<sup>200</sup> *Kommission*, K(2008)1628 endgültig, Rn. 42, 43 (WestLB); *Kommission*, K(2008)2269 endgültig, Rn. 95, 96 (SachsenLB); *Kommission*, C(2008) 4138 final, Rn. 39 ff, 42 (Roskilde Bank A/S); *Kommission*, C(2008)5673 final, Rn. 52 (Bradford & Bingley); *Kommission*, K(2008)5735, Rn. 24 (HRE); *Kommission*, K(2008)6022 endgültig corr, Rn. 94, 95 (IKB); *Kommission*, ABl. 2008/C 135/21, Rn. 98 ff (Northern Rock).

<sup>201</sup> Vgl. *Soltész*, EuR-Beil. 2011, 119 (121).

<sup>202</sup> Einzelgenehmigungen: *Kommission*, C(2008) 8085, Rn. 77 ff. (Fortis); *Kommission*, C(2009) 4297 final (HSH Nordbank AG); *Kommission*, K(2009) 5888 endgültig, Rn. 55 ff. (HRE); *Kommission*, K(2011) 6483 endgültig (HSH Nordbank AG); *Kommission*, C(2013) 3908 final (HSH Nordbank AG). Staatliche Rettungsprogramme: *Kommission*, C(2008)6034, Rn. 38 ff. (Dänemark); *Kommission*, C(2008) 6539, Rn. 34 ff. (Schweden); *Kommission*, C(2008) 6616, Rn. 24 ff. (Niederlande); *Kommission*, C(2008) 6617 Rn. 62 ff. (Frankreich); *Kommission*, C(2008) 6986, Rn. 30 ff. (Finnland); *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 47 (FMStFG). Rahmenmitteilungen: *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 9; *Kommission*, ABl. 2009/C 16/1, Rn. 4; *Kommission*, ABl. 2009/C 195/9, Rn. 4; *Kommission*, ABl. 2010/C 329/7, Rn. 4 f; *Kommission*, ABl. 2011/C 6/5, Rn. 2.2; *Kommission*, ABl. 2013/C 216/1, Rn. 5.

dass mit Abklingen der Krise wieder ausschließlich auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zurückgegriffen werden könne.<sup>203</sup>

Beihilfen zugunsten angeschlagener Unternehmen sollen nach Ansicht der Kommission grundsätzlich nicht und wenn nötig nur auf Grundlage des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV erfolgen.<sup>204</sup> Im Rahmen der Finanzmarktkrise ermöglichte die Kommission jedoch auch Beihilfen zugunsten von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ und griff auch dafür auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV zurück. Dies begründete sie damit, dass die Unternehmen keine „Unternehmen in Schwierigkeiten“ i.S.d. R&U-Leitlinien waren, bevor sie durch externe Effekte in Schwierigkeiten gerieten.<sup>205</sup>

Diese Unterscheidung zwischen „grundsätzlich gesunden Unternehmen“, die lediglich aufgrund der Finanzmarktkrise in Schwierigkeiten geraten waren und angeschlagenen Unternehmen, deren Probleme endogen verursacht waren,<sup>206</sup> nahm die Kommission nach der Rekapitalisierungsmitteilung<sup>207</sup> nicht mehr explizit vor. Eine Unterscheidung kann lediglich noch im Rahmen der mit der Genehmigung verbundenen Auflagen erkannt werden. Die R&U-Leitlinien wendete die Kommission stets an.<sup>208</sup> Die Literatur stellt die Kommissionspraxis zwar teilweise ausführlich, jedoch weitgehend unkritisch dar.<sup>209</sup>

## II Die Rahmenmitteilungen

### 1. Überblick

Die grundlegenden Genehmigungspraxis der Kommission in Bezug auf Finanzmarktunternehmen wurde durch mehrere Rahmenmitteilungen, nämlich die Bankenmitteilung,<sup>210</sup> die Rekapitalisierungsmitteilung,<sup>211</sup> die Risikoaktivamitteilung,<sup>212</sup> die Umstruk-

---

<sup>203</sup> *Kommission*, ABl. 2010/C 329/7, Rn. 8 ff, 17; *Kommission*, ABl. 2013/C 216/1, Rn. 5 f.

<sup>204</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 19.

<sup>205</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 2.

<sup>206</sup> *Kommission*, ABl. 2004/C 270/8, Rn. 14; *Soltész/von Köckritz*, WM 2010, 241 (244).

<sup>207</sup> Siehe S. 31.

<sup>208</sup> Siehe S. 28 mit Fn. 189.

<sup>209</sup> *Arhold*, EuZW 2008, 713 (715); *Fehling*, EuR 2010, 598 (604 ff); *Fischer zu Cramburg*, NZG 2010, 221 (221); *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606; *Lübke*, EuR-Beil. 2011, 99 (127 ff); *Martenczuk*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 375 ff; *Soltész*, EuR-Beil. 2011, 119 (121 ff); *Soltész/von Köckritz*, WM 2010, 241 (242 ff); *Zimmer/Blaschczok*, WuW 2010, 142 (149 ff). Eine Untersuchung der geeigneten Rechtsgrundlage findet sich zumindest bei *Schwarze*, DVBl. 2009, 1401 (1405 ff).

<sup>210</sup> *Kommission* – Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise, ABl. 2008/C 270/8.

turierungsmittelung<sup>213</sup> sowie die erste,<sup>214</sup> zweite<sup>215</sup> und dritte<sup>216</sup> Verlängerungsmittelung, vorgezeichnet.<sup>217</sup>

In Bezug auf Unternehmen außerhalb des Finanzsektors erging zu Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV eine Rahmenmitteilung<sup>218</sup> der Kommission bezüglich der Finanzierung von Unternehmen des Realsektors als Ausgleich für Finanzierungsschwierigkeiten, die auf der Finanz- und Wirtschaftskrise beruhen.<sup>219</sup> Diese ist zwar grundsätzlich auch auf Unternehmen des Finanzsektors anwendbar, aber dort wegen ihrer Begrenzung auf 0,5 Millionen Euro nicht praxisrelevant. Den Mitteilungen kommt keine unmittelbare Außenwirkung zu. Eine Außenwirkung kann jedoch durch eine mögliche Selbstbindung<sup>220</sup> an veröffentlichte Mitteilungen<sup>221</sup> entstehen.<sup>222</sup>

---

<sup>211</sup> *Kommission* – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen, ABl. 2009/C 10/2.

<sup>212</sup> *Kommission* über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft, ABl. 2009/C 72/1.

<sup>213</sup> *Kommission* über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfavorschriften, ABl. 2009/C 195/9.

<sup>214</sup> *Kommission* über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011, ABl. 2010/C 329/7.

<sup>215</sup> *Kommission* über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2012, ABl. 2011/C 356/7.

<sup>216</sup> *Kommission* über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise („Bankenmitteilung“), ABl. 2013/C 216/1.

<sup>217</sup> Vgl. den Überblick über die Mitteilungen bei *Soltész*, Beihilferechtliche Praxis der EU, S. 27 f; von *Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV (Oktober 2011) Rn. 158 ff, 162 ff.

<sup>218</sup> *Kommission* – Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, ABl. 2009/C 16/1; die Mitteilung wurde mehrfach aktualisiert und ergänzt: ABl. 2009/C 83/1, ABl. 2009/C 261/2, ABl. 2009/C 303/6, zuletzt: *Kommission* – Vorübergehender Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, ABl. 2011/C 6/5. Vgl. auch zu den bisherigen in dessen Rahmen geleisteten Beihilfen: *Kommission*, Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2011) 848 endgültig; vgl. den Überblick über die Erleichterungen bei *Keßler/Dahlke*, EWS 2009, 79 (80 f).

<sup>219</sup> Die Bankenmitteilung *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8 ist nach Rn. 11 nicht anwendbar auf Unternehmen, die keine Finanzinstitute sind.

<sup>220</sup> *Crones*, Selbstbindung im Gemeinschaftsrecht, S. 92 ff m.w.N (speziell zu Entscheidungen im Rahmen des Beihilferechts), S. 124 ff, 126 ff. (insbesondere vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes).

<sup>221</sup> *Thomas*, EuR 2009, 423 (426 f).

<sup>222</sup> *Arhold*, EuZW 2008, 713 (717); *Heckenberger*, in: Loewenheim/Meessen/Resenkampff, Kartellrecht, 2. Aufl. 2009, Art. 81 EG Rn. 25 f; *Jestaedt*, EuZW 1995, 787 (789 f); *Mederer*, in: von der Groben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 107 AEUV Rn. 219; *Thomas*, EuR 2009, 423 (426 f).

## 2. Herangezogene Ausnahmetatbestände

Die Mitteilungen gelten insbesondere für Krisenhilfen und lassen explizit<sup>223</sup> Stützungsmaßnahmen zu. In diesen Mitteilungen zieht die Kommission nicht mehr Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV, sondern Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV heran.<sup>224</sup>

Dies sei möglich, da es sich nicht mehr nur um endogene<sup>225</sup> Schwierigkeiten einzelner Unternehmen handele (für diese gelten grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften, insbesondere sind Stützungsmaßnahmen dieser grundsätzlich weiterhin nach Buchstabe c möglich)<sup>226</sup>, sondern auch externe Ursachen vorlägen. Außerdem handele es sich um eine Krise von besonderem Ausmaße mit möglichen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft<sup>227</sup>, die sich auch aus der Struktur der europäischen Finanzmärkte ergebe, die auch gesunde Unternehmen trafen. Die Kommission stellt damit auf das Merkmal der Systemrelevanz ab.<sup>228</sup> Aus diesem Grunde sei auch der Einsatz von Stabilisierungsmaßnahmen notwendig, die nicht mehr nur am einzelnen Unternehmen, sondern am Markt und mehreren oder allen Unternehmen ansetzen.<sup>229</sup>

Da die Gründe für den Stützungsbedarf außerhalb des Risikobereichs des betroffenen Unternehmens liegen, sieht die Kommission auch weniger eingreifende Bedingungen als gerechtfertigt an. So sind auch prophylaktische Rekapitalisierungen möglich, es müssen keine Umstrukturierungspläne aufgestellt werden, es muss nur ein „substantieller Eigenbetrag“ statt 50 % der Umstrukturierungskosten getragen werden und die Maximaldauer von Rettungshilfen wurde von 6 Monaten auf 2 Jahre erhöht.<sup>230</sup>

Mit fortschreitendem Abklingen der Krise soll nach der ersten Verlängerungsmitteilung nicht mehr auf Art. 107 Abs. 2 lit. b Var. 2 AEUV, sondern nur noch auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zurückgegriffen werden.<sup>231</sup> Dies wurde in der zweiten Verlängerungsmitteilung, trotz weiterer Verlängerung des Rückgriffs auf Buchstabe b, wiederholt.<sup>232</sup> Selbst in der letzten Bankenmitteilung 2013 wurde noch auf Art. 107 Abs. 3

---

<sup>223</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 10.

<sup>224</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 9; *Kommission*, ABl. 2009/C 16/1, Rn. 4; *Kommission*, ABl. 2011/C 6/5, Rn. 2.2; *Kommission*, ABl. 2013/C 216/1, Rn. 5.

<sup>225</sup> *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (611) halten eine Unterscheidung für schwierig und empfehlen ein individuelles Rating.

<sup>226</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 14; vgl. *Kommission*, ABl. 2004/C 244/2, Rn. 19.

<sup>227</sup> Eigentlich ein Merkmal der ersten Tatbestandsvariante.

<sup>228</sup> *Arhold*, EuZW 2008, 713 (715).

<sup>229</sup> *Kommission*, ABl. 2008/C 270/8, Rn. 4, 9.

<sup>230</sup> *Zimmer/Blaschczok*, WuW 2010, 142 (154).

<sup>231</sup> *Kommission*, ABl. 2010/C 329/7, Rn. 8 ff, 17.

<sup>232</sup> *Kommission*, ABl. 2011/C 356/7, Rn. 3.



lit. b Var. 2 AEUV abgestellt.<sup>233</sup> Da die nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV entwickelten Leitlinien in modifizierter Weise auch im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 lit. b Var. 2 AEUV angewendet werden, sind die inhaltlichen Änderungen jedoch gering.<sup>234</sup>

Mit dieser Auslegung wird in künftigen vergleichbaren Krisen der Rückgriff auf die Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2 lit. b Var. 2 AEUV ebenso möglich sein.

### III Einzelgenehmigungen

In Deutschland<sup>235</sup> und anderen<sup>236</sup> Staaten kam es zu umfangreichen Maßnahmen zur Stützung angeschlagener Finanzmarktunternehmen. Die Kommission stützte ihre Beihilfegenehmigungen stets auf die Ausnahmetatbestände nach Art. 107 Abs. 3 AEUV. Zunächst zog sie Buchstabe c, später auch Buchstabe b heran.<sup>237</sup>

#### 1. Prüfung des FMStFG

Das FMStFG wurde von der Kommission eigenständig untersucht,<sup>238</sup> sodass darauf gestützte Einzelmaßnahmen keiner separaten Prüfung mehr bedurften. Die durch das FMStFG ermöglichten Rekapitalisierungen, Garantien und Risikoübernahmen werden von der Bundesrepublik und der Kommission als Beihilfen angesehen, da sie von Privaten nicht zu gleich günstigen Konditionen erfolgen würden.<sup>239</sup>

Die Prüfung erfolgt bereits anhand der Ausnahme des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV. Zum nunmehr erfolgten Rückgriff auf Buchstabe b stellt die Kommission zunächst auf die Liquiditätsengpässe an den Interbankenmärkten und auf die Bedeutung des Bankenmarktes für die Realwirtschaft ab und stellt fest, dass die vom FMStFG erfassten Maßnahmen der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben der Bundesrepublik dienen können.<sup>240</sup>

---

<sup>233</sup> *Kommission*, ABl. 2013/C 216/1, Rn. 5 f.

<sup>234</sup> *Kommission*, K(2009) 5888 endgültig, Rn. 57 mit Bezug auf frühere Mitteilungen.

<sup>235</sup> Vgl. *Ausstiegskommission*, Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken, S. 77 ff; *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten 2009/10, S. 119; *Wielpütz*, EWS 2010, 14 (14).

<sup>236</sup> Überblick bei *Arhold*, EuZW 2008, 713 (716 ff) sowie die kurze Zusammenstellung bei *Jestaedt/Wiemann*, WuW 2009, 606 (612 ff).

<sup>237</sup> Ausführlich *Zimmer/Blaszczyk*, WuW 2010, 142 (152). Zu Einzelfällen vgl. auch die Auflistung bei *Kommission*, ABl. 2009/C 10/2, S. 1 Fn. 3.

<sup>238</sup> *Kommission*, K(2008) 8629. Damit wird das ältere Dokument K(2008) 6422 ersetzt. Auch „Retzungspaktete“ anderer Staaten wurden als solche geprüft: *Arhold*, EuZW 2008, 713 (715 f) m.w.N. zu den einzelnen Genehmigungen; siehe S. 30.

<sup>239</sup> *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 36, 42, 43.

<sup>240</sup> *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 47.

Weiterhin führt die Kommission an, dass die Maßnahmen nach dem FMStFG auch zugunsten grundsätzlich gesunder Unternehmen und auch zum Schutz der Realwirtschaft erfolgen könnten. Dabei erkennt die Kommission ausdrücklich an, dass wegen der Verhältnisse auf den Finanzmärkten auch grundsätzlich gesunde Unternehmen betroffen sind und erklärt, dass die Beihilfen auch oder ausschließlich grundsätzlich gesunden Unternehmen gewährt werden könnten.<sup>241</sup>

Der mit der systemischen und sektorübergreifenden Dimension begründete Rückgriff auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV entspricht dem gefahrenabwehrrechtlichen Charakter des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV.<sup>242</sup>

## 2. WestLB, SachsenLB und IKB

Die Beihilfen zugunsten der WestLB<sup>243</sup>, der SachsenLB<sup>244</sup> und der IKB<sup>245</sup> wurden sämtlich auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV gestützt. Im Falle der WestLB nahm die Kommission an, dass es sich um Schwierigkeiten endogener Ursache handele, sie lediglich ein einziges Unternehmen betreffen und die WestLB keine systemische Bedeutung hinsichtlich einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens in der Bundesrepublik habe.<sup>246</sup> Gleiches führte sie bezüglich der SachsenLB<sup>247</sup> und der IKB<sup>248</sup> an. Später griff die Kommission hinsichtlich der WestLB im Rahmen der Umstrukturierung auf Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV zurück.<sup>249</sup>

## 3. HSH Nordbank

Zugunsten der HSH Nordbank AG<sup>250</sup> erfolgten eine Rekapitalisierung i.H.v. 3 Milliarden Euro und Garantien i.H.v. 10 Milliarden Euro.<sup>251</sup>

---

<sup>241</sup> *Kommission*, K(2008) 8629, Rn. 50, 72, 82.

<sup>242</sup> Siehe S. 22.

<sup>243</sup> *Kommission*, K(2008)1628 endgültig. Vgl. auch die Übersicht über die erteilten Auflagen bei *Fischer zu Cramburg*, NZG 2010, 221 (221); *Rümker/Winterfeld*, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechtshandbuch, 4. Aufl. 2011, § 124 Rn. 39 ff.

<sup>244</sup> *Kommission*, K(2008)2269 endgültig.

<sup>245</sup> *Kommission*, K(2008)6022 endgültig corr.

<sup>246</sup> *Kommission*, K(2008)1628 endgültig, Rn. 41 f.

<sup>247</sup> *Kommission*, K(2008)2269 endgültig, Rn. 94 f.

<sup>248</sup> *Kommission*, K(2008)6022 endgültig corr, Rn. 94.

<sup>249</sup> *Kommission*, K(2009) 3900 endgültig korr, Rn. 62 ff.

<sup>250</sup> Zunächst die Genehmigung: *Kommission*, C(2009) 4297 final; später: *Kommission*, K(2009)8721 endgültig (Verfahrenseröffnung nach Vorlage eines Umstrukturierungsplans); *Kommission*, K(2011) 6483 endgültig (Genehmigung des Umstrukturierungsplans); *Kommission*, C(2013) 3908 final (Wiedererhöhung des Garantierahmens).

<sup>251</sup> *Kommission*, C(2009) 4297 final, Rn. 9, 10 ff, 15 ff.

Die Kommission genehmigte die Beihilfen unter Bezugnahme auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV<sup>252</sup> und begründete dies unter Bezugnahme<sup>253</sup> auf die Bankenrichtlinie mit dem potentiell erheblichen Einflusses der HSH Nordbank AG auf die Wirtschaft Deutschlands.<sup>254</sup>

Auch die spätere (Wieder-) Erhöhung des Garantierahmens<sup>255</sup> wurde auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV gestützt.<sup>256</sup>

#### 4. Hypo Real Estate

Die Genehmigung von Stützungsmaßnahmen<sup>257</sup> für die Hypo Real Estate Holding AG<sup>258</sup> („Hypo Real Estate“) erfolgte zunächst unter Rückgriff auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV. Die erste Genehmigung betraf Kredite und Kreditbürgschaften i.H.v. 35 Milliarden Euro. Sie wurden von der Kommission unter den Bedingungen der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien wegen sozialer Gründe nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV genehmigt.<sup>259</sup> Die Verhältnisse am Finanzmarkt, insbesondere das Austrocknen des Interbankencreditmarktes, wurden zwar als eine Ursache erwähnt,<sup>260</sup> aber nicht explizit zur Begründung der Entscheidung herangezogen.

Die folgende Verlängerung des Garantierahmens und die Beteiligung i.H.v. 8,65 % durch Übernahme neu geschaffener Aktien im Wert von 60 Millionen Euro durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (sog. SoFFin) wurden von der Kommission als Beihilfe gewertet und auf Grundlage der Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2 lit. b Var. 2 AEUV untersucht.<sup>261</sup> Die Kommission nahm Bezug auf die entsprechende Wertung in den damals bereits erfolgten Mitteilungen und ihre Ansicht bezüglich des FMStFG. Die Kommission führte zur Begründung nun auch die mögliche systemische Bedeutung der Hypo Real Estate für das deutsche und europäische Finanzsystem an und

---

<sup>252</sup> *Kommission*, C(2009) 4297 final, Rn. 32 ff; *Kommission*, K(2011) 6483 endgültig, Rn. 160 f.

<sup>253</sup> *Kommission*, C(2009) 4297 final, Rn. 34.

<sup>254</sup> *Kommission*, C(2009) 4297 final, Rn. 33, 34; *Kommission*, K(2011) 6483 endgültig, Rn. 161.

<sup>255</sup> *Kommission*, C(2013) 3908 final, Rn. 5, 24 ff.

<sup>256</sup> *Kommission*, C(2013) 3908 final, Rn. 44 ff.

<sup>257</sup> Vgl. die Übersicht bei *Kommission*, K(2011) 5157, Rn. 1 ff, 28 ff.

<sup>258</sup> Vgl. die Übersicht bei *Deutsche Bundesbank*, Finanzstabilitätsbericht 2009, S. 36.

<sup>259</sup> *Kommission*, K(2008)5735, bekanntgemacht unter ABl. 2008/C 293/1.

<sup>260</sup> *Kommission*, K(2008)5735, Rn. 6.

<sup>261</sup> *Kommission*, K(2009) 5888 endgültig.

ging davon aus, dass es ohne die Beihilfe zu einer beträchtlichen Störung des deutschen Wirtschaftslebens gekommen wäre.<sup>262</sup>

Auch weitere Kapitalzuführungen i.H.v. 2,96 Milliarden Euro und 3 Milliarden Euro sowie mögliche künftige Kapitalmaßnahmen wurden anhand des Art. 107 Abs. 2 lit. b Var. 2 AEUV geprüft.<sup>263</sup> Gleiches gilt für weitere Maßnahmen, insbesondere die darauf folgenden Kapitalmaßnahmen i.H.v. 1,85 Milliarden Euro, Liquiditätsgarantien durch den SoFFin i.H.v. 20 Milliarden Euro, eine weitere Garantie i.H.v. 20 Milliarden Euro und eine Kapitalzuführung i.H.v. 2,13 Milliarden Euro.<sup>264</sup>

## 5. Commerzbank

Zugunsten der Commerzbank erfolgten Stützungsmaßnahmen durch 8,2 Milliarden Euro stille Einlage<sup>265</sup> und die Gewährung eines Garantierahmens i.H.v. 15 Milliarden Euro<sup>266</sup> sowie später in einem zweiten Schritt durch die Zuführung von Eigenkapital als stille Einlage i.H.v. weiteren 8,2 Milliarden Euro<sup>267</sup> und die Übernahme von 25 % plus eine Aktie nach Kapitalerhöhung i.H.v. 1,8 Milliarden Euro<sup>268</sup>, sodass die Gesamtbeihilfen sich auf Kapitalmaßnahmen i.H.v. 18,2 Milliarden Euro und Garantien i.H.v. 15 Milliarden Euro beliefen.<sup>269</sup>

Die ersten Beihilfen erfolgten nach dem FMStFG und wurden von der Kommission deshalb nicht gesondert geprüft.<sup>270</sup> Die weiteren Beihilfen wurden von der Kommission an Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV gemessen.<sup>271</sup> Die Kommission zog die R&U-Leitlinien heran.<sup>272</sup> Die Kommission äußerte sich nicht zu der Frage, ob die Commerzbank ein grundsätzlich gesundes Unternehmen sei, wie es von der Bundesrepublik angenommen worden war.

---

<sup>262</sup> *Kommission*, K(2009) 5888 endgültig, Rn. 53 ff.

<sup>263</sup> *Kommission*, ABl. 2010/C 13/58.

<sup>264</sup> *Kommission*, K(2011) 5157, Rn. 76 ff.

<sup>265</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 29.

<sup>266</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 30.

<sup>267</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 31.

<sup>268</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 31.

<sup>269</sup> *FMSA*, Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin, Maßnahmenstand 31.12.2014; *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 33; *Commerzbank AG*, Geschäftsbericht 2012, S. 15; *Commerzbank*, Geschäftsbericht 2013, S. 41.;

<sup>270</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 1.

<sup>271</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 2, 80 ff, insbes. Rn. 85.

<sup>272</sup> *Kommission*, K(2009) 3708 endgültig, Rn. 85.

#### **IV Zwischenergebnis**

Bei den oben genannten Hilfen zugunsten von Finanzmarktunternehmen nahm die Kommission regelmäßig das Vorliegen einer Beihilfe an und griff zunächst auf den Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV und später auf den des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV zurück. Auf Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV wurde nicht zurückgegriffen. Ausnahmen zugunsten von Unternehmen der Daseinsvorsorge nach Art. 106 Abs. 2 AEUV spielten keine Rolle. Die Unterscheidung zwischen „grundsätzlich gesunden Unternehmen“ und ungesunden Unternehmen gab die Kommission zwischenzeitlich auf. Die R&U-Leitlinien wendete die Kommission stets an.

#### **E Ergebnis**

Kommt es im Rahmen systemischer Krisenbegegnungen zu staatlichen Stützungsmaßnahmen, sind diese auch am Beihilferecht der EU zu messen.

Die praktisch relevanten Vorschriften finden sich in Art. 107 AEUV und Art. 106 Abs. 2 AEUV. Sofern eine staatliche Stützungsmaßnahme als wirtschaftlicher Vorteil zu werten ist, der von einem Privaten in der jeweiligen Form nicht gewährt worden wäre, liegt eine im Grundsatz verbotene und legitimierungsbedürftige Beihilfe vor.

Zur Legitimierung kann in seltenen Fällen auf Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV zurückgegriffen werden, der jedoch lediglich die Beseitigung direkter Schäden ermöglicht. Umfangreiche, nicht auf den bereits eingetretenen Schaden beschränkte und systemorientierte Beihilfen können systematisch korrekt lediglich auf die Ausnahmvorschrift des Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV gestützt werden. Voraussetzung ist das Vorliegen einer „beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens“.

Die Kommission war in ihrer Entscheidungspraxis flexibler und griff auch auf Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV zurück. Während der Finanzmarktkrise griff sie jedoch explizit wegen der systemweiten Bedeutung der Beihilfeempfänger auch auf Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV zurück, sowohl in Einzelgenehmigungen, als auch in den Rahmenmitteilungen zur Finanzmarktkrise. Die Kommission wandte für Krisenbeihilfen stets – auch bei einer Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV – die R&U-Leitlinien an, modifiziert sie jedoch teilweise.

Für Unternehmen, die gemeinwirtschaftliche Dienste erbringen, können Unterstützungsleistungen darüber hinaus nach Art. 106 Abs. 2 AEUV mit dem Beihilferecht

vereinbar sein. Als gemeinwirtschaftliche Dienste kommen auch grundlegende Finanzdienstleistungen in Betracht.

Mehrere Ausnahmenvorschriften können nebeneinander herangezogen werden. Die Merkmale der Systemrelevanz und der Systemgefährdung finden im Beihilferecht keine direkte Entsprechung. Ist das betroffene System allerdings von besonderer Bedeutung, kann der Tatbestand einer „Gefahr einer Störung des Wirtschaftslebens eines Mitgliedstaates“ i.S.d. Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV gegeben sein. Andernfalls kann nach Auffassung der Kommission auch eine schützenswerte Marktstruktur betroffen und deshalb eine Beihilfe rechtmäßig sein.

Die Kommission hat – soweit ersichtlich – noch keine von den Mitgliedstaaten im Verlauf der Finanzmarktkrise als notwendig erachtete Hilfsmaßnahme scheitern lassen. Sie genehmigte Beihilfen unter Rückgriff auf die Ausnahmetatbestände der Art. 107 Abs. 3 lit. c und Art. 107 Abs. 3 lit. b Var. 2 AEUV und veröffentlichte hierzu mehrere Mitteilungen. Für Unternehmen, die lediglich auf Grund externer Bedingungen wie etwa einer umfassenden Krise, in nicht zurechenbarer Weise in Bedrängnis geraten sind, verlangt die Kommission auch keine Umstrukturierungsmaßnahmen, sodass eine am Finanzmarkt im Ganzen orientierte Gefahrenbekämpfung möglich erscheint.

Das Beihilferecht steht Rettungsmaßnahmen im Rahmen größerer Krisen nicht grundsätzlich im Wege.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Ambrosius, Gerold*, Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik, in: Cox, Helmut (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union – Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, Baden-Baden 2000, S. 15-43
- Appel, Ivo/Rossi, Matthias*, Finanzmarktkrise und Enteignung – Zur Vereinbarkeit des Rettungsübernahmegesetzes mit Verfassungs- und Europarecht, Baden-Baden 2009
- Arhold, Christoph*, Globale Finanzkrise und europäisches Beihilfenrecht – Die (neuen) Spielregeln für Beihilfen an Finanzinstitute und ihre praktische Anwendung, EuZW 2008, S. 713-718
- Attinger, Barbara Jeanne*, Europäische Zentralbank, Crisis Management and Bank Resolution – Quo Vadis, Europe?, EZB Legal Working Paper Series Nr. 13, Dezember 2011
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS)*, The transmission channels between the financial and real sectors: a critical survey of the literature, Februar 2011
- Bauer, Denise A*, Staatliches Handeln im systemrelevanten Markt am Beispiel des Rettungsübernahmegesetzes, DÖV 2010, S. 20-26
- Becker, Florian*, Staatlich-private Rechtsetzung in globalisierten Finanzmärkten, ZG 2009, S. 123-140
- Binder, Jens-Hinrich*, An den Leistungsgrenzen des Insolvenzrechts: Systemische Bankeninsolvenz und verfahrensförmige Sanierung, KTS, 2013, S. 277-309
- Bluhm, Marcel/Krahnen, Jan Pieter*, Systemic Risk in an Interconnected Banking System with Endogenous Asset Markets, 30. März 2014 [zitiert: Systemic Risk]
- Böckenförde, Thomas*, Die getarnte Enteignung, NJW 2009, S. 2484-2491
- Boos, Karl-Heinz/Fischer, Reinfrid/Schulte-Mattler, Hermann*, Kreditwesengesetz, 4. Auflage, München 2012
- Brämer, Patrick/Gischer, Horst/Richter, Toni*, Bankensystem und Regulierung – Lehren aus der Finanzkrise, in: Oberender, Peter (Hrsg.), Reform der Finanzmarktregulierung 2011, Berlin 2011, S. 11-28
- Brealey, Richard A/Myers, Stewart C/Marcus, Alan J*, Fundamentals of Corporate Finance, 6. Auflage, New York 2009
- Bubb, Andrea/Zimmermann, Heinz*, Ansteckungsrisiken im Finanzsystem: Übersicht und aktuelle Probleme, WWZ-Forschungsbericht 2004/09, Dezember 2004
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias*, EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – EUV/AEUV – Kommentar, 4. Auflage, München 2011
- Centrum für Europäische Politik (CEP)*, Eine ordnungspolitische EU-Finanzmarktregulierung. "Für einen neuen Umgang mit Risiken" [zitiert: Ordnungspolitische Finanzmarktregulierung]
- Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS); International Organization of Securities Commissions (IOSCO)*, Principles for financial market infrastructures, April 2012
- Cox, Helmut*, Das Angebot von Universaldienstleistungen und Probleme ihrer Vergabe im öffentlichen Bieterwettbewerb, in: Cox, Helmut (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union – Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, Baden-Baden 2000, S. 73-95 [zitiert: Universaldienstleistungen]

- Crones, Christian*, Selbstbindungen der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Eine Analyse der Rechtsprechung von EuGH und EuG zur ermessensbeschränkenden Wirkung von Gleichheitssatz und Vertrauensschutzprinzip auf Gemeinschaftsebene vor rechtsvergleichendem Hintergrund, Baden-Baden 1997 [zitiert: Selbstbindung im Gemeinschaftsrecht]
- Dombret, Andreas*, Banken und Unternehmen – füreinander oder gegeneinander?, Rede vom 30. September 2014, abrufbar unter [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2014/2014\\_09\\_30\\_dombret.html](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2014/2014_09_30_dombret.html), zuletzt eingesehen am 31.10.2014
- Dörr, Oliver*, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, *VVDStRL* 73 (2014), S. 323-362
- Dörries, Georg*, Zur Rechtsstellung von Landesbanken unter besonderer Berücksichtigung der Westdeutschen Landesbank, Frankfurt am Main 1988, zugleich Dissertation Bochum 1987 [zitiert: Landesbanken]
- Dreier, Horst*, Grundgesetz – Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2004-2010
- Dreier, Horst*, Grundgesetz – Kommentar, 2. Auflage, Supplementum 2010, Tübingen 2010
- Droege, Michael*, Die Wiederkehr des Staates – Eigentumsfreiheit zwischen privatem Nutzen und sozialisiertem Risiko, *DVBl.* 2009, S. 1415-1423
- D'Sa, Rose M.*, „Instant“ State Aid Law in a Financial Crisis – A U-Turn?, 2 *EStAL* 2009, S. 139-144
- Ehlers, Dirk*, Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen der Tätigkeit öffentlicher Unternehmen in Deutschland, in: Scherzberg, Arno/Can, Osman/Dogan, Ilyas (Hrsg.), *Das Recht der öffentlichen Unternehmen und der öffentlich-rechtlichen Banken*, Berlin/Münster 2012, S. 29-43 [zitiert: öffentliche Unternehmen]
- Emmerich, Volker*, *Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen*, Bad Homburg v.d.H. u.a. 1969 [zitiert: Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen]
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian*, Grundgesetz – Kommentar, 2. Auflage, München 2013
- European Banking Authority (EBA)*, Risk Assessment of the European Banking System, Juni 2015
- European Banking Authority (EBA)*, Risk Dashboard, Q1 2015
- Fehling, Michael*, Das europäische Beihilfenrecht in der Wirtschaftskrise, *EuR* 2010, S. 598-618
- Fischer zu Cramburg, Ralf*, Beihilferechtliche Prüfungen: EU-Kommission genehmigt Maßnahmen für HRE, WestLB, LBBW und HGAA, *NZG* 2010, S. 221
- Forsthoff, Ernst*, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938
- Forsthoff, Ernst*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil*, München 1950
- Forsthoff, Ernst*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil*, 10. Auflage, München 1973
- Giesberts, Ludger/Streit, Thilo*, Anforderungen an den "Private Investor Test" im Beihilfenrecht, *EuZW* 2009, S. 484-488
- Gleske, Christoph L.*, Wettbewerb öffentlicher und privater Kreditinstitute in Deutschland – Rechtsgrundlagen und Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1996, zugleich Dissertation Universität Würzburg 1995
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, *Das Recht der Europäischen Union*, München, Loseblatt



- von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen, Hatje, Armin*, Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, München 2015
- Gruson, Michael*, Zum Fortbestehen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zur Sicherung der Anleihen von Landesbanken, *EuZW* 1997, S. 357-363
- Heilmann, Sebastian*, Capital Market Reforms as an Economic and Political Process, *REGEM Analysis* 1, Mai 2003
- Hellermann, Johannes*, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung – Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen 2000
- Hermes, Georg*, Staatliche Infrastrukturverantwortung – Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen 1998
- Herz, Bernhard*, Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland: Finanzinstitutionen, in: *Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2002, S. 123-137 [zitiert: Finanzinstitutionen als Daseinsvorsorge]
- Höfling, Wolfram*, Finanzmarktregulierung – Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor – Finanzkrise und Reformbedarf, Gutachten F zum 68. Deutschen Juristentag, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.), Deutscher Juristentag, Verhandlungen des 68. Deutschen Juristentages Berlin 2010, München 2010 [zitiert: Gutachten F]
- Höfling, Wolfram*, Finanzmarktregulierung – Welche Regelungen empfehlen sich für den deutschen und europäischen Finanzsektor?, *NJW-Beilage* 2010, S. 98-101
- Hofmann, Gerhard*, Verschärfte Bankenregulierung, Bankenwettbewerb und Finanzierung des Mittelstandes, in: *Oberender, Peter* (Hrsg.), Reform der Finanzmarktregulierung 2011, Berlin 2011, S. 77-89 [zitiert: Verschärfte Bankenregulierung]
- Hoppe, Werner*, Zur Diskussion um den Haftungszuschlag für die kommunalen Sparkassen, *DVBl.* 1982, S. 45-51
- Hopt, Klaus J./Fleckner, Andreas M./Kumpan, Christoph/Steffek, Felix*, Kontrollerlangung über systemrelevante Banken nach den Finanzmarktstabilisierungsgesetzen (FMStG/FMStErgG), *NJW* 2009, S. 821-834
- Immenga, Ulrich*, Beihilfenkontrolle – Strukturen und Reichweite in der Finanzmarktkrise, in: *Immenga, Ulrich/Körber, Torsten*, Beihilfenrecht in der Krise – Reform des Beihilfenrechts ö Referate der 3. Göttinger Kartellrechtsgespräche vom 25. Oktober 2013, Baden-Baden 2014, S. 9-22
- Jarass, Hans D*, Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Wirtschaftsverfassungsrecht, 3. Auflage, Neuwied u.a. 1997 [zitiert: Wirtschaftsverfassungsrecht]
- Jestaedt, Thomas/Häsemeyer, Ulrike*, Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht, *EuZW* 1995, S. 787-792
- Jestaedt, Thomas/Wiemann, Joachim*, Anwendung des EU-Beihilfenrechts in der Finanzmarktkrise – Wettbewerbspolitisches Regulativ, Hemmschuh oder Feigenblatt?, *WuW* 2009, S. 606-619
- Joint Committee of the European Supervisory Authorities (Joint Committee)*, Joint Committee Report on Risks and Vulnerabilities in the EU Financial System, März 2015, *JC* 2015 07, 5. Mai 2015

- Kemmler, Iris*, Keine Anstalt ohne Anstaltslast – Zur Abschaffung der Anstaltslast für Landesbanken und Sparkassen, DVBl. 2003, S. 100-107
- Keßler, Jürgen/Dahlke, Ann*, Die Auswirkungen der Finanzkrise auf das europäische Beihilfenrecht, EWS 2009, S. 79-81
- Kleemann, Gerd*, Die Wettbewerbsregeln der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Ausnahme der Bestimmungen über staatliche Beihilfen – Eine kritische Darstellung des Kartellrechts der EWG, Baden-Baden 1962
- Kluth, Winfried*, Grenzen kommunaler Wettbewerbsteilnahme – Grenzen wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wettbewerb mit Privaten im Bereich der Sozialwirtschaft – Zur Dogmatik der wirtschaftlichen Betätigung des Staates, Köln 1988, zugleich Dissertation Universität Münster 1987
- Koenig, Christian*, Die Privilegien öffentlich-rechtlicher Einstandspflichten zugunsten der Landesbanken vor den Schranken der EG-Beihilfenaufsicht, EWS 1998, S. 149-156
- Koenig, Christian*, Öffentlich-rechtliche Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als staatliche Beihilfen gem. Art. 92 EGV?, EuZW 1995, S. 595-602
- Koenig, Christian/Sander, Claude*, Zur Beihilfenaufsicht über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nach Art. 93 EGV, EuZW 1997, S. 363-370
- Kohtamäki, Natalia*, Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, Tübingen 2012, zugleich Dissertation Universität Jena 2011 [zitiert: Reform der Bankenaufsicht]
- Kommission*, Consultation on a possible recovery and resolution framework for financial institutions other than banks
- Kommission*, EU Wettbewerbsrecht – Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Stand: 14. April 2014
- Kruse, Eberhard*, Kommunale Sparkassen im Blickfeld des europäischen Beihilferechts – Beihilfrechtliche Erwägungen im Anschluss an die gegenwärtig geführte Diskussion zu den Landesbanken, NVwZ 2000, S. 721-727
- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg)*, EU-Verträge Kommentar – EUV, AEUV, GrCh, 6. Auflage, Köln 2013
- Loewenheim, Ulrich/Meessen, Karl M/Riesenkampff, Alexander*, Kartellrecht – Kommentar, 2. Auflage, München 2009
- Löwer, Wolfgang*, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), S. 416-452
- Lübke, Julia*, öffentliches Kapital und öffentliche Interessen – die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Unternehmen im Binnenmarkt, EuR-Beil. 2011, S. 99-144
- Luja, Raymond*, State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework, 2 EStAL 2009, S. 145-159
- Mateus, Abel M*, The Current Financial Crisis and State Aid in the EU, 5 European Competition Journal (ECJ) 2009, S. 1-18
- Martin-Ehlers, Andrés*, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung – Much ado about nothing?, EWS 2001, S. 263-270

- Maunz, Theodor/Dürig, Günter,(Begr), Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H. (Hrsg)* Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt
- Maurer, Christian*, Die gesetzlichen Maßnahmen in Deutschland zur Finanzmarktstabilisierung 2008 und 2009 – verfassungs- und europarechtliche Probleme, in: Tietje, Christian/Kraft, Gerhard/Lehmann, Matthias (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 95, April 2010 [zitiert: Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung]
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Daseinsvorsorge und Universaldienst im europäischen Kontext, in: Ruland, Franz/Baron von Maydell, Bernd/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 631-651
- Mishkin, Frederic S*, The Economics of Money, Banking, and Financial Markets, 10. Auflage, Essex 2013
- Monopolkommission*, Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte – Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB – 2012/2013, 9. Juli 2014
- Nettesheim, Martin*, Europäische Beihilfeaufsicht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, EWS 2002, S. 253-263
- Niemeyer, Hans-Jörg/Hirsbrunner, Simon*, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei Sparkassen und die Zwischenstaatlichkeitsklausel in Art. 87 EG, EuZW 2000, S. 364-368
- Nierhaus, Michael*, Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und das europäische Beihilfenregime – Sechs Thesen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Sparkassen und Landesbanken im Spannungsfeld – Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 1. März 2001 in Berlin, Berlin 2002
- Ohler, Christoph*, Bankensanierung als staatliche Aufgabe, WiVerw 2010, S. 47-60
- Ohler, Christoph*, Die Entkoppelung von Staat und Banken – ein einlösbares Versprechen?, ZVglRWiss 113 (2014), S. 480-483
- Pfab, Alexander*, Das Rettungsübernahmegesetz als Grundlage einer verfassungsgemäßen Enteignung, BayVBl. 2010, S. 65-72
- Püttner, Günter*, Daseinsvorsorge: Eine Idee mit Zukunft?, in: Kirchhoff, Ulrich/Trilling, Gerhard (Hrsg), Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel – Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse – Festschrift für Helmut Cox, S. 1-10
- Reischauer, Friedrich/Kleinhans, Joachim*, Kreditwesengesetz (KWG), Loseblatt-Kommentar für die Praxis nebst sonstigen bank- und sparkassenrechtlichen Aufsichtsgesetzen sowie ergänzenden Vorschriften, Berlin, Loseblatt
- Röhl, Hans Christian*, En-Nationalisierung des Bankwesens – Zur Einführung –, ZVglRWiss 113 (2014), S. 465-469
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2009/10 – Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, 4. November 2009
- Sachs, Michael*, Grundgesetz – Kommentar, 7. Auflage, München 2014
- Scherer, Peter/Schödermeier, Martin*, Staatliche Beihilfen und Kreditgewerbe, ZBB 1996, S. 165-268
- Schimansky, Herbert/Bunte, Hermann-Josef/Lwowski, Hans-Jürgen*, Bankrechts-Handbuch, 4. Auflage, München 2011

- Schott, Alexander*, Reaktionen des Staates auf die Bedrohung der Finanzsystemstabilität durch Insolvenz systemrelevanter Kreditinstitute, Hamburg 2014, zugleich Dissertation Universität Bayreuth 2013 [zitiert: Reaktionen des Staates zur Finanzmarktstabilität]
- Schwarze, Jürgen*, Die europäische Beihilfenkontrolle (Art. 87 ff. EG) in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise, DVBl. 2009, S. 1401-1409
- Soltész, Ulrich*, Das Beihilferecht im Härtefall der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, EuR-Beil. 2011, S. 119-136
- Soltész, Ulrich*, Von *Lehman Brothers* bis zur „Siebten Krisenmitteilung“ – Die beihilferechtliche Praxis der EU-Kommission in der Finanzkrise, in: Immenga, Ulrich/Körber, Torsten, Beihilfenrecht in der Krise – Reform des Beihilfenrechts ö Referate der 3. Göttinger Kartellrechtsgespräche vom 25. Oktober 2013, Baden-Baden 2014, S. 23-50 [zitiert: Beihilferechtliche Praxis]
- Soltész, Ulrich/von Köckritz, Christian*, Die Europäische Kommission und staatlich unterstützte Banken – Umgestaltung der europäischen Bankenlandschaft durch das EG-Beihilfenrecht, WM 2010, S. 241-247
- Staats, Stefan*, Fusionen bei Sparkassen und Landesbanken – Eine Untersuchung zu den Möglichkeiten der Vereinigung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, München 2006, zugleich Dissertation Universität München 2005 [zitiert: Fusionen bei Sparkassen und Landesbanken]
- Stern, Klaus*, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip – Verfassungsrechtliche Verankerung und Europarechtsgemäßheit, Baden-Baden 2014
- Stern, Klaus*, Die institutionellen Grundlagen der Sparkassenorganisation, in: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisationen e.V. Bonn (Hrsg), Die Sparkassenorganisation in Wirtschaft, Gesellschaft und Region – historische Aspekte und Zukunftsperspektiven, Stuttgart 2000, S. 53-67
- Stern, Klaus*, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: Siekmann, Helmut (Hrsg.), Klaus Stern, Der Staat des Grundgesetzes – Ausgewählte Schriften und Vorträge, S. 381-415; zuerst veröffentlicht in: JZ 1960, S. 518-525, 557-562
- Stern, Klaus*, Sparkassen und Kommunen – Ihre kommunal- und sparkassenrechtliche Verknüpfung, in: Siekmann, Helmut (Hrsg), Klaus Stern – Der Staat des Grundgesetzes – Ausgewählte Schriften und Vorträge, Köln u.a. 1992, S. 918-947, Erstveröffentlichung: Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (Hrsg), Standortbestimmung, Stuttgart 1984, S. 133-165
- Storr, Stefan*, Der Staat als Unternehmer – öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, Tübingen 2001
- Streinz, Rudolf*, EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München 2012
- Tettinger, Peter J*, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der öffentlichen Versorgungswirtschaft. Entwicklungslinien im primären Gemeinschaftsrecht, in: Cox, Helmut (Hrsg), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union – Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, Baden-Baden 2000, S. 97-115 [zitiert: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse]
- Thiele, Alexander*, Finanzaufsicht – Der Staat und die Finanzmärkte, Tübingen 2014
- Thomas, Stefan*, Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission, EuR 2009, S. 423-443

- Tiemann, Konstantin*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Deutschland und Frankreich – Ein verfassungs- und wettbewerbsrechtliches Problem, dargestellt am Beispiel des Bankensektors, Frankfurt am Main u.a. 2009, zugleich Dissertation Freie Universität Berlin 2008 [zitiert: Privatisierung im Bankensektor]
- Tietmeyer, Hans*, Währungs- und Finanzmarktstabilität als Aufgabe – Rückblick und Perspektiven, in: Tietje, Christian/Kraft, Gerhard (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 85, März 2009
- von Usslar, Ludolf*, Der Staat als Akteur am Finanzmarkt im Lichte der Finanzkrise, Wirtschaftsdienst 2010, S. 36-43
- Vogel, Hans-Gert*, Öffentliche Kreditinstitute und EU-Beihilferecht, ZBB-Report 2001, S. 103-113
- Vollmöller, Thomas*, Öffentlichrechtliche Kreditinstitute und Beihilfenrecht, NJW 1998, S. 716-721
- Weiß, Wolfgang*, Öffentliche Unternehmen und EGV, EuR 2003, S. 165-189
- Wielpütz, Dinah*, Wenn der Staat bürgt – Finanzmarktkrise und Europäisches Beihilfenrecht, EWS 2010, S. 14-18
- Wolfers, Benedikt/Rau, Markus*, Enteignung zur Stabilisierung des Finanzmarktes: Das Rettungsübernahmegesetz, NJW 2009, S. 1297-1302
- Zetzsche, Dirk*, Beihilfe durch staatliche Kreditgewährung an die Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen: Der Fall Phoenix, WuW 2014, S. 958-970
- Zimmer, Daniel/Blaschczok, Martin*, Die Banken-Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission: Wettbewerbsschutz oder Marktdesign?, WuW 2010, S. 142-157

## IMFS WORKING PAPER SERIES

### *Recent Issues*

<b>95 / 2015</b>	Athanasios Orphanides	Fear of Liftoff: Uncertainty, Rules and Discretion in Monetary Policy Normalization
<b>94 / 2015</b>	Bettina Brüggemann Jinhyuk Yoo	Aggregate and Distributional Effects of Increasing Taxes on Top Income Earners
<b>93 / 2015</b>	Tobias H. Tröger	Regulatory Influence on Market Conditions in the Banking Union
<b>92 / 2015</b>	Janis Skrastins Vikrant Vig	How Organizational Hierarchy Affects Information Production
<b>91 / 2015</b>	Florian Hoffmann Roman Inderst Marcus Opp	Regulating Deferred Incentive Pay
<b>90 / 2015</b>	Helmut Siekmann	The Legality of Outright Monetary Transactions (OMT) of the European System of Central Banks
<b>89 / 2015</b>	Helmut Siekmann	The Legal Framework for the European System of Central Banks
<b>88 / 2015</b>	Florian Deuffhard Dimitris Georgarakos Roman Inderst	Financial Literacy and Savings Account Returns
<b>87 / 2015</b>	Falko Fecht Roman Inderst Sebastian Pfeil	A Theory of the Boundaries of Banks with Implications For Financial Integration and Regulation
<b>86 / 2015</b>	Markus Behn Rainer Haselmann Thomas Kick Vikrant Vig	The Political Economy of Bank Bailouts
<b>85 / 2014</b>	Elena Afanasyeva Jochen Güntner	Lending Standards, Credit Booms and Monetary Policy
<b>84 / 2014</b>	Athanasios Orphanides	Are Rules and Boundaries Sufficient to Limit Harmful Central Bank Discretion? Lessons from Europe
<b>83 / 2014</b>	Tobias H. Tröger	How Special Are They? – Targeting Systemic Risk by Regulating Shadow Banking
<b>82 / 2014</b>	Markus Behn Rainer Haselmann Vikrant Vig	The Limits of Model-Based Regulation
<b>81 / 2014</b>	Volker Wieland Maik Wolters	Is there a threat of self-reinforcing deflation in the Euro area? A view through the lens of the Phillips curve

<b>80 / 2014</b>	Hermann Remsperger	Der makroprudenzielle Komplex: der Prozess, das Schloss, das Urteil
<b>79 / 2014</b>	Athanasios Orphanides	What Happened in Cyprus? The Economic Consequences of the Last Communist Government in Europe
<b>78 / 2014</b>	Michael Binder Marcel Bluhm	On the Conditional Effects of IMF Loan Program Participation on Output Growth
<b>77 / 2014</b>	Helmut Siekmann	Zur Offenlegung der Bezüge von Sparkassenführungskräften im Internet
<b>76 / 2013</b>	Y. Emily Yoo	Financial Regulation and Supervision Across Business Lines in the United States – Financial Holding Companies post Gramm-Leach-Bliley Act
<b>75 / 2013</b>	Athanasios Orphanides	Is Monetary Policy Overburdened?
<b>74 / 2013</b>	Tilman Bletzinger Volker Wieland	Estimating the European Central Bank's "Extended Period of Time"
<b>73 / 2013</b>	Tobias H. Tröger	The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?
<b>72 / 2013</b>	Matthias Burgert Sebastian Schmidt	Dealing with a Liquidity Trap when Government Debt Matters: Optimal Time-Consistent Monetary and Fiscal Policy
<b>71 / 2013</b>	Helmut Siekmann Volker Wieland	The European Central Bank's Outright Monetary Transactions and the Federal Constitutional Court of Germany (publ. partially as "The question before the court", in: Economist, June 18, 2013)
<b>70 / 2013</b>	Elena Afanasyeva	Atypical Behavior of Credit: Evidence from a Monetary VAR
<b>69 / 2013</b>	Tobias H. Tröger	Konzernverantwortung in der aufsichtsunterworfenen Finanzbranche (publ. in: ZHR 2013, S. 475-517)
<b>68 / 2013</b>	John F. Cogan John B. Taylor Volker Wieland Maik Wolters	Fiscal Consolidation Strategy: An Update for the Budget Reform Proposal of March 2013
<b>67 / 2012</b>	Otmar Issing Volker Wieland	Monetary Theory and Monetary Policy: Reflections on the Development over the last 150 Years
<b>66 / 2012</b>	John B. Taylor Volker Wieland	Surprising Comparative Properties of Monetary Models: Results from a new Model Database
<b>65 / 2012</b>	Helmut Siekmann	Missachtung rechtlicher Vorgaben des AEUV durch die Mitgliedstaaten und die EZB in der Schuldenkrise (publ. in: Thomas M.J. Möller und Franz-Christoph Zeitler (ed.), Europa als Rechts-gemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, Tübingen 2013, pp.97-154)