

Eine Errungenschaft der Europäisierung der Verwaltung: die Wirkungen der Entstehung des Europäischen Beihilfenrechts auf das ungarische Verwaltungsrecht

I. Einführung

In meinem Artikel werde ich entsprechend meinem Forschungsprogramm die folgende Frage untersuchen: wie hat die europäische Rechtsetzungstätigkeit bzw. das Recht der Europäischen Union auf die mitgliedstaatliche Rechtsordnung ausgewirkt. Die Frage wird in dem folgenden Kontext gestellt: wie hat das Europäische Beihilfenrecht, das ein Kind der europäischen Integration ist, das ungarische Verwaltungssystem beeinflusst. Ich werde die drei Gebiete des Verwaltungsrechts (nach ungarischer Aufteilung) unter Lupe nehmen, und sie getrennt behandeln.

Da die Europäische Union bzw. die Europäische Gemeinschaft zur Erzielung wirtschaftlicher Vorteile der europäischen Zusammenarbeit ins Leben gerufen wurde, lässt sich von selbst verstehen, dass sie zunächst auf die Wirtschaftsverwaltung ausgewirkt hat.¹ Die Entwicklung des Binnenmarktes hat nach sich gezogen, dass die Mitgliedstaaten alle begehren müssen, um den freien Verkehr der 4 Grundfreiheiten zu verwirklichen. Die Dienstleistungsfreiheit verlangt die Mitgliedstaaten, um redlichen bzw. fairen Wettbewerbsbedingungen für die Teilnehmer des Wettbewerbs zu gestalten². Das erreichen zu können, hat die Europäische Union auf diesem Gebiet des Wettbewerbsrechts die ausschließlichen Kompetenzen gekriegt [laut Artikel 3 Litera b) des AEUV].

Die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der EU Verträge sind in 2 Gruppen aufzuteilen: Artikel 101 (Kartellverbot) des AEUV, Artikel 102 des AEUV (Missbrauch von marktbeherrschender Stellung) und die *Verordnung EG Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen* (Fusionskontrolle bzw. Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen) verpflichten die Unternehmen³, Artikel 106 des AEUV (öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen Rechten) und Artikel 107 des AEUV (staatliche Beihilfen) verpflichten die Staaten⁴. In dem Folgenden möchte ich mich nur mit dem Artikel 107 AEUV beschäftigen, weil aus dieser Vorschrift ein eigenständiges Rechtsgebiet entstanden ist, und das mitgliedstaatliche Recht deutlich beeinflusst hat. Ich möchte einen Blick geben, wie die Entstehung des Europäischen Beihilfenrechts das ungarische Verwaltungsrecht beeinflusst hat. Innerhalb der Rahmen des Artikels ist eine umfassende Darstellung nicht möglich, da dieses Rechtsgebiet eine eigenständige Studie betragen könnte. Deshalb werden nur einige Teile der Rechtszweigen erwähnt.

¹ Schwarze, Jürgen: Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Baden-Baden. Nomos, 1996, S. 791.

² Es lässt sich aus der Präambel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ableiten

³ http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/index_de.htm

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_de.htm

II. Definitionen

Wie ich oben aufgeführt habe, möchte ich die Änderungen innerhalb des ungarischen Verwaltungsrechts untersuchen. So ist es sinnvoll, die ungarische Terminologie zu benutzen. Das ungarische Recht verteilt das Verwaltungsrecht in die folgenden Gruppen:

Materielles Recht: Es ist die Gesamtheit der Verhaltensregeln, die die Rechtssubjekte betreffen. Weiterhin umfasst es die Ermächtigungen der Verwaltungsorgane, mit denen sie zur Beeinflussung berechtigt werden.⁵

Formelles Recht: Es umfasst die Regeln, mit die Rechtssubjekten auf bestimmte Verhalten gezwungen werden können. Weiterhin umfasst es die Regeln zur Wirkung der Verwaltung. Sein Ziel ist die Geltendmachung des materiellen Rechts.⁶

Institutionelles Recht: Das institutionelles Verwaltungsrecht umfasst die Regeln der Gestaltung von Verwaltungsorgane, dem inneren Aufbau, der Lenkungsstruktur und der inneren Arbeitsverteilung.⁷

Es ist wichtig zu betonen, dass im Allgemeinen

- a) das institutionelle Recht als Teil des formellen Rechts angesehen wird, und
- b) diese „Gruppen“ nicht getrennt, sondern in einer Norm erscheinen.⁸

III. Überblick über den Stand des Europäischen Beihilfenrechts

Die beihilfenrechtliche Regelung war schon in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu befinden (Artikel 87). Sie umfasst eine Menge von unterschiedlichen Normen (sowohl primärrechtliche als auch sekundärrechtliche Regel) die das Ziel haben, „*um den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverfälschungen zu schützen*“.⁹

Die Beihilfen sind nicht grundsätzlich verboten, das Maß ist der Binnenmarkt: die staatlichen Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind (Artikel 107 Absatz 2 und 3 AEUV), sind nicht untersagt. Absatz 2 umfasst die Ausnahmeregel, wonach die Beihilfen ex lege erlaubt sind, Absatz 3 enthält die Beihilfen, die als vereinbar angesehen werden können. Da Beihilfen schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags waren, unterscheidet sich Artikel 108 zwischen fortlaufenden und einzuführenden Beihilfen. Nach Artikel 108 Absatz 1 AEUV „*überprüft die Kommission die fortlaufenden Beihilfen, und schlägt den Mitgliedstaaten die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.*“

Was den Absatz 3 anbelangt, ist er aus der Sicht des Themas deutlicher. Die Kommission muss „*von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so*

⁵ Patyi-Varga Zs. András: Általános Közigazgatási jog [Allgemeines Verwaltungsrecht], Dialóg Campus Verlag, Budapest-Pécs, 2013, S. 110

⁶ Patyi-Varga Zs.: a.a.O., S. 113

⁷ Patyi-Varga Zs.: a.a.O., S. 115

⁸ Patyi-Varga Zs.: a.a.O., S. 116

⁹ [http://www.jura.uni-](http://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Oerecht8/Materialien/Skript_EU_Wirtschaftsrecht.pdf)

[bonn.de/fileadmin/Fachbereich Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Oerecht8/Materialien/Skript EU Wirtschaftsrecht.pdf](http://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Oerecht8/Materialien/Skript_EU_Wirtschaftsrecht.pdf) Dr. Christoph König: Europäisches Wirtschaftsrecht mit Beihilfenrecht, S. 52

rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann... Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.“ Praktisch geht es hier um mehr, als eine vorläufige Anmeldung, weil die Kommission die Einführung beihilfenrechtlicher Maßnahmen zustimmen muss: in meiner Ansicht geht es hier um ein de facto Genehmigungsverfahren, wo die Kommission die Aufgabe einer Wettbewerbsbehörde versieht.

In dem Folgenden möchte ich einen kurzen Überblick geben, wie die Verstärkung der Position des Beihilfenrechts das ungarische Verwaltungsrecht beeinflusst hat.

IV. Institutionelles Recht

Wie es in meiner Studie ausgeführt wird, die Europäische Union beeinflusst das mitgliedstaatliche, institutionelle Verwaltungsrecht grundsätzlich nicht. Es gibt einen bestimmten Ergebniszwang: die Union beobachtet das „input“, und nicht das, wie das „input“ hergestellt wird. Trotzdem gibt es Bereiche, wo die EU institutionelle Anforderungen stellen kann: zum Beispiel die Aufstellung einer unabhängigen Behörde (z.B.: Wettbewerbsrecht¹⁰).

In dem beihilfenrechtlichen Verfahren steht die Anmeldung der neuen Beihilfen bei der Kommission im Mittelpunkt. Nach dem geltenden, ungarischen Recht sind die Vorbereitung der Anmeldungen und die Kontaktpflege die Sache des *Ministers für Nationale Entwicklung*. Er versieht diese Aufgabe durch das „state aid monitoring office“ –Büro für Beihilfenprüfung [BfB].

Die Position des BfB ist ziemlich interessant: hier handelt von keiner Behörde, die mit rechtlich verbindlicher Rechtswirkung feststellen würde, ob eine Maßnahme aufgrund des EU Rechts als Beihilfe angesehen wird oder nicht. In der Praxis ist es eine Hauptabteilung des *Ministeriums für Nationale Entwicklung*, es ist in der Staatsverwaltung verankert. Nach einer Anweisung¹¹ des Ministers versieht das BfB über die folgenden Aufgaben:

- a) vorbereitet die beihilfenrechtlichen Rechtsvorschläge,
- b) koordiniert die wettbewerbsrechtlichen Beihilfen,
- c) pflegt die Kontakten mit diejenigen, die Beihilfen gewähren,
- d) leitet die Vorschläge der Beihilfen an die Kommission weiter, die zustimmungsbedürftig sind,
- e) bei Beihilfen, die unter der Gruppenfreistellungsverordnung (GFV) gehören, nimmt die Einführung neuer Beihilfen, und unterrichtet darüber die Kommission,
- f) prüft die neuen Beihilfenvorschläge, ob sie mit dem nationalen und europäischen Recht vereinbar sind,
- g) pflegt die Kontakte mit der Generaldirektion der Kommission für Wettbewerb,

¹⁰ Zum Beispiel siehe die Richtlinie 2008/63/EG Der Kommission vom 20. Juni 2008 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen

¹¹ 25/2012. (IX. 17.) NFM utasítás a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról [Anweisung des Ministers für Nationale Entwicklung über das Statut des Ministeriums für Nationale Entwicklung]

- h) wirkt bei der Auslegung des Europäischen Beihilfenrechts mit,
- i) koordiniert den ungarischen Standpunkt in der EU (bez. beihilfenrechtlichen Fälle, Streitigkeiten).

Wie es man sehen kann, das BfB ist das „Herz“ der ungarischen Beihilfenrechtkoordination. Meiner Meinung nach ist Litera „e“ von besonderen Bedeutung: das BfB kann die Beihilfen, die der GFV untergeordnet sind, nach dem Wortlaut des ungarischen Texts „genehmigen“. Trotzdem geht es hier nicht um eine klassische Genehmigung. Wie es man sehen kann, gleichzeitig wird die Beihilfe genehmigt und die Kommission unterrichtet. Das bedeutet, dass das BfB zwar kann in seiner Stellungnahme, was zur Beurteilung einer neu einzuführenden Maßnahme erstellt wird, die Genehmigung verteilen, die Kommission kann ggf. eine andere Entscheidung treffen. Wie die ungarische Fassung der Stellungnahme des BfB lautet: *„Das BfB hat die Stellungnahme aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen erstellt, aber sie binden die Europäische Kommission nicht, und sie kann eine andere Entscheidung treffen.“*¹²

Zusammenfassung: Zwar hat das Europäische Beihilfenrecht das ungarische institutionelle Verwaltungsrecht grundsätzlich nicht beeinflusst, trotzdem kann man interessante organisatorische Lösungen finden, deren Entstehung auf die Europäisierung zurückzuführen sind.

V. Materielles Recht

Die intensive europäische Rechtsetzungstätigkeit, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte angefangen hat, hat das Gebiet des Beihilfenrechts nicht unantastbar gelassen. Betrachtet man das Handbuch der Europäischen Kommission (Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen¹³), kann eine riesige Menge von Vorschriften auf aller Ebene finden. Durch die Rechtsharmonisierungspflicht der Mitgliedstaaten ist die Mehrheit dieser Vorschriften schon auch in dem ungarischen System geltend.

Was die Adressaten der Vorschriften anbelangt, kann man die folgende Tendenz sehen: die Staaten sind die Adressaten der Verpflichtungen, den Personen (jur. oder nat.) werden überwiegend Rechte eingeräumt. Man kann nicht sagen, dass die Personen durch die Verpflichtungen nicht betroffen sind: bei der Rücknahme der rechtswidrigen Beihilfen sind sie auch nachteilig betroffen.

Die wichtigsten EU Normen, mit denen das ungarisch Recht erweitert wurde, sind die folgenden:

- Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags,
- Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 (jetzt 87 und 88) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen,

¹² http://pesterzsebet.hu/container/static_pages_downloads/1367222730_08-javaslat_allamhaztartason_kivulra_nyujtott_tam_rend-mell-tvi_allasfogl.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/state_aid_15_11_13_de.pdf

- Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen,
- Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag,
- Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind

VI. Formelles Recht

Im Bereich des formellen Rechts muss man das wichtigste Element, das Verfahrensrecht erwähnen. Es ist auszusprechen, dass die Entstehung des Europäischen Beihilfenrechts das Verfahrensrecht grundsätzlich beeinflusst hat. In diesem Abschnitt werden die Verfahrensgrundsätze nicht mehr erwähnt: sie sind in fast alle EU Normen inkorporiert, und sie könnten ziemlich schwierig auf das Europäische Beihilfenrecht zurückgeführt werden.

Die Regeln des Verfahrensrechts sind in der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [Verfahrensverordnung] festgelegt.

Die Verfahrensverordnung: Die Grundlagen der Verordnung sind schon in dem AEUV verankert: da geht es um fortlaufende und neu einzuführende Beihilfen, die in die Verordnung als „bestehende Beihilfen“ und „neue Beihilfen“ übernommen wurden. Ohne das ganze Verfahren darzustellen (entspricht der vertragsrechtlichen Grundlage), möchte ich nur die Elemente erwähnen, die aus der Sicht des ungarischen Verwaltungsrechts relevant sind.

Laut Artikel 14 der Verordnung *„In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Massnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern (nachstehend Rückforderungsentscheidung genannt).“* Die Beihilfe muss unverzüglich, mit Zinsen zurückgezahlt werden. Warum ist dieser Vorschrift von herausragender Bedeutung?

Die staatlichen Beihilfen werden im Form von Verwaltungsakten gewährt. Aus der Natur heraus, die gewährte Geldmittel bedeuten Rechte für den Empfänger bzw. für den betroffenen Rechtssubjekt. Diese Rechte wurden vermutlich in guten Glauben erworben. Eine rechtswidrige Beihilfe zurückzuzahlen (die in guten Glauben erworben wurde) bedeutet die Verletzung der erworbenen Rechte des Rechtssubjekts: sie kann die Frage der staatlichen Verantwortung aufwerfen.

Die Frage der Verfahrensfrist macht die Sache noch komplizierter: sie beträgt zehn Jahren. In zehn Jahren kann eine Beihilfe zurückgenommen werden (in diesem Kontext schreibe ich nur über die Beihilfe die in guten Glauben erworben wurde). Das bedeutet eine enorme Rechtsunsicherheit, die behandelt werden muss.

Eine gewisse Hilfe bedeutet Artikel 14 Absatz 1 Satz 2, nach dem „Die Kommission verlangt nicht die Rückforderung der Beihilfe, wenn dies gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde.“ Weil die allgemeinen Grundsätze auch Teil des EU Rechts sind¹⁴, kann man sich auf den Schutz der erworbenen Rechte berufen, aber das erfordert immer die Beurteilung der Richter.

Fazit

Es ist schwer zu sagen, was und wie wegen der Europäisierung des Verwaltungsrechts in dem ungarischen Rechtssystem entwickelt hat. Man kann nicht alle neue Maßnahmen auf das EU Recht zurückführen, trotz der Ähnlichkeit zwischen den Vorschriften dem nationalen und dem europäischen Recht. Aber der Aussage, dass die Europäisierung das nationale Recht beeinflusst, steht schon ohne Frage.

In meinem Artikel habe ich einen kurzen Überblick gegeben, wie die Entstehung des Europäischen Beihilfenrechts das ungarische Verwaltungsrecht beeinflusst hat. Durch maßgebliche Änderungen wurde nur das materielle Verwaltungsrecht betroffen (Rücknahme wettbewerbswidrigen Beihilfen, Verfahrensfrist), obwohl das institutionelle und das formelle Verwaltungsrecht haben sich auch verändert. In der näheren Zukunft ist möglich, dass einen europäischen Verfahrensrechtkodex angenommen wird, der auf der Rechtsprechung des EUGH und den verfahrensrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten beruht.

Diese Forschung von Péter Dudoma konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

¹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14534_de.htm