ULRICH SOLTÉSZ*

EU-Beihilfenkontrolle in Zeiten geopolitischer Umwälzungen

Vortrag im Rahmen der 69. Bitburger Gespräche
Mainz, 15. / 16. 1. 2026

I. Hintergrund

1. Problemaufriss

In diesen unsicheren Zeiten wird in der öffentlichen Diskussion häufig die Frage aufgeworfen, ob das EU-Recht einen *Roadblocker* bei der Bewältigung der gegenwärtigen geopolitischen Herausforderungen darstellt. Dieser Vorwurf wird auch mit Blick auf das EU-Beihilfekontrollsystem erhoben, das von manchen Stakeholdern durchaus kritisch gesehen wird. Es sei bürokratisch und aufwändig, es benachteilige EU-Player, die Kommission versuche über die Hintertür des Beihilferechts Einfluss auf nationale Politik zu nehmen und begehe damit eine Kompetenzüberschreitung, und vieles mehr. Diese Kritik ist oft reflexhaft, uninformiert und trifft zum großen Teil nicht mehr zu. Häufig ist es Teil des populistischen EU-Bashings als bekanntes Mittel der politischen Auseinandersetzung *(„blame game"),* nicht nur in Deutschland. Dennoch lohnt es sich, dieser Fragestellung nachzugehen.

2. Das EU-Beihilferecht – Hintergrund und Kritik

Worum geht es? Das EU-Beihilferecht dient der Gewährleistung eines *„level playing field",* d. h. eines unverfälschten Wettbewerbs und der Vermeidung von Subventionswettläufen zwischen Mitgliedstaaten. Hintergrund dieser Überlegung war, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht nur durch Kartellrechtsverstöße (diese werden in Art. 101 ff. AEUV verboten) sowie staatliche Handels- und Freizügigkeitshemmnisse (diese werden in den Art. 28 ff., 45 ff., 49 ff., 56 ff. und 63 ff. AEUV behandelt) verzerrt werden kann. Denn eine ganz erhebliche Verfälschung des Wettbewerbs kann aus der Subventionierung „nationaler Champions" durch die Mitgliedstaaten resultieren.

In volkswirtschaftlicher Hinsicht können Beihilfen schädlich sein. Es handelt sich nicht selten um politisch motivierte Ad-hoc-Maßnahmen (zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Verhinderung sozialer Probleme in betroffenen Regionen), denen Ökonomen nur geringe positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen bescheinigen. Sie können sich als Wachstumsbremse auswirken, da kein Exit von ineffizienten Unternehmen und keine Marktbereinigung stattfindet, d. h. leistungsschwache Unternehmen bleiben am Markt *(„Zombie economy"),* und das *„Moral Hazard"-Phänomen* (d. h. die Förderung leichtfertigen Verhaltens, weil Unternehmen auf staatliche Rettung vertrauen) verstärkt werden kann. Strukturelle Probleme (Überkapazitäten) können mittels staatlicher Hilfe perpetuiert werden und eine schrankenlose Beihilfegewährung kann zum Subventionswettlauf zwischen Mitgliedstaaten führen.

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Partner bei Gleiss Lutz, Brüssel. Er bedankt sich bei Rechtsreferendar *Mario Mosbacher* für die hervorragende Unterstützung.

3. Das Beihilfekontrollsystem

Das Beihilfeverbot gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV gilt für Beihilfen von EU-Mitgliedstaaten:

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Dieses grundsätzliche Verbot ist allerdings kein Pauschalverbot, sondern eher ein „Präventivverbot mit Erlaubnisvorbehalt". Denn Beihilfen können auch durchaus positive Effekte haben. Sie können dort Anreize geben, bestimmte Tätigkeiten zu entfalten, wo ein sog. Marktversagen besteht. Die EU-Kommission kann Beihilfen genehmigen, z. B. um Marktversagen oder soziale/verteilungspolitische Defizite auszugleichen. Hierzu haben sich zahlreiche Kategorien genehmigungsfähiger Beihilfen herausgebildet wie z. B. F&E&I-Beihilfen[1], Regionalbeihilfen[2], Klima-/Umwelt-/Energie-Beihilfen[3], COVID-Beihilfen[4], Beihilfen im Zuge der Finanzkrise 2008/09[5], Ukraine-Beihilfen[6] oder Beihilfen für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI)[7].

Die Kommission verfügt hierbei über ein Genehmigungsmonopol. Nach Art. 108 Abs. 3 AEUV sind alle Beihilfen bei ihr anzumelden. Bis zu einer Positiventscheidung der Kommission, in der sie die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, darf die Beihilfe nicht gewährt werden (Vollzugsverbot). Bei der Genehmigung von Beihilfen verfügt die Kommission über ein weites Ermessen, das regelmäßig von den EU-Gerichten nur eingeschränkt kontrolliert wird.[8] Hieraus resultiert ein erheblicher politischer und wirtschaftlicher Gestaltungsraum der Brüsseler Wettbewerbshüter – wohlgemerkt ohne ein Mitspracherecht des Europäischen Parlaments oder anderer Institutionen.

4. Machtfülle der Brüsseler Behörde

Es trifft natürlich zu, dass die Kommission von ihrer Alleinzuständigkeit im Beihilferecht regen Gebrauch macht. Das Beihilferecht durchdringt heute zahlreiche Lebens- und Wirtschaftsbereiche – von der klassischen Industrie über erneuerbare Energien, Rundfunk, Medien, Gesundheit, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Verkehr, Infrastruktur, Wohnungsbau, Krankenversicherungssysteme, Abfallentsorgung bis hin zur Kultur. Auch für EU-rechtlich vorgebildete Juristen ist es oft erstaunlich, welche Kompetenzen sich die ehrgeizige Europäische Kommission zuschreibt. Dementsprechend reicht das Betätigungsfeld der Kommission von der Krankenhausförderung über die Rettung international tätiger Banken und Industriekonzerne bis hin zur Finanzierung von Museen, Windrädern, Freizeitparks, Atomkraftwerken, Fußballclubs und Regionalflughäfen. Sie beschäftigt sich mit Kapitalzuführungen, Darlehen, Steuerregeln, Umweltgesetzgebung, Energietarifen und vielem mehr.

Diese umfassende und überaus vielfältige Zuständigkeit beruht letztlich auf dem umfassenden Beihilfetatbestand in Art. 107 Abs. 1 AEUV, worunter nicht nur direkte Zuschüsse fallen, sondern alle möglichen wirtschaftlichen Vorteile, die den Wettbewerb verzerren können. Nach der ständigen Rechtsprechung ist der Beihilfebegriff sehr weit auszulegen und erfasst neben der Subvention im

---

[1] ABl. 2022 C 414/1.

[2] ABl. 2021 C 153/1.

[3] ABl. 2022 C 80/1.

[4] ABl. 2020 C 91I/1, geändert durch ABl. 2020 C 112I/1, ABl. 2020 C 164/3, ABl. 2020 C 218/3, ABl. 2020 C 340 I/1, ABl. 2021 C 34/6 und ABl. 2021 C 473/1.

[5] ABl. 2008 C 270/8; ABl. 2009 C 10/2; ABl. 2009 C 72/1; ABl. 2009 C 195/9, ABl. 2010 C 329/7; ABl. 2011 C 356/7; ABl. 2013 C 216/1.

[6] ABl. 2022 C 131 I/1, geändert durch ABl. 2022 C 280/1 und ABl. 2022 C 426/1 („Befristeter Krisenrahmen").

[7] DAWI-Freistellungsbeschluss, ABl. L, 2025/2630. Beihilfen, die die Voraussetzungen des DAWI-Freistellungsbeschlusses erfüllen, gelten, ohne dass einer Einzelfallentscheidung der Kommission bedarf, bereits als genehmigt.

[8] EuGH 11.1.2014 – C-440/22, ECLI:EU:C:2024:26 = BeckRS 2024, 92 – *Wizz Air/Kommission*.

engeren Sinne auch andere Formen der Begünstigung[9] wie z. B. staatliche Garantien oder Bürgschaften[10], Steuererleichterungen[11], günstige Kredite[12], Kapitalzuführungen[13], Zahlungsaufschübe[14], vorteilhafte Lieferverträge[15], günstige Gebührengestaltungen[16], Grundstücksverkäufe unter Marktwert[17], Privatisierungen zum Vorzugspreis[18], günstige Aufträge[19], kostenlose Zuteilungen von Emissionszertifikaten, Befreiungen von einer Umlage[20] sowie rein faktische Begünstigungen[21].

5. Fragestellung

Steht das EU-Beihilferecht der Bewältigung der anstehenden Probleme im Weg und ist es grundsätzlich *„fit for purpose"*? Trifft die oft klischeehaft formulierte Pauschalkritik an der angeblich überbordenden „Brüsseler Bürokratie" zu? Dies soll im Folgenden anhand einiger Herausforderungen der Gegenwart beleuchtet werden. Hierbei handelt es sich lediglich um Schlaglichter. Diese Betrachtung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie zeigt aber, dass das gelegentlich mit grobem Pinselstrich gezeichnete Bild einer lähmenden Beihilfeaufsicht sicherlich nicht zutrifft.

II. „Verteidigungsausnahme" nach Art. 346 AEUV

Steht das Beihilferecht den verteidigungspolitischen Herausforderungen entgegen? Einen zentralen Punkt in der aktuellen Diskussion nimmt das Thema Verteidigungsfähigkeit ein. Seit einigen Monaten hat die Europäische Verteidigungspolitik einen völlig neuen Stellenwert bekommen. Im Hinblick auf das EU-Ziel *„Readiness 2030"*[22] ist in den nächsten Jahren mit riesigen Investitionen im Bereich *Defense* zu rechnen – wahrscheinlich oft im Rahmen von EU-weiten Kooperationen und Transaktionen.

In der wettbewerbsrechtlichen Praxis und Rechtsprechung sowie der Literatur spielte das Thema Verteidigung – abseits kartellvergaberechtlicher Fragestellungen – allerdings bisher keine allzu große Rolle. Dies war auch dem Umstand zu verdanken, dass das Europäische Wettbewerbsrecht

---

[9] EuGH 24.1.2013 – C-73/1 P, ECLI:EU:C:2013:32 Rn. 69 = BeckRS 2013, 80149 – *Frucona Košice/Kommission* m. w. N.

[10] EuGH 8.12.2011 – C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814 Rn. 39 = BeckRS 2012, 80085 – *Residex Capital IV;* Bürgschaftsmitteilung der Kommisson, ABl. 2008 C 155/10.

[11] EuGH 10.9.2024 – C-465/20 P, ECLI:EU:C:2024:724 = BeckRS 2024, 23171 – *Kommission/Irland u. a. (Apple)*.

[12] EuG 30.4.1998 – T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77 Rn. 42 = BeckRS 1998, 55290 – *Vlaamse Gewest/Komission*.

[13] EuGH 4.9.2014 – C-533/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142 Rn. 39 = BeckRS 2014, 81718 – *SNCM und Frankreich/Corsica Ferries France*.

[14] EuGH 5.10.2017 – C-467/15 P, ECLI:EU:C:2017:799 = BeckRS 2017, 128918 – *Kommission/Italien*.

[15] EuG 5.8.2003 – T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217 Rn. 112 = BeckRS 2003, 154226 – *P & O European Ferries (Vizcaya)/Kommission*.

[16] EuGH 21.12.2016 – C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971 = EuZW 2017, 195 – *Kommission/Hansestadt Lübeck:* Begünstigung, aber mangels Selektivität keine verbotene Beihilfe.

[17] EuGH 16.12.2010 – C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778 Rn. 34 = BeckRS 2010, 91440 – *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*.

[18] EuGH 24.10.2013 – C-214/12 P u. a., ECLI:EU:C:2013:682 Rn. 117 = EuZW 2014, 36 – *Land Burgenland u. a./Komission*.

[19] EuG 1.7.2010 – T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268 Rn. 57 = BeckRS 2010, 90825 – *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Kommission*.

[20] EuGH 19.5.2019 – C-405/16 P, ECLI:EU:C:2019:268 = EuZW 2019, 418 – *Deutschland/Kommission (EGG 2012):* Begünstigung durch Befreiung von der EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen, aber mangels Staatlichkeit der Mittel keine verbotene Beihilfe.

[21] EuGH 13.6.2002 – C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363 Rn. 60 ff. = EuZW 2002, 692 – *Niederlande/Komission*.

[22] White Paper for European Defence – Readiness 2030, vgl. Kommission, Pressemitteilung v. 19.3.2025, IP/25/793.

in diesem Bereich schon immer recht flexibel war und den Unternehmen sowie Mitgliedstaaten relativ große Spielräume eröffnet. Im Zentrum steht die primärrechtliche Norm des Art. 346 Abs. 1 b) AEUV, der eine ziemlich weite Bereichsausnahme für die Wahrung mitgliedstaatlicher Interessen im Bereich der Landesverteidigung und der nationalen Sicherheit schafft. Hiernach kann jeder Mitgliedstaat „die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen", allerdings verbunden mit dem Verbot einer Quersubventionierung, wonach „diese Maßnahmen […] auf dem Binnenmarkt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen" dürfen. Dies wird flankiert durch eine Konsultations- und Abstimmungspflicht (Art. 347 AEUV) und einen rudimentär angelegten Streitschlichtungsmechanismus (Art. 348 AEUV), ggf. unter Einbeziehung des EuGH.

Die Vorschrift begründet eine Ausnahme von allen Vertragsbestimmungen. In der Praxis heißt dies, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie sich auf diese Klausel berufen, zumindest für den militärischen Teilbereich die Wettbewerbsregeln und damit das Beihilferecht außer Kraft setzen können. Die GD Wettbewerb muss dann ihre Prüfung auf den nicht-militärischen Teil beschränken. Dies ist von weitreichender Bedeutung, denn die Vorschrift erlaubt letztlich die Subventionierung der mitgliedstaatlichen Verteidigungsindustrie ohne die strengen Vorgaben des Art. 107 f. AEUV und des hierzu ergangenen umfangreichen *„soft law".* Die Kommission und die Unionsgerichte haben diesen Freiraum, der letztlich auf der Kompetenzordnung der Verträge beruht, stets respektiert und häufig recht weit ausgelegt[23] – so zumindest die Einschätzung zahlreicher Beobachter.

Zwar stellen sich unter der Generalnorm des Art. 346 AEUV immer noch Zweifelsfragen wie z. B. die Beschränkung auf die (veraltete) Kriegsgüterliste nach Art. 346 Abs. 2 AEUV sowie der Ausschluss von *„Spill-over"-Effekten* auf den nicht-militärischen Teil (Stichwort Quersubventionierung)[24]. Zudem bleibt abzuwarten, ob der EuGH angesichts der aktuellen weltpolitischen Lage einzelne Tatbestandsmerkmale der Vorschrift (noch) großzügiger auslegen wird. Bei der Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen dürften die Beihilferegeln aber keine unüberwindliche Barriere darstellen. Im Übrigen stehen der Kommission die Genehmigungstatbestände nach Art. 107 Abs. 3 AEUV zur Verfügung, bei der sie über weites Ermessen verfügt.

III. Resilienz und Vermeidung strategischer Abhängigkeiten

Auch die Resilienz der EU-Industrie und die Vermeidung strategischer Abhängigkeiten sind Gegenstand der aktuellen Diskussion. Die Handlungsfähigkeit der Union auf diesen Gebieten wird durch eine Reihe von Regelwerken *(„soft law")* gewährleistet.

Ein Beispiel für die wichtige Halbleiterindustrie sind der European Chips Act (ECA)[25] und seine begleitenden Mitteilungen[26], die äußerst großzügige Regelungen für Subventionen für große Investitionen im Halbleitersektor enthalten. Das Regelungspaket dient der Versorgungssicherheit und Widerstandsfähigkeit des Halbleitersektors der EU, um Investitionen anzuziehen und die Produktionskapazitäten zu verbessern („Ein Chip-Gesetz für Europa").[27] Mittlerweile gab es mehrere Positivbeschlüsse auf dieser Grundlage.[28] Zum Beispiel hat die Kommission im August 2024 eine

---

[23] Grundlegend EuG 30.9.2023 – T-26/01, ECLI:EU:T:2003:248 Rn. 57 ff. = BeckRS 2003, 156390 – *Fiocchi Munizioni/Kommission*.

[24] Hierzu EuGH 28.2.2013 – C 246/12 P, ECLI:EU:C:2013:133 Rn. 24 ff. = BeckRS 2013, 80453 – *Ellinika Nafpigeia/Kommission;* Kommission, Beschl. v. 2.7.2008, C (2008) 3118 final, Rn. 71, 75; Kommission, Pressemitteilung v. 1.6.2005, IP/05/649.

[25] Verordnung (EU) 2023/1781, ABl. 2023 L 229/1.

[26] COM(2022) 45 final.

[27] Hierzu *Soltész*, EuZW 2023, 5 (11).

[28] https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/european-chips-act (zuletzt abgerufen am 6.3.2026).

5 Mrd. € schwere deutsche Maßnahme zur Unterstützung der European Semiconductor Manufacturing Company (ein Gemeinschaftsunternehmen von TSMC, Bosch, Infineon und NXP) für den Bau und Betrieb eines Mikrochip-Werks in Dresden genehmigt.[29]

Eine zunehmende Bedeutung für die Resilienz der EU-Wirtschaft hat zudem die Mitteilung zu Important Projects of Common European Interest (IPCEI).[30] Hierbei handelt es sich um „wichtige Vorhaben von gemeinsamem wirtschaftlichem Interesse", die der zielgerichteten Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandortes Europa, der Unterstützung von europäischen Zielen (Green Deal, Digital Transition) sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der strategischen Autonomie Europas dienen. Primärrechtliche Rechtsgrundlage ist Art. 107 Abs. 3 b) AEUV. Die IPCEIs umfassen mehrere Mitgliedstaaten und Unternehmen sowie Forschungseinrichtungen. Sie sollen vor allem zu positiven Effekten für den Binnenmarkt und zu *Spill-over-Effekten* für die Wirtschaft führen. Die EU konzentriert sich hier vor allem auf strategisch bedeutende Bereiche (KI, Halbleiter, Batterien, Wasserstoff etc.).

IV. Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit

Klimaschutz ist bekanntlich eine *„Flagship-Policy"* der Kommission, wobei die EU-Klimapolitik von einigen Kreisen als Wettbewerbsnachteil der EU-Industrie begriffen wird. Auch hier gibt der EU-beihilferechtliche *acquis communautaire* den Mitgliedstaaten Instrumente, um diesen Zielkonflikt zu lösen.

Im Juni 2025 hat die Kommission den neuen Beihilferahmen zum Deal für eine saubere Industrie angenommen („State aid framework supporting the Clean Industrial Deal = CISAF")[31], der den Mitgliedstaaten Werkzeuge an die Hand gibt, um die Entwicklung sauberer Energie, die Dekarbonisierung der Industrie und saubere Technologien voranzutreiben. Der CISAF ist eine der ersten konkreten Maßnahmen, welche aus dem „Clean Industrial Deal" („CID") der Kommission hervorgeht.

Die Regelung war eine Herzensangelegenheit der neuen Wettbewerbs-Kommissarin *Teresa Ribera*. Der CISAF ersetzt den seit 2022 geltenden Befristeten Rahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels („Temporary Crisis and Transition Framework = TCTF")[32]. Das 80-seitige Dokument adressiert vor allem den Ausbau erneuerbarer Energien und die verstärkte Nutzung kohlenstoffarmer Brennstoffe, befristete Strompreisentlastungen für energieintensive Verbraucher (um den Übergang zu niedrigpreisigem, sauberem Strom sicherzustellen), die Dekarbonisierung bestehender Produktionsanlagen, die Entwicklung von Fertigungskapazitäten für saubere Technologien und die Verringerung der Risiken von Investitionen. Insbesondere mit den Strompreisentlastungen für energieintensive Unternehmen soll ein sog. *„carbon leakage"* (Produktionsverlagerung von Europa in weniger streng regulierte Länder) vermieden werden.

Daneben kommen die „Leitlinien für Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen" zur Anwendung (CEEAG)[33] sowie die Leitlinien für Beihilfen im Zusammenhang mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)[34], die im Januar 2026 geändert wurden[35], um der Gefahr des *„carbon leakage"* entgegenwirken zu können.

---

[29] Kommission, Pressemitteilung v. 20.8.2024, IP/24/4287.

[30] ABl. 2021 C 528/10.

[31] ABl. C/2025/3602.

[32] ABl. 2023 C 101/3, geändert durch ABl. C/2023/1188 und ABl. C/2024/3113.

[33] Kommission, Pressemitteilung v. 21.12.2021, IP/21/6982.

[34] ABl. 2020 C 317/5.

[35] ABl. C/2026/196.

Das *„soft law“* bietet also ein großes Maß an Flexibilität, aber es obliegt den Mitgliedstaaten, Programme zu entwickeln und anzumelden.

V. Ein Blick zurück

Auch der Blick auf die Herausforderungen der Vergangenheit (Ukraine, COVID, Finanzkrise) zeigt, dass die Kommission in Krisen in Rekordzeit umfangreiche *„Temporary Frameworks“* erlassen und angepasst hat. Zudem hat sie eine Rekordzahl von Positivbeschlüssen für hohe Beihilfen verabschiedet, oft innerhalb von Tagen oder Wochen.

1. Finanzkrise 2008/09

Im Rahmen der Finanzkrise 2008/2009 war es eine herausragende (quasi-)gesetzgeberische Leistung, dass die Kommission in der Folge fünf detaillierte Mitteilungen verabschiedete, die die Kriterien für die Prüfung von Beihilfen für Banken unter Art. 107 Abs. 3 b) AEUV im Einzelnen erläuterten:

- Die erste Bankenmitteilung[36], die die allgemeinen Voraussetzungen für die Stützung von Finanzinstituten erläuterte,
- die Rekapitalisierungsmitteilung[37], die die Vorgaben der Bankenmitteilung für die praktisch äußerst bedeutsamen Rekapitalisierungsmaßnahmen konkretisierte,
- die *Impaired-Asset-Mitteilung*[38], in der *„Bad Bank“-Modelle* (Auslagerung von toxischen Assets auf Abwicklungsanstalten) behandelt wurden,
- die Umstrukturierungsmitteilung[39] sein, in der die Anforderungen an eine Umstrukturierung von Banken dargelegt wurden,
- die fünfte Bankenmitteilung[40], mit der die Grundsätze der ersten vier Mitteilungen wieder eingeschränkt bzw. verschärft wurden.

Für die vom *„credit crunch“* betroffene Realwirtschaft erließ die Kommission im selben Zeitraum den „Vorübergehenden Beihilferahmen“[41]. All dies wurde begleitet von einer Unzahl von Entscheidungen, oft unter komplexen Auflagen.

2. Corona-Pandemie

Bereits zu Beginn der Krise, am 19. März 2020, verabschiedete die Kommission einen (neuen) Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 („Befristeter Beihilferahmen“), um schwerwiegende Störungen des Wirtschaftslebens in der gesamten EU abzuwenden.[42] Der Befristete Beihilferahmen baute auf den Erfahrungen aus den Maßnahmen während der Finanzkrise in den Jahren 2008/09 auf. Er wurde insgesamt sechs Mal geändert. Hiermit sollte ein schrittweises und koordiniertes Auslaufen der Krisenhilfen ohne abruptes Ende erreicht werden. Auch während dieser Zeit hat die Kommission zahlreiche komplexe Beihilfemaßnahmen untersucht und genehmigt.

---

[36] ABl. 2008 C 270/8.

[37] ABl. 2009 C 10/2.

[38] ABl. 2009 C 72/1.

[39] ABl. 2009 C 195/9.

[40] ABl. 2010 C 329/7.

[41] ABl. 2009 C 83/1.

[42] ABl. 2020 C 91 I/1, geändert durch ABl. 2020 C 112I/1, ABl. 2020 C 164/3, ABl. 2020 C 218/3, ABl. 2020 C 340 I/1, ABl. 2021 C 34/6 und ABl. 2021 C 473/1.

3. Ukraine

Die Kommission erließ in der Folge einen „Befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine“[43]. Ziel des Befristeten Krisenrahmens war es, Unternehmen zu helfen, die von den wirtschaftlichen Folgen der Ukraine-Krise betroffen waren, z. B. durch den Rückgang der Nachfrage, die Unterbrechung bestehender Verträge und Projekte mit entsprechenden Umsatzeinbußen, gestörte Lieferketten (bspw. für Rohstoffe und sonstigen Input) sowie den Anstieg der Strom- und Gaspreise.

Anschließend wurde der Rahmen zum „Temporary Crisis and Transition Framework“ (TCTF)[44] und erlaubte auch bestimmte Beihilfen für die Umsetzung des Green Deals.

4. Zwischenergebnis

Der Rückblick unterstreicht: Das Europäische Beihilferecht stand in den vergangenen Jahren der Krisenbewältigung nicht im Weg. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht, dass in den letzten Jahren auch zunehmend die (gegenläufige) Kritik geäußert wurde, dass die Beihilferechtsdurchsetzung zu lax geworden sei. Dies wurde vor allem an der angeblich rückläufigen Zahl der Negativentscheidungen festgemacht. Diese rein empirische Betrachtungsweise greift allerdings zu kurz, denn in den letzten Jahrzehnten hat sich in den Beihilfeverfahren die zunehmende Praxis herausgebildet, dass die Mitgliedstaaten geplante Beihilfeprojekte bei der Kommission im Rahmen von Pränotifizierungsgesprächen vorstellen und nach relativ intensiven Diskussionen, die in diesem Rahmen stattfinden, entsprechend modifizieren, wenn Widerstand aus Brüssel zu erwarten ist. Anders als in früheren Zeiten wird die Sache also nicht „eskaliert“ und man riskiert keine förmliche Prüfung und mögliche Untersagung; dies auch vor dem Hintergrund, dass Rechtsschutz vor den Unionsgerichten selten erfolgreich ist. Die sinkende Zahl von Untersagungen und Rückforderungen ist also gerade Ausdruck eines selbstbewussten und effizienten *Enforcement.*

VI. Exkurs: Ein Korsett nur für EU-Player?

1. Die neue FSR

Es trifft zu, dass sich das EU-Beihilferecht nur an EU-Mitgliedstaaten wendet. Dies hatte zu einem gewissen Handicap für EU-Unternehmen geführt, da die EU-Mitgliedstaaten den strengen Grenzen des EU-Beihilferechts unterlagen, wenn sie in der EU tätige Unternehmen subventionieren wollen, während für von Drittstaaten gewährte Subventionen keine vergleichbare Beihilfekontrolle bestand. Dies hat sich allerdings aber mit der Einführung der Drittstaatensubventionsverordnung (FSR)[45] geändert.[46] Die Verordnung soll die beschriebene Regelungslücke schließen. Die neuen Vorschriften geben der Kommission drei weitreichende Instrumente an die Hand, um gegen durch drittstaatliche Subventionen verursachte Verzerrungen im Binnenmarkt vorzugehen:

- eine anmeldebasierte Fusionskontrolle für bestimmte M&A-Transaktionen;
- ein anmeldebasiertes Instrument zur Überprüfung von Angeboten in bestimmten öffentlichen Vergabeverfahren;
- ein allgemeines Auffanginstrument zur Ad-hoc-Untersuchung aller anderen Marktsituationen auf eigene Initiative der Kommission.

Das neue System ist allerdings nicht unumstritten. Auch wenn die neuen Vorschriften primär auf drittstaatliche Unternehmen zielen, führen sie auch für EU-Unternehmen zu mehr Bürokratie und

---

[43] ABl. 2022 C 131 I/1, geändert durch ABl. 2022 C 280/1 und ABl. 2022 C 426/1 („Befristeter Krisenrahmen“).

[44] ABl. 2023 C 101/3, geändert durch ABl. C/2023/1188 und ABl. C/2024/3113.

[45] Verordnung (EU) 2022/2560, ABl. 2022 L 330/1.

[46] Für einen Überblick zu den verschiedenen Instrumenten unter der FSR („Tools“), siehe *Soltész,* EuZW 2025, 5 (10 f.) und *ders.,* EuZW 2024, 5 (12 f.).

zusätzlichem Aufwand. Vor allem die Anmeldeverfahren für geplante M&A-Transaktionen und öffentliche Vergabeverfahren sind kostspielig und zeitaufwendig. Das neue System gilt parallel zu den bestehenden Fusionskontrollsystemen auf EU- und nationaler Ebene sowie zu den nationalen Vorschriften des Außenwirtschaftsrechts und der Investitionskontrolle, die natürlich ebenfalls weiterhin zu beachten sind. Die neuen Vollzugsverbote sowie die Risiken und Unwägbarkeiten – einschließlich der Möglichkeit der Kommission, von Amts wegen Fälle aufzugreifen, in denen die Anmeldeschwellen nicht erreicht werden, möglicherweise sogar nach Closing – müssen künftig auch in der Planung von Transaktionen entsprechend berücksichtigt werden.[47]

2. Die bisherige Praxis

Die Probleme dieses Ansatzes *(„overreach")* treten mittlerweile zutage. Vor allem gibt es viel mehr Fälle als bei Erlass prognostiziert wurden. Und das aus „unverdächtigen" Regionen: Während die ursprüngliche Zielrichtung der FSR vor allem auf subventionierte Player aus Asien (vor allem China) gerichtet war, kommt die ganz überwiegende Zahl der Anmeldungen aus der EU, den USA und Großbritannien.

Die Unternehmen ächzen zudem unter den Bürden des Systems. Die erste Phase-II-Entscheidung nach der FSR im Fall e&[48] war sehr umfangreich und führte den betroffenen Stakeholdern die potenzielle Komplexität und die damit verbundene Abschreckungswirkung für Investoren deutlich vor Augen. Das Drittstaatunternehmen e& (mehrheitlich im Besitz eines Staatsfonds der Vereinigten Arabischen Emirate) wollte die alleinige Kontrolle über das EU-Telekommunikationsunternehmen PPF erlangen. Dies musste nach dem M&A-Tool unter der FSR genehmigt werden. Die teilweise im Lehrbuchstil gehaltene Entscheidung zeigt, dass die Kommission sich bei der Auslegung des Begriffs der Subvention sehr eng an die beihilferechtlichen Begriffe anlehnt, vor allem bei der Frage der Begünstigung und der Zurechenbarkeit. So soll eine unbegrenzte Garantie, die die Nichtanwendbarkeit der gewöhnlichen Insolvenzgesetze auf bestimmte öffentliche Unternehmen vorsieht, als wettbewerbsverzerrende Subvention (Art. 5 FSR) angesehen werden. Bei Darlehen von öffentlichen Banken aus Nicht-EU-Ländern können die Parteien den Subventionscharakter widerlegen, indem sie nachweisen, dass die betreffende öffentliche Investition *pari passu* mit privaten Investitionen vorgenommen wurde oder andere private Benchmark-Transaktionen belegen, dass die Transaktion zu Marktbedingungen stattfand. Unter Berufung auf die Rechtsprechung zum EU-Beihilferecht kam die Kommission außerdem zu dem Schluss, dass die Zurechenbarkeit an den Staat bereits deshalb bejaht werden könne, da es unwahrscheinlich sei, dass das Nicht-EU-Land nicht an der betreffenden Maßnahme beteiligt war (basierend auf der Eigentums- und Managementstruktur der Einrichtung sowie ihrem Entscheidungsprozess).

In materieller Hinsicht ging die Kommission vom Vorliegen erheblicher Subventionen aus. Die Beamten entschieden allerdings, dass dies das Ausschreibungsverfahren nicht verzerrt habe, da niemand anderes an der Übernahme des Zielunternehmens interessiert war und die Bewertung mit anderen Telekommunikationsgeschäften vergleichbar war. Die Garantie zugunsten von e& könne jedoch in Zukunft den Wettbewerb auf den europäischen Telekommunikationsmärkten verzerren, da das Zielunternehmen Zugang zu den uneingeschränkten Finanzierungskapazitäten von e& und des dahinterstehenden Staates erhalte.

Der Fall wurde, wie häufig in der Fusionskontrolle, durch Zusagen „gelöst". Der Erwerber erklärte sich bereit, die Aktivitäten von PPF im EU-Geschäft für bis zu 15 Jahre nicht zu Vorzugsbedingungen zu finanzieren, sondern nur *„at-arms-length".* Auch die umfassende Garantie wurde in dieser Form abgeschafft. Er verpflichtete sich zudem, die Kommission in einem aufwändigen Prozess über geplante Akquisitionen zu informieren und bestimmte Transaktionen erst durchzuführen,

[47] Für einen Überblick siehe *Weiß*, ECLR 2026, 15.

[48] Kommission, Beschl. v. 24.9.2024, FS.100011 – e&/PPF Telecom Group.

wenn ein Überwachungstreuhänder eine positive Überprüfung durchgeführt hat. Ein solches Korsett ist für einen ausländischen Investor naturgemäß wenig attraktiv. Kritische Stimmen haben daher angemerkt, dass solche Entscheidungen eine Abschreckungswirkung zur Folge haben können.

Ähnliche Erfahrungen wurden aus dem zweiten Phase II-Verfahren berichtet, das die Übernahme des deutschen Chemieunternehmens Covestro durch die Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC) betraf[49] – eine Transaktion, die von deutscher Seite offenbar begrüßt wurde und die auch mit einer größeren Kapitalzufuhr für das angeschlagene Zielunternehmen verbunden sein sollte. Hier gab es einige Unterbrechungen des Verfahrens *(„stop the clock")*, die von der Kommission mit ausstehenden Informationen begründet wurden. Von den betroffenen Parteien wurde dies hingegen als unverhältnismäßig angesehen, verbunden mit der Einschätzung, dass das schwierige und überlange Verfahren die *„viability of this investment"* in Frage stellen würde. Um die wettbewerbsrechtlichen Bedenken auszuräumen und die Freigabe zu erhalten, sagten die Parteien letztlich die Anpassung der ADNOC-Satzung zu, um sicherzustellen, dass diese nicht vom allgemeinen Insolvenzrecht abweicht, wodurch die unbegrenzte staatliche Garantie entfiel. Zudem verpflichteten sie sich zur Weitergabe von Patenten von Covestro an bestimmte Marktteilnehmer zu transparenten Bedingungen, was nach Einschätzung der Kommission die negativen Auswirkungen der Transaktion ausgleichen würde.

In jedem Fall waren diese Anmeldungen für die anmeldenden Parteien mit einem hohen Aufwand verbunden, während die inhaltlichen Prüfungen sehr begrenzt waren. Dies lag auch daran, dass die Kommission großes Interesse an der Eigentums-/Finanzierungsstruktur von Unternehmen mit Verbindungen zu Drittländern gezeigt hat. Dies kann zeitaufwändig sein, da zu den zahlreichen Private-Equity-Investoren oft staatlich unterstützte Partner gehören (Staatsfonds, Pensionsfonds, Universitäten und staatlich verbundene Fonds usw.).

Bei den anderen beiden Instrumenten ist das Gesamtbild zumindest aus Sicht der EU-Industrie besser. Die FSR hatte eine gewisse protektionistische Wirkung auf das öffentliche Beschaffungswesen. Nach Einleitung der ersten eingehenden Untersuchungen zogen die betroffenen Nicht-EU-Bieter ihre Angebote zurück und schieden aus dem Beschaffungsverfahren aus (CCRC, Shanghai Electric und Longi) – zum Vorteil der EU-Hersteller.

Beachtenswert ist insbesondere vor dem Hintergrund der gelegentlich zögerlichen Behandlung von Beschwerden im Beihilferecht, dass die Kommission vom *„ex officio-Tool"* durchaus Gebrauch macht (Windkraftanlagen, Sicherheitstechnologie, Online-Plattformen) und in diesem Zusammenhang sogar einige *Dawn Raids* durchführte. Kurz vor Weihnachten 2025 hat sie im Fall *Nuctec,* der den Bereich Sicherheitstechnik *(„threat detection systems")* betrifft, eine erste vertiefte Prüfung zu chinesischen Subventionen eingeleitet.[50] Auch in diesem Fall war eine Nachprüfung bei dem Unternehmen vorangegangen. Mittlerweile wurde auch ein zweites förmliches Prüfverfahren unter dem *„ex officio-Tool"* eröffnet.[51]

3. Neue Leitlinien

Die im Januar 2026 erlassenen neuen Leitlinien[52] befassen sich nicht mit den Anmeldeschwellen (oder dem Aufwand für die Erstellung von FSR-Anmeldungen), sondern zielen darauf ab, (i) den Begriff der Wettbewerbsverzerrung gemäß Art. 4 FSR und (ii) den Abwägungstest gemäß Art. 6 FSR zu präzisieren. Neben der Festlegung der materiell-rechtlichen Prüfung, die die Kommission nach Feststellung einer ausländischen Subvention (im Einklang mit dem EU-Beihilferechtsrahmen)

---

[49] Kommission, Beschl. v. 14.11.2025, FS.100156 – *Adnoc/Covestro.*

[50] Pressemitteilung der Kommission v. 11.12.2025, IP/25/3019.

[51] Pressemitteilung der Kommission v. 3.2.2026, IP/26/265 – *Goldwind*.

[52] Mitteilung der Kommission v. 9.1.2026, Leitlinien zur Anwendung bestimmter Bestimmungen der Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, C(2026) 42 final.

durchzuführen hat, geben die neuen Regeln auch Hinweise darauf, wie die Kommission ihre weitreichenden verfahrensrechtlichen „Call-in"-Befugnisse gemäß Art. 21 Abs. 5 und Art. 29 Abs. 8 FSR auszuüben gedenkt, wonach sie auch Fälle prüfen kann, die die Anmeldeschwellen nicht erreichen.

Der Gesamteindruck des ausführlichen Dokuments (42 Seiten!) ist etwas gemischt. Trotz der Bemühungen der Kommission um Unterstützung und mehr Transparenz bleibt eine erhebliche Rechtsunsicherheit bestehen. Dies ist auch auf die sehr starke wirtschaftliche Ausrichtung und die Unbestimmtheit der neuen Konzepte zurückzuführen, von denen einige ein wenig so wirken, als wolle man Wackelpudding an die Wand nageln. Die neuen Leitlinien also stellen keinen großen Fortschritt dar, und die ersten Reaktionen der meisten Interessengruppen zeigen, dass das Dokument nicht wirklich den Erwartungen der Wettbewerbsrechtler entspricht. Die neuen Leitlinien wiederholen weitgehend den Wortlaut der FSR-Bestimmungen, wobei die Kommission in vielen Abschnitten lediglich Selbstverständlichkeiten feststellt. Sie bieten den Unternehmen daher nur begrenzte Hilfe bei der Verringerung von Unsicherheiten. Die so genannten *„Safe Harbours"* sind bestenfalls bescheiden.

Insbesondere die Erläuterungen zur Quersubventionierung[53] zeigen, dass zumindest theoretisch die Schwelle für die Feststellung einer Verzerrung (die die Kommission zur Einleitung einer Phase-II-Untersuchung verpflichtet) sehr niedrig zu sein scheint, zumindest nach Ansicht der Kommission (was jedoch in gewissem Widerspruch dazu steht, dass die Kommission bisher kaum Phase-II-Verfahren eingeleitet hat). Die Unsicherheiten hinsichtlich des Abwägungstests und des Umfangs der „Einberufung" wurden nicht beseitigt.

Die neuen Leitlinien führen eine Art *„Safe Harbours"* ein, d. h. Arten von Beihilfen, die als nicht geeignet angesehen werden, die Wettbewerbsposition des Unternehmens in der EU zu verbessern.[54] Diese (eher bescheidenen) *„Safe Harbours"* umfassen Beihilfen, die gewährt werden (i) zur Behebung von Marktversagen für Tätigkeiten, die ausschließlich außerhalb der Union stattfinden (insbesondere wenn die ausländischen Beihilfen im Wesentlichen den Unionsvorschriften über die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt entsprechen, wenn sie von einem Mitgliedstaat gewährt worden wären); (ii) für rein nichtwirtschaftliche oder soziale Ziele; (iii) für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse; (iv) unterhalb der *De-minimis-Beträge* (d. h. insgesamt 4 Mio. € oder 200.000 € aus einem einzelnen Nicht-EU-Land über einen beliebigen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Jahren); oder (v) Beträge, die im Verhältnis zu den EU-Aktivitäten des Unternehmens unbedeutend sind. Auf dieser Grundlage wird es selten möglich sein, Wettbewerbsverzerrungen mit Rechtssicherheit auszuschließen.

In Bezug auf den Abwägungstest[55] gemäß Art. 6 FSR, d. h. die Frage, ob die positiven Auswirkungen einer Subvention die negativen Auswirkungen einer Verzerrung überwiegen, ist zu beachten, dass dieser Test nur dann zum Tragen kommt, wenn und soweit die Kommission wettbewerbsverzerrende ausländische Subventionen festgestellt und daher eine „Phase-II"-Untersuchung eingeleitet hat. In ihren neuen Leitlinien will die Kommission vor allem für mehr Klarheit sorgen, indem sie die positiven Auswirkungen auf die betreffende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt ermittelt, sie im Verhältnis zu anderen relevanten politischen Zielen untersucht und gegen die negativen Auswirkungen abwägt. Zu diesen politischen Zielen könnten insbesondere Ziele gehören, die im Primärrecht oder im *acquis communautaire* im Bereich der staatlichen Beihilfen anerkannt sind (z. B. Behebung von Marktversagen, Wettbewerbsfähigkeit, Widerstandsfähigkeit). Interessant und zu begrüßen ist, dass auch positive Auswirkungen außerhalb der EU, z. B. Umweltschutz, Menschenrechte und Forschung und Entwicklung, die zu Innovationen in der EU führen, berücksichtigt werden können. Diese Auswirkungen müssen eindeutig mit der untersuchten Subvention des Drittlandes in Verbindung stehen. In den Leitlinien wird erneut klargestellt, dass die Beweislast im Abwägungsprozess bei den anmeldenden Parteien liegt, d. h. sie müssen Informationen über etwaige

[53] FSR-Leitlinien Rn. 20 ff.

[54] FSR-Leitlinien Rn. 33.

[55] FSR-Leitlinien Rn. 98 ff.

positive Auswirkungen der Drittlandsubvention vorlegen. Die Leitlinien lassen erkennen, dass die Messlatte hier (sehr) hochgelegt ist, und die Kommission betont die mögliche Notwendigkeit von Zusagen (Commitments), die von den Unternehmen zur Abwendung einer Negativentscheidung abgegeben werden müssen.

Nach den so genannten „Call-in-Befugnissen" ist die Kommission befugt, Transaktionen oder öffentliche Ausschreibungen zur Überprüfung aufzugreifen, auch wenn die Anmeldeschwellen nicht erfüllt sind. Die weitreichenden und umfassenden Einberufungsbefugnisse gemäß Art. 21 Abs. 5 und Art. 29 Abs. 8 FSR enthalten praktisch keine wesentlichen Bedingungen, die die weitreichenden Befugnisse der Kommission gemäß diesen Bestimmungen einschränken. Jeder Verdacht auf Subventionen aus Drittländern mit einer bestimmten Auswirkung in der EU reicht aus, um Transaktionen unterhalb der Schwelle der Meldepflicht und der Stillhaltepflicht zu unterwerfen. In den Leitlinien[56] werden eine Reihe möglicher Faktoren genannt, die die Kommission zu berücksichtigen beabsichtigt (betroffene Wirtschaftstätigkeit oder Branche, relevante Wertschöpfungskette, strategische Bedeutung, Einfluss oder wirtschaftliche Präsenz, Merkmale von Subventionen aus Drittländern usw.). Dies gibt der Kommission maximale Freiheit. Aus Sicht der Planungssicherheit ist dies nicht sehr beruhigend. Es entspricht jedoch einem allgemeinen Trend. Rückrufbefugnisse werden in nationalen Fusionskontrollregelungen immer beliebter, und die Kommission hat auch versucht, die Fusionskontrolle auf Transaktionen auszuweiten, die die Schwellenwerte der EU-Fusionskontrollverordnung nicht erreichen (z. B. in den Fällen *Towercast*[57] und *Illumina/Grail*[58]).

Die Leitlinien enthalten auch einen *„Mini-Safe-Harbour"*. Fälle von Subventionen unter 4 Mio. € über einen Zeitraum von drei Jahren werden nicht aufgegriffen.[59] Die Leitlinien erinnern auch daran, dass gemäß dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 5 FSR ein „Call-in" nur möglich ist, bevor die Transaktion (vollständig) abgeschlossen ist. Allerdings können auch bereits abgeschlossene M&A-Transaktionen und vergebene Aufträge noch Gegenstand einer Untersuchung im Rahmen des Ex-officio-Instruments werden.

4. Generalüberholung

Die betroffenen Wirtschaftskreise sind mit der FSR nicht zufrieden – weder in der EU noch außerhalb. Die Kommission arbeitet jetzt an einer Generalüberholung des Systems. Sie hat im August 2025 eine Konsultation zur Überprüfung der FSR eingeleitet.[60] In der Einleitung werden die materielle Prüfung, die Anwendung des Abwägungstests, Verfahren von Amts wegen, Anmeldeschwellen und „die Komplexität der Vorschriften und die den Unternehmen entstehenden Kosten" als mögliche Problembereiche hervorgehoben.

Zahlreiche Interessengruppen und Mitgliedstaaten fordern im Rahmen der Konsultation eine umfassende Reform der FSR, um unnötigen Verwaltungsaufwand und die Rechtsunsicherheit für Unternehmen zu verringern und das System auf relevante Fälle zu konzentrieren. So schlug die deutsche Regierung beispielsweise vor, das umfassende Ex-ante-Anmeldesystem durch einen Call-in-Mechanismus zu ersetzen.[61] Diese allgemeine Stimmung scheint sich auch in kritischen Stimmen innerhalb der Kommission selbst widerzuspiegeln.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kommission, gemeinsam mit dem Rat und dem Parlament, diese Chance nutzt. Zwar ist die Revision einer EU-Verordnung aufwändig und langwierig, was bedeutet, dass die Unternehmen in der Zwischenzeit möglicherweise noch jahrelang mit dem Status quo

---

[56] FSR-Leitlinien Rn. 153 ff.

[57] EuGH 16.3.2023 – C-449/21, ECLI:EU:C:2023:207 = EuZW 2023, 477 – *Towercast*.

[58] EuGH 3.9.2024 – C-611/22 P, ECLI:EU:C:2024:677 = EuZW 2025, 125 – *Illumina/Grail*.

[59] FSR-Leitlinien Rn. 175.

[60] Pressemitteilung der Kommission v. 12.8.2025, IP/25/1954.

[61] Stellungnahme der Bundesregierung zur Überarbeitung der EU Foreign Subsidies Regulation v. 19.12.2025, www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-der-bundesregierung-zur-ueberarbeitung-der-eu-foreign-subsidies-regulation.html (zuletzt abgerufen am 9.3.2026).

leben müssen. Die von der Praxis beklagten Probleme der FSR lassen sich jedoch nicht durch minimalinvasives *„soft law“* lösen. Denn beim Erlass von Leitlinien kann sich die Kommission nicht über die grundlegenden Probleme hinwegsetzen, die in der FSR-Konstruktion selbst begründet sind, nämlich die niedrigen Aufgreifschwellen und der weite materielle Anwendungsbereich.

VII. Schlussfolgerung

Auch wenn es (natürlich) in einigen Punkten noch Reformbedarf gibt: Das EU-Beihilferecht steht der Bewältigung der anstehenden Probleme nicht im Weg und ist grundsätzlich *„fit for purpose“*. Der gegenwärtige Rechtsrahmen ist permissiv. Die oft formelhafte Grundsatzkritik an der angeblich überbordenden „Brüsseler Bürokratie“ trifft hier nicht (mehr) zu. Dies zeigt auch der Rückblick: Die Kommission hat in den letzten großen Krisen umsichtig, effizient und großzügig agiert.

Nicht unerwähnt soll in diesem Kontext auch die Tatsache bleiben, dass die Kommission aus früheren Erfahrungen gelernt hat. So hat sie im Bereich Steuerbeihilfen eine Reihe von Negativentscheidungen erlassen, die zum ganz überwiegenden Teil erfolgreich vor den Gerichten angefochten wurden. Beispiele hierfür sind die Fälle *Starbucks*[62]*, Amazon*[63]*, Fiat Chrysler*[64] und *Apple*[65].[66] Die Gerichte in der EU haben die Messlatte in Sachen Steuerbeihilfen sehr hochgelegt, was zu vielen Aufhebungen geführt hat.[67] Die Richter unterwarfen die Beschlüsse der Kommission einer sehr strengen Prüfung. Dieser sehr kritische Ansatz machte es der GD COMP sehr schwer, so genannte *„Sweetheart Tax Deals“* nach den Beihilferegeln zu verfolgen. Sie hat daher ihre Aktivitäten in diesem politisch höchst empfindlichen Bereich der Steuergesetzgebung, der von den Mitgliedstaaten als eine ihrer Kernkompetenzen („Steuerautonomie“) betrachtet wird, ganz erheblich zurückgefahren. Es besteht somit kein Anlass für EU-Skepsis, was das Beihilferecht angeht. Zwar verfügt die Kommission über den Hebel des Beihilferechts über eine enorme Machtfülle. Sie hat aber diese Befugnisse verantwortungsvoll genutzt.

Etwas anders ist das Bild bei der Kontrolle von Drittstaatensubventionen. Die FSR war ein gut gemeinter Versuch, ein *„level playing field“* herzustellen und das Regulierungsvakuum zu füllen, dass sich daraus ergibt, dass die Art. 107 f. AEUV nur auf Beihilfen von EU-Mitgliedstaaten anwendbar sind. Aus Sicht der Praxis ist das gegenwärtige System jedoch ein *„overreach“*, das sich in starkem Maße zulasten der EU-Industrie auswirkt und noch stark verbesserungsbedürftig ist.

---

[62] EuG 24.9.2019 – T-760/15, ECLI:EU:T:2019:669 = BeckRS 2019, 22087 – *Niederlande/Kommission (Starbucks)*.

[63] EuGH 14.12.2023 – C-457/21 P, ECLI:EU:C:2023:985 = BeckRS 2023, 36008 – *Kommission/ Amazon.com u. a.*

[64] EuGH 8.11.2022 – C-885/19 P, ECLI:EU:C:2022:859 = EuZW 2023, 77 – *Fiat Chrysler Finance Europe/Kommission*.

[65] EuGH 10.9.2024 – C-465/20 P, ECLI:EU:C:2024:724 = BeckRS 2024, 23171 – *Irland u. a./Kommission*.

[66] Diese Verfahren in Sachen *Starbucks*, *Amazon* und *Fiat Chrysler* wurden mittlerweile mit „No aid“-Entscheidungen abgeschlossen, siehe Kommission, Pressemitteilung v. 28.11.2024, IP/24/6105.

[67] Hierzu *Soltész*, EuZW 2024, 5 (6 f.) und *ders.,* EuZW 2023, 5 (6 f.).