

Zur Frage der Behandlung von Regulierungen in der Beihilfenkontrolle und mögliche Konsequenzen des Grundstücksverkaufs von Real Madrid

Friedrich Gröteke

I.	Beihilfen für Real Madrid?	146
II.	Beihilfegriff und Kriterien zur Identifizierung einer Beihilfe.....	148
III.	Beurteilung des Falles „Real Madrid“	149
	1. Real Madrid als Unternehmen?.....	150
	2. Das Kriterium „staatliche Mittel“	152
	3. Problemorientierte Abgrenzung des Beihilfenbegriffes	154
IV.	Folgerungen für Regulierungskompetenzen untergeordneter Gebietskörperschaften	155
V.	Fazit	158

I. Beihilfen für Real Madrid?

1 Real Madrid ist jüngst in den Blickfang der Europäischen Kommission geraten. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Kommission im Januar 2004 Unregelmäßigkeiten beim Verkauf der vereinseigenen Trainingsstätte „Ciudad Deportiva“ an die Stadt Madrid im Jahre 2001 entdeckte. Die Kommission sowie konkurrierende Vereine aus dem In- und Ausland mutmaßen, dass bei diesem Verkauf unerlaubte Beihilfen für Real Madrid im Spiel waren, die zu einer Begünstigung des renomierten Fußballklubs geführt haben¹. Denn – so die Anschuldigung – erst durch den Verkauf des Trainingsareals für ca. 480 Mio. Euro an die Stadt Madrid konnte der damals hoch verschuldete Verein seine Schulden begleichen. Mehr noch: Während und nachdem dieses Gelände verkauft wurde, wurde Real Madrid in großem Ausmaß auf dem Transfermarkt tätig². Der Verein verpflichtete ab dem Jahr 2000 die internationalen Spitzenspieler Luis Figo, Zinedine Zidane, Ronaldo und kürzlich auch David Beckham. Pro Spieler wurden Ablösesummen zwischen 35 und 75 Mio. Euro gezahlt³. Es liegt daher aus Sicht der Europäischen Kommission nahe, dass ein Zusammenhang zwischen dem Erlös für das Trainingsgelände, der Entschuldung des Vereins und den getätigten Transfers besteht.

¹ Vgl. *Esteve*, Schriftliche Anfrage P-2491/02 an die Kommission, in: ABIEG C 137E/86 vom 12.6.2003; *Burghardt*, in *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 16 vom 21.01.2004, S. 27.

² Vgl. *Burghardt*, a.a.O. (Fn. 1).

³ Vgl. ebd.

- 2 Die Europäische Kommission hat den Verdacht, dass das Trainingsgelände zu einem überhöhten Preis veräußert wurde. Es wäre folglich zu prüfen, ob ein privater Investor das Grundstück zu einem ähnlich hohen Preis gekauft hätte oder ob die Stadt einen höheren als den ortsüblichen Preis für das Grundstück bezahlt hat. Wäre letzteres der Fall, so müsste Real Madrid den Differenzbetrag zwischen dem ortsüblichen Preis und dem erzielten Erlös an die Stadt zurückzahlen. Besonders interessant und ausschlaggebend für den hohen Preis für das Trainingsgelände ist aber, dass die Stadt kurz vor der Übernahme des Geländes im Rahmen eines Vertrages mit Real Madrid den Bebauungsplan geändert hat. Das bisher als „private Sporteinrichtung“ eingestufte Gelände wurde nach dieser Änderung als „tertiär“, also als Baugrund für kommerzielle Investoren eingestuft, wodurch sich der Wert des Grundstücks mehr als verdoppelte⁴. Fraglich ist, ob hierin eine Beihilfe für Real Madrid zu sehen ist. Noch im Juni 2003 verwies Mario Monti darauf, dass es sich bei dieser Transaktion um keine Beihilfe handele, da die Änderung die Neueinstufung des Geländes keinen unmittelbaren oder mittelbaren Transfer von staatlichen Mitteln enthalte⁵. Trotzdem prüft die Kommission derzeit diesen Fall. Wenn die Neueinstufung des Baugrundes nun doch als Beihilfe qualifiziert würde, so könnte dies erhebliche Konsequenzen für die wirtschaftspolitischen Kompetenzen von Kommunen und Regionen haben: Jede Änderung eines Bebauungsplanes müsste durch die Europäische Kommission auf ihren wettbewerbsverzerrenden Charakter konkurrierenden Unternehmen gegenüber kontrolliert werden. Entscheidend wäre folglich nicht mehr, ob die Bürger der Gemeinde einen verkehrsberuhigten Innenstadtbereich wollen, um die Abgasbelastung im Ort zu reduzieren und die Verkehrssicherheit (insbesondere der Kinder) zu erhöhen. Vielmehr muss geprüft werden, ob eine solche Maßnahme Einfluss auf die Grundstückspreise von Unternehmen im Innenstadtbereich hat. Diese erhalten möglicherweise einen künstlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten an anderen Standorten, an denen alles beim alten bleibt. Das gleiche gilt für andere Regulierungen wie die Erhöhung der Geschossflächenzahl der Grundstücke. Entscheidend wäre hierfür nicht mehr der Platzmangel in einzelnen Kommunen, sondern ob dies zu einer Wertsteigerung der Unternehmensgrundstücke und damit zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten an anderen Standorten führt. Eine mögliche Folge der Verhinderung solchermaßen kreierter Wettbewerbsvorteile wäre eine einheitliche zentrale Stadtplanung für alle Kommunen: ein kurioses Ergebnis, das allen aktuellen Föderalismusbestrebungen in den EU-Mitgliedstaaten und dem im EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip zuwider liefe.
- 3 Zunächst werden die Grundelemente der europäischen Beihilfenkontrolle kurz dargestellt. Danach wird anhand des Falles „Real Madrid“ kurz erläutert, dass die Einstufung des Vereins als Unternehmen zur Folge hat, dass eine staatliche Begünstigung wie die unentgeltliche Polizeipräsenz bei Fußballspielen als Beihilfe gelten könnte. Danach wird auf die jüngere Entwicklung der Rechtsprechung im Hinblick auf die Behandlung von Regulierungen in der Beihilfenkontrolle eingegangen. Insbesondere am Fall Preussen Elektra aus dem Jahre 2001 wird zum einen deutlich, dass aus Sicht des EuGH Regulierungen, die den staatlichen Haushalt nicht belasten, nicht als Beihilfen einzustufen sind. Diese Ansicht wird jedoch von

⁴ Vgl. *Esteve* (2003), a.a.O. (Fn. 1); siehe auch *Burghardt*, a.a.O. (Fn. 1).

⁵ Vgl. *Monti*, in: ABIEG C 137E/87 vom 12.6.2003.

der Europäischen Kommission nicht geteilt. Abschließend wird auf die Konsequenzen der Sichtweise der Kommission eingegangen, dass nämlich im Fall Real Madrid praktisch die Änderung der Bebauungspläne aller Gemeinden den Bestimmungen der Beihilfenkontrolle unterliegen, was de facto zu einer Zentralisierung von Regulierungskompetenzen führt.

II. Beihilfegriff und Kriterien zur Identifizierung einer Beihilfe

4 Wann eine staatliche Maßnahme als eine Beihilfe zu qualifizieren ist, ist nicht abschließend geklärt. Eine solche Definition des Beihilfegriffes ist auch problematisch, da hierdurch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet würde, das Beihilfeverbot des Artikel 87 I EGV zu umgehen. Um eine Umgehung des Verbotes zu vermeiden, ist die Entwicklung des Beihilfegriffes als ein stetiger Prozess zu sehen, der durch fallweise Entscheidungen und Urteile von Europäischer Kommission und EuGH vorangetrieben wird⁶. Entscheidend für die Beurteilung einer Maßnahme und deren Qualifizierung als Beihilfe ist ihre **Wirkung**⁷. In ihrer Entscheidungspraxis haben der EuGH und die Europäische Kommission Kriterien entwickelt, die zur Prüfung einer Maßnahme herangezogen werden. Eine Maßnahme, die die folgenden fünf Kriterien kumulativ erfüllt, ist demnach als eine Beihilfe zu qualifizieren⁸:

5 *Erstens* muss es sich um eine *staatliche Maßnahme* handeln, die Unternehmen begünstigt⁹ bzw. ihnen einen *wirtschaftlichen Vorteil* verschafft¹⁰. Das bedeutet, dass eine Gegenleistung des Unternehmens fehlt bzw. geringer als marktüblich ist¹¹.

6 *Zweitens* muss es sich bei einer Beihilfe um eine Begünstigung handeln, die dem Staat zurechenbar ist und unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln stammt¹².

7 *Drittens* muss sich diese Begünstigung auf bestimmte Unternehmen oder Sektoren, d.h. selektiv auswirken. Dabei kann auch der Fall auftreten, dass politische Maßnahmen zwar als *allgemeine* Maßnahmen intendiert sind und alle Unternehmen in gleicher Weise begünstigen

⁶ Vgl. z.B. *Bacon*: The Concept of State Aid: The Developing Jurisprudence in the European and UK courts, in: European Competition Law Review, Vol. 24 (2003), Nr. 2, S. 54-61.

⁷ Vgl. *EuGH – Italien/Kommission*, Rs. 173/73 – Slg. 1974, S. 709; vgl. *EuGH – Deufil/Kommission*, Rs. 310/85 – Slg. 1987, S. 924; *Ciresa*: Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG, Köln u.a.O. 1992, S. 29-39.

⁸ Vgl. *Bacon*, a.a.O. (Fn. 6); vgl. *Hakenberg/Erlbacher*: Die Rechtsprechung des EuGH und EuGeI auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen in den Jahren 2001 und 2002, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, Jg. 14 (2003), H. 5. S. 202-206; Europäische Kommission: Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung, ABIEG 1998, Nr. C 383/3; *Püttner/Spannowsky*, in: Klemmer (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, 1998, S. 326-331.

⁹ Diese Begünstigung kann in Form eines Zuschusses, eines Darlehens zu verbilligten Zinsen oder mit Zinszuschüssen, einer Bürgschaft oder öffentlichen Beteiligung zu Vorzugsbedingungen, von Steuererleichterungen, Senkung der Soziallasten, einer kostengünstigen Abgabe von Gütern und Dienstleistungen etc. erfolgen. Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, in: ABIEG Nr. C 74 (1998), S. 8.

¹⁰ Vgl. *Bacon*, a.a.O. (Fn. 6), S. 55.

¹¹ Vgl. Europäische Kommission, XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998, 1999, S. 76f.

¹² Vgl. hierzu insbesondere *Soltész*, in: EuZW, 9. Jg., 1998, S. 747-753; *Bacon*, a.a.O. (Fn. 6).

sollen, letztlich aber einen *selektiven* (regionalen, sektoralen, aktivitäts- oder unternehmensspezifischen) Effekt haben.

- 8 *Viertens* muss durch die Beihilfe eine Wettbewerbsverfälschung ausgelöst werden oder zumindest drohen. Eine „Wettbewerbsverfälschung im Sinne des Artikel 92 Abs. 1 EWGV (jetzt Art. 87 Abs. 1 EGV, d.V.) ist jede Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Begünstigten im aktuellen oder potentiellen Wettbewerb.“¹³
- 9 *Fünftens* muss eine Handelsbeeinträchtigung vorliegen, denn das Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung reicht allein nicht aus. Diese muss auch zu einer Handelsbeeinträchtigung führen. Beihilfen dürfen so lange gewährt werden, wie sie die Struktur und das Volumen der Handelsströme zwischen Mitgliedstaaten nicht berühren und ausländische Wettbewerber nicht benachteiligen¹⁴.
- 10 Sind alle diese Kriterien kumulativ erfüllt, so liegt eine Beihilfe vor. Eine abschließende Interpretation bzw. Auslegung der genannten Kriterien steht freilich noch aus, da in der Beihilfenpraxis von Europäischer Kommission und Gerichtsbarkeit zum Teil ganz unterschiedliche Interpretationen der Kriterien vorgenommen werden. Dies hat wiederum unterschiedliche Konsequenzen für Mitgliedstaaten und untergeordneter Gebietskörperschaften bei der Ausübung ihrer wirtschaftspolitischen Kompetenzen.

III. Beurteilung des Falles „Real Madrid“

- 11 Prüft man die Kriterien am Fall „Real Madrid“ ab, so kommt es aufgrund der unterschiedlichen Auslegungspraxis von Kommission und EuGH zu recht unterschiedlichen Beurteilungen des Falles. Unstrittig sind hier jedoch die folgenden drei Punkte:
- 12 Erstens kann es durch den Verkauf des Trainingsgeländes an die Stadt Madrid zu einer Begünstigung für Real Madrid gekommen sein: zum einen wenn die Stadt Madrid mehr für das Gelände bezahlt hat, als es für Grundstücke dieser Kategorie ortsüblich ist. In diesem Fall müsste Real Madrid die Differenz zwischen Marktpreis, also dem ortsüblichen Preis, und dem erhaltenen Betrag an die Stadt zurückzahlen. Hat jedoch die Stadt den gleichen Preis für ein Gelände dieser Qualität bezahlt wie ihn jeder andere private Investor gezahlt hätte, ist die Lage schwieriger. Eine Begünstigung kann dann nur in der Änderung des Bebauungsplanes der Stadt Madrid gesehen werden, wodurch der Verkaufspreis des Geländes mehr als verdoppelt wurde.
- 13 Dass es sich hierbei zweitens um eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber anderen Fußballvereinen handelt, ist auch unbestrittenen, da Real Madrid nicht nur auf dem nationalen Markt (Primera Division), sondern auch auf dem Gemeinsamen Markt (Champions League) einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Konkurrenten erhielt¹⁵. Der Verein konnte schließ-

¹³ Müller-Graff, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht, Jg. 152 (1988), S. 437.

¹⁴ Vgl. Schmidt/Schmidt, Europäische Wettbewerbspolitik, 1997, S. 153f.

¹⁵ Vgl. Esteve, in: ABLEG C 137E/87 vom 12.6.2003.

lich durch den Verkauf des Geländes höhere Ablösesummen und Gehälter für Topstars zahlen als die Konkurrenten.

- 14 Da es sich drittens bei dem Transfermarkt, aber auch bei der Champions League um supranationale Märkte handelt, ist auch das Kriterium der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels erfüllt, denn die „Inputfaktoren“ Ronaldo, David Beckham und Zinedine Zidane kamen aus anderen Mitgliedstaaten nach Madrid¹⁶.
- 15 Es stellt sich nun zunächst die Frage – da ja alle Kriterien einer Beihilfe kumulativ erfüllt sein müssen - ob es sich im Falle des Verkaufs des Trainingsgeländes an die Stadt Madrid um eine selektive Begünstigung handelt, von der also nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige profitieren. Hier wäre zunächst zu klären, ob es sich bei Real Madrid um ein ganz „normales“ Unternehmen handelt.
- 16 Ferner ist zu klären, ob diese Begünstigung für Real Madrid auch das Kriterium der staatlichen Mittel erfüllt, d.h. mit staatlichen Finanzmitteln in Zusammenhang gebracht werden kann. Insbesondere die Änderung des Bebauungsplanes, die zu einer drastischen Erhöhung des Verkaufspreises führte, soll hierbei im Vordergrund stehen.

1. Real Madrid als Unternehmen?

- 17 Das Vorliegen einer Beihilfe würde voraussetzen, dass man Real Madrid und damit die meisten Vereine, die im sogenannten bezahlten Fußball tätig sind, als „normale“ Unternehmen betrachtet. Der Unternehmensbegriff, der Artikel 87 I EGV zugrunde liegt, definiert ein Unternehmen als „eine einheitliche, einem selbständigen Rechtssubjekt zugeordnete Zusammenfassung personeller, materieller und immaterieller Faktoren ..., mit welcher auf Dauer ein bestimmter wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird.“¹⁷ Es muss sich ferner um eine auf Dauer angelegte wirtschaftliche Tätigkeit handeln, die auf die Erzielung von Einnahmen ausgerichtet ist. Eine Gewinnerorientierung muss hingegen nicht gegeben sein. Vor diesem Hintergrund wird ausgeführt, dass selbst die Tatsache, dass Sportvereine vollkommen unquantifizierbare Ziele, wie Geselligkeit, Prestige oder einen höheren Tabellenplatz anstreben, nicht davor schützt, diese als Unternehmen anzusehen¹⁸. Denn auch Profivereine üben eine Tätigkeit aus, für die ein Markt existiert, auf dem mehrere Teilnehmer im Wettbewerb zueinander stehen¹⁹. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Marktaktivitäten wie Ticketverkauf, Merchandising, Verkauf von Fernsehrechten, Transfererlösen etc. und nur zu einem minimalen Prozentsatz

¹⁶ Vgl. *Esteve*, a.a.O. (Fn. 15). „The concept of trade is interpreted broadly in competition law ... It comprehends the placement of employees and the provision of services, and hence the supply of and demand for professional football players“ *Egger/Stix-Hackl*, Sports and Competition Law: A never-ending Story? In: ECLR, Vol. 23, 2002, S. 89.

¹⁷ *Mederer* (2003), Staatliche Beihilfen, in: Schröter/Jakob/Mederer (Hrsg.): Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, S. 2007.

¹⁸ *Bellamy/Child*, 1993 para 2-003 und für eine weitere Diskussion siehe *Egger/Stix-Hackl*, a.a.O. (Fn. 16), S. 84.

¹⁹ Vgl. *Mederer*, a.a.O. (Fn. 17).

aus Mitgliedsbeiträgen²⁰. Für diese Profivereine sind Spieler die notwendigen Inputfaktoren, die es ermöglichen, solche sportlichen Events zu organisieren und entsprechende Einnahmen zu erzielen²¹.

- 18 Real Madrid wäre demnach genau so zu beurteilen wie jedes andere Unternehmen, also BMW, Siemens etc. auch. Demzufolge wären sämtliche Begünstigungen wie unentgeltlicher Polizeischutz und sonstige Begünstigungen für Fußballvereine und andere Vereine, auf die die Definition des Unternehmens zutrifft, als Beihilfen zu charakterisieren. Es handelt sich nämlich um unternehmensspezifische, also selektive Begünstigungen. Während Diskotheken oder Kinocenter von privaten Sicherheitskräften bewacht werden und diese auch bezahlen müssen, tragen die Vereine zwar die Kosten für private Sicherheitsdienste, nicht aber die Kosten für einen Polizeieinsatz. Die Übernahme solcher Kosten, die insbesondere bei Europapokalspielen oder sogenannten Derbys bzw. Duellen zwischen „verfeindeten“ Vereinen entstehen, stellen demzufolge Beihilfen in zum Teil erheblichen Ausmaß dar, die von den Steuerzahlern getragen werden.
- 19 Weitere Begünstigungen, die in diesem Zusammenhang überprüft werden müssten, wären spezifische Infrastrukturmaßnahmen, wie neue Autobahnabfahrten, die den Besuchern den Zugang zum Stadion erleichtern, aber für kein anderes Unternehmen der Gemeinde einen Vorteil bieten. Oder: zahlt der Verein eine Miete, die dem Marktpreis entspricht, wenn das Stadion der Kommune gehört?²² Oder: Trägt der Verein, der das Stadion ausschließlich nutzt, die Modernisierungskosten, die etwa bei sportlichen Großereignissen wie der Austragung der Fußballwelt- oder –europameisterschaft anfallen, selbst? Alle diese Dinge müssten im Rahmen der Beihilfenkontrolle überprüft werden. Es könnte jedoch die Auffassung vertreten werden, dass Sportvereine Aufgaben erfüllen, die im öffentlichen Interesse liegen²³, wodurch sich staatliche Vergünstigungen an Sportvereine (also auch an Profi-Fußballvereine) rechtfertigen ließen. Hier kommen die Bestimmungen des Artikel 86 II EGV zur Anwendung, wonach die Wettbewerbsregeln des EGV und damit auch die Bestimmungen der Beihilfenkontrolle dann nicht zur Anwendung kommen, wenn hierdurch die Erfüllung einer im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Aufgabe verhindert würde. Präzisiert wurde das Verhältnis zwischen Artikel 87 EGV (Beihilfenkontrolle) und den Bestimmungen des Artikel 86 II EGV durch die Altmark-Rechtsprechung des EuGH²⁴. Danach können Vergünstigungen nach Artikel 86 II EGV vom Beihilfenverbot ausgenommen werden, wenn die Sportvereine tatsächlich den Auftrag haben, vorher klar definierte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen. Die zur Erfüllung dieser Verpflichtungen gewährten staatlichen Zuschüsse und Begünstigungen sind anhand zuvor objektiv und transparent festgelegter Parameter zu gewähren. Ferner darf der Ausgleich nicht über das hinaus gehen, „was erforderlich ist, um die Kosten der Er-

²⁰ Vgl. Egger/Stix-Hackl, a.a.O. (Fn. 16), S. 84.

²¹ Vgl. ebd.

²² Ein großer Teil bundesdeutscher Sportvereine nutzt kommunale Sportanlagen kostenlos bzw. gegen ein weit unter den Bereitstellungskosten liegenden Entgelt. Vgl. Daumann/Langer, in Ordo, Bd. 53, 2002, S. 281.

²³ Vgl. Daumann/Langer, a.a.O. (Fn. 22), S. 280.

²⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 24.7.2003, C-280/00 - Altmark Trans GmbH, abgedruckt in: WuW, Jg. 53, 2003, S. 993-1004.

füllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.“²⁵ Erfüllen Sportvereine – auch Profi-Fußballvereine – diese Kriterien, so sind die staatlichen Vergünstigungen nicht als Beihilfe zu sehen. Fraglich ist jedoch, welche im Allgemeinwohl liegende Verpflichtung Real Madrid im Gegenzug für den hohen Verkaufspreis geleistet hat. Die Argumentation über den Artikel 86 II EGV scheint daher in diesem Fall abwegig.

- 20 Daher bleibt festzuhalten, dass der Verein Real Madrid als Unternehmen im Sinne des Artikel 87 I EGV anzusehen ist und die Begünstigung durch den hohen Verkaufserlös des Grundstücks als Beihilfe klassifiziert werden könnte. Hierzu müssen jedoch noch weitere Kriterien erfüllt sein. Das Kriterium der Selektivität ist erfüllt, da nur das Unternehmen Real Madrid durch den Verkauf des Trainingsgeländes und den erzielten Erlös begünstigt wurde. Es stellt sich nun noch die Frage, ob die Änderung des Bebauungsplanes auch zu einer Belastung öffentlicher Mittel geführt hat.

2. Das Kriterium „staatliche Mittel“

- 21 Entscheidend für das Vorliegen einer Beihilfe ist, dass die Begünstigung eines Unternehmens, in diesem Fall von Real Madrid, durch öffentliche Mittel finanziert wurde. Sei es, dass auf Steuereinnahmen verzichtet wurde oder dass ein Grundstück verbilligt an den Verein verkauft oder zu einem zu hohen Preis von dem Verein gekauft wurde²⁶. Ausgehend von der Annahme, dass der Preis für das Grundstück der Qualität des Grundstückes angemessen ist und dass ein privater Investor den gleichen Preis bezahlt hätte, stellt sich die Frage: Beinhaltet die Änderung des Bebauungsplanes, die zu einer immensen Erhöhung des Grundstückspreises führte, eine Beihilfe?
- 22 Als ein Präzedenzfall in der jüngeren Vergangenheit gilt der Fall Preussen Elektra aus dem Jahre 2001. In diesem Fall ging es um die Abnahmepflicht für Strom aus erneuerbaren Energieträgern nach dem deutschen Stromeinspeisungsgesetz. Diese Abnahmepflicht zu gesetzlich fixierten Mindestpreisen stellte laut EuGH-Urteil vom 13.03.2001 weder eine staatliche Beihilfe noch eine Maßnahme gleicher Wirkung dar²⁷.
- 23 Mit dem Stromeinspeisungsgesetz werden Elektrizitätsversorgungsunternehmen - unabhängig davon, ob sie im privaten oder öffentlichem Besitz sind - verpflichtet, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus erneuerbaren Energiequellen –zu Mindestpreisen

²⁵ Ebd., S. 994.

²⁶ Die Tatsache, dass die Belastung öffentlicher Mittel das Kriterium ist, bedeutet gleichzeitig, dass das sogenannte Mäzenatentum nicht unter die Beihilfenkontrolle fällt. Wenn also Privatpersonen Geld aus ihrem privaten Vermögen in den Verein fließen lassen, sind keine öffentlichen Mittel tangiert. Demzufolge liegt auch keine Beihilfe vor. Vgl. *Mederer*, a.a.O. (Fn. 17), S. 2003.

²⁷ Vgl. EuGH, Urteil vom 13.03.2001, Rs. C-379/98, *Preussen Elektra AG gegen Schleswig AG*, entspricht in Auszügen: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht: Abnahmepflicht für Strom aus erneuerbaren Energieträgern nach Stromeinspeisungsgesetz weder staatliche Beihilfe noch Maßnahme gleicher Wirkung*, Jg. 12, H. 5, S. 238–243.

abzunehmen. Diese Mindestpreise liegen über dem tatsächlichen Wert dieses Stroms. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten sollten zwischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (hier: Schleswig) und den Betreibern der vorgelagerten Netze (hier: Preussen Elektra) aufgeteilt werden.²⁸ Gegen die Bestimmungen des Stromeinspeisungsgesetzes klagte jedoch Preussen Elektra mit dem Hinweis, dass es sich bei den garantierten Mindestpreisen um staatliche Beihilfen gemäß Art. 87 I EGV handele. Das hierfür zuständige Landgericht Kiel legte dem EuGH daraufhin eine entsprechende Anfrage zur Vorabentscheidung vor.

24 Der EuGH kam zu dem Ergebnis, dass durch dieses Gesetz in der Tat bestimmte Unternehmen, nämlich die Betreiber von Anlagen, die Strom aus erneuerbaren Energien herstellen, begünstigt werden. Art. 87 I EGV erkläre 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, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen²⁹.

25 Nach der Rechtsprechung des EuGH seien jedoch nur solche Vorteile im Sinne von Art. 87 I EGV als Beihilfen aufzufassen, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Die Unterscheidung zwischen „staatlich“ und „aus staatlichen Mitteln“ weise lediglich darauf hin, dass solche Vorteile nicht nur unmittelbar aus öffentlichen Mitteln, sondern auch über entsprechende vom Staat ernannte oder eingerichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden können³⁰. Die staatlich festgelegten Mindest(strom)preise stellten daher keine Beihilfe dar, weil keine öffentlichen Mittel tangiert seien³¹. Anderer Ansicht war jedoch die Europäische Kommission: „Es könne keinen Unterschied machen, ob der Staat die Mittel selbst zuführe oder ob er dies auf dem Umweg über private Kassen veranlasse, was ihm jedenfalls auch eine Einsparung erbringe.“³² Nach Auffassung der Europäischen Kommission wäre in diesem Fall damit auch das Kriterium „staatliche Mittel“ erfüllt, da eine ähnliche Verteilungswirkung im Falle einer fehlenden oben angeführten Regulierung nur über die Vergabe einer Subvention aus dem öffentlichen Haushalt, also aus „staatlichen Mitteln“ zu erreichen sei. Mit dem gleichen Argument wenden sich auch Teile der Literatur gegen die enge Interpretation des EuGH in diesem Fall³³. Die sich aus den hier geschilderten gegensätzlichen Ansichten ergebenden Folgerungen erfordern eine noch weitergehende Analyse.

²⁸ Vgl. Kliemann, in FIW (Hrsg.), Schwerpunkte des Kartellrechts 2002, 2003, S. 37.

²⁹ Vgl. ebd., S. 242.

³⁰ Vgl. ebd. mit Hinweis auf: Urteile vom 24.1.1978 in der Rechtssache 82/77, Van Tiggele, Slg. 1978, Rn. 24 und 25; Sloman Neptun vom 30.11.1993 in der Rechtssache C-189/91 Rn.19; Kirsammer-Hack vom 7.5.1998, Slg. 1993, I-6185, Rn. 16; die verbundenen Rechtssachen C-52/97 bis C-54/97, Viscido u.a., Slg. 1998, I-2629, Rn. 13; die Rechtssache C-200/97, Ecotrade vom 1.12.1998, Slg. 1998, I-7907, Rn. 35; die Rechtssache C-295/97, Piaggio vom 17.6.1999, Slg. 1999, I-3735, Rn. 35.

³¹ Vgl. ebd.

³² Hakenberger/Erlbacher, a.a.O. (Fn. 8), S. 202.

³³ Vgl. z.B. Bronckers/v. d. Vlies: The European Court's Preussen Elektra Judgment: Tensions between E.U. Principles and National Renewable Energy Initiatives, European Competition Law Review, Vol. 22, 2001, S. 458-468.

3. Problemorientierte Abgrenzung des Beihilfenbegriffes

- 26 Aus der Sicht einer sogenannten problemorientierten Definition des Beihilfenbegriffes spielt es keine Rolle, ob die Begünstigung qua tatsächlichem Geldfluss aus dem öffentlichen Haushalt oder qua „Regulierungssubvention“ gewährt wird³⁴. Entscheidend ist vielmehr, dass sowohl eine Regulierung in Form einer staatlichen Festsetzung von Mindestpreisen, als auch eine direkte Subventionierung aus öffentlichen Mitteln zu einer Umverteilung von Ressourcen zugunsten eines Unternehmens, mehrerer Unternehmen oder ganzer Branchen führt. Es findet folglich eine selektive Begünstigung statt. Die Wirkung beider Maßnahmen ist einander äquivalent. Ökonomisch zu rechtfertigen sind solche staatlichen Eingriffe, falls Marktversagen vorliegt. Denn Marktversagen führt zu einer gesamtgesellschaftlich ineffizienten Ressourcenallokation. Das bedeutet, dass die Ressourcen nicht dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften.
- 27 Ein staatlicher Eingriff ist daher erforderlich, um beispielsweise externe Effekte zu internalisieren. Das klassische Beispiel für das Auftreten externer Effekte ist die bei einer Produktion auftretende Umweltverschmutzung. Wenn der Staat hier nicht eingreift, wird der Produzent sein Produkt zu billig verkaufen. Auch im Rahmen der Beihilfenkontrolle werden Staatseingriffe zur Beseitigung von Marktversagen befürwortet³⁵. Problematisch sind Regulierungen und Subventionen aber, wenn kein Marktversagen vorliegt. Wenn dann bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt werden, führt dies letztlich zu einer gesamtgesellschaftlich ineffizienten Ressourcenallokation. Dabei sind aus der Perspektive des Begünstigten die staatlichen Maßnahmen „Subvention“ und „Regulierung“ einander äquivalent³⁶. Wenn nun der Baugrund des Trainingsgeländes nicht durch die Änderung des Bebauungsplanes umgewidmet worden wäre, hätte Real Madrid mit dem Verkauf weniger als die Hälfte der nun erhaltenen ca. 480 Mio. Euro für das Gelände Erlösen können. Um Real Madrid aber die gleiche Begünstigung wie im Falle der Änderung des Bebauungsplanes zu Teil werden zu lassen, hätte die Stadt die fehlende Summe aus öffentlichen Mitteln zuschießen müssen³⁷.
- 28 Hier folgt aus ökonomischer Sicht die Schlussfolgerung, dass die Interpretation der Europäischen Kommission, also die weite Auslegung des Kriteriums „staatliche Mittel“ vorzuziehen ist: Wenn der Bebauungsplan nicht geändert worden wäre, hätten die nun durch die Änderung des Bebauungsplanes „gerechtfertigten“ öffentlichen Mittel „grundlos“ zugeführt werden müssen. Die weite Interpretation dieses Kriteriums wäre folglich vorzuziehen und die des EuGHs abzulehnen.

³⁴ Vgl. *Andel*, in: Albers (Hrsg.) Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, 1977, S. 492f.

³⁵ Vgl. *Gröteke/Heine*, in: WuW, Jg. 53, 2003, S. 263; *dies.*, in: ECLR, Vol. 25, 2004, S. 328; *Meiklejohn*, in: European Commission (ed.), State aid and the single market, in: European Economy (Reports and Studies), Nr. 3, 1999, S. 8, 25-31; *Ehlermann/Atanasiu*, Introduction, in: Ehlermann/Everson (eds.), European Competition Law Annual: 1999, Oxford and Portland 2001, S. XXIV-XXV.

³⁶ Vgl. *Kerber*, in: Cassel (Hrsg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe. Probleme der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, 1998, S. 54; *Andel*, a.a.O. (Fn. 29).

³⁷ Vgl. *Färber*, Subventionspolitik in der EU, 1995, S. 90.

IV. Folgerungen für Regulierungskompetenzen untergeordneter Gebietskörperschaften

29 Eine so gewählte, weite Auslegung des Kriteriums „staatliche Mittel“ hat jedoch erhebliche Konsequenzen: Da die Änderung des Bebauungsplans von Madrid nur Real Madrid begünstigt, führt dies zu einem Wettbewerbsnachteil für den Konkurrenten FC Barcelona. Barcelona musste einen seiner besten Spieler, Luis Figo, nach Madrid ziehen lassen, weil Real Madrid durch den Verkauf des Trainingsgeländes in der Lage war, dem Spieler bessere Konditionen zu bieten. Das gleiche gilt für Spieler, die Real Madrid von Fußballklubs aus anderen Mitgliedstaaten verpflichtet hat³⁸. Diese selektive Begünstigung für Real Madrid könnte beispielsweise dadurch aufgehoben werden, dass EU-Organe generell für alle Gemeinden den jeweiligen Bebauungsplan oder dessen Änderung daraufhin überprüft, ob bestimmte Unternehmen begünstigt werden. In diesem Falle wäre einer Änderung des Bebauungsplanes in Madrid nur zuzustimmen, wenn das Trainingsgelände des FC Barcelona auch in Baugrund der gleichen Kategorie eingestuft wird wie das von Real Madrid. Das gleiche müsste dann auch für die Trainingsareale von Deportivo La Coruna oder FC Valencia, Manchester United, Bayern München etc. gelten. Alle Vereine innerhalb der EU würden in gleicher Weise begünstigt oder benachteiligt. Entscheidend für diese Sichtweise ist die von der Kommission verfolgte Konzeption des „fairen Wettbewerbs“³⁹. Das bedeutet, alle Unternehmen/Vereine sollten innerhalb des Gemeinsamen Marktes die gleichen Wettbewerbsbedingungen insoweit vorfinden, als „künstliche“ Begünstigungen für einzelne Unternehmen vermieden werden. Einige Autoren argumentieren daher, dass der Zweck der Beihilfenkontrolle nicht im Schutz des Wettbewerbs, sondern in erster Linie im Schutz der Wettbewerber liegt⁴⁰. Letztlich soll sichergestellt werden, dass Kapazitätsausweitungen von Unternehmen aus einem Mitgliedsland, die auf solchen vom Staat garantierten „künstlichen“ Begünstigungen beruhen, nicht die Erfolgchancen anderer Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten auf dem Gemeinsamen Markt schmälern dürfen⁴¹. Dementsprechend müsste allen europäischen Vereinen, die Chance eröffnet werden, mit sportlichem Können und wirtschaftlichem Geschick, das sich nicht auf die Generierung staatlicher Begünstigungen bezieht, die Champions League zu gewinnen. Die beabsichtigte Folge einer solchen Beihilfepolitik ist de facto die Herstellung eines „level playing field“, sofern es sich um „künstliche“ Wettbewerbsvorteile handelt.⁴² Natürliche Wettbewerbsvorteile, wie etwa besondere Rohstoffvorkommen oder klimatische Unterschiede werden hingegen nicht ausgeglichen. Bei einem Ausgleich dieser Standortfaktoren würde nämlich zwangsläufig der zwischenstaatliche Handel mit all seinen positiven

³⁸ Vgl. *Esteve*, in: ABIEG C 137E/87 vom 12.6.2003.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission, 9. Bericht über die Wettbewerbspolitik, 1980, S. 10f.; *Mueller*, in: Galeotti/Salmon/Wintrobe (eds.), *Competition and Structure*, 2000, S. 357.

⁴⁰ Vgl. *Mueller*, a.a.O. (Fn. 34), S. 345-347; *Fox*, in: Hawk (ed.) *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, 2002, S. 91-99; *Pelkmans*, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, 2nd ed., 2001, S. 241f.

⁴¹ Vgl. Europäische Kommission, a.a.O. (Fn. 34).

⁴² Vgl. van Miert, in: Ehlermann/Everson (Hrsg.), *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State aid*, 2001, S. 46; Wishlade, *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, 2003, S. 1; Sinnaeve, in: Bilal/Nicolaides (Hrsg.) *Understanding State Aid Policy in the European Community*, 1999, S. 14.

Wohlfahrtseffekten ausgeschaltet⁴³. Folglich müssten die Änderungen von Bebauungsplänen auf EU-Ebene auf ihren Beihilfencharakter überprüft werden, sofern es zu „künstlichen“ Wettbewerbsvorteilen gegenüber konkurrierenden Unternehmen auf dem Gemeinsamen Markt kommt. Wenn es aber zu einer Begünstigung kommt, so muss sie untersagt oder einheitlich allen Fußballvereinen in der EU gewährt werden.

30 Gegen eine solche de facto Zentralisierung und für einen Verbleib der Kompetenzen auf Ebene der Mitgliedstaaten argumentiert die Kommission, dass – sofern alle konkurrierenden Unternehmen in einem Mitgliedsland gleichmäßig begünstigt werden – die Wettbewerbsvorteile der inländischen Unternehmen insbesondere durch einen flexiblen Wechselkurs ausgeglichen würden⁴⁴. Das bedeutet für den Fall „Real Madrid“, dass es ausreichend wäre, wenn allen spanischen Vereinen die gleiche Begünstigung wie Real Madrid zuteil würde. Ein hieraus resultierender Wettbewerbsvorteil spanischer Vereine gegenüber Vereinen aus anderen Mitgliedsländern würde über eine Abwertung der spanischen Währung ausgeglichen. Dadurch würden die Ablösesummen steigen, die Madrid bei der Verpflichtung von Spielern von Klubs aus anderen Mitgliedstaaten zahlen müsste⁴⁵. De facto ist aber mit der Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Fixierung der Wechselkurse im Jahre 1999 diese Option zum Ausgleich nationalstaatlicher „künstlicher“ Wettbewerbsvorteile weggefallen⁴⁶. Demzufolge müsste also auch das Trainingsgelände des AC Mailand entsprechend wie das Trainingsgelände von Real Madrid eingestuft werden, sollte diese Maßnahme nicht gegen EU-Recht verstoßen.

31 Ein zweites Argument der Kommission, das für einen Verbleib von Kompetenzen auf Ebene der Mitgliedstaaten spricht und damit Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten zulässt, besteht darin, den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger bezüglich öffentlicher Güter Rechnung zu tragen. So kann durch eine unterschiedliche Inanspruchnahme öffentlicher Güter zum einen die Steuerbelastung der Unternehmen differieren. Zum anderen kann es aber auch aufgrund unterschiedlicher Präferenzen zu unterschiedlichen Regulierungen kommen, die in diesem Zusammenhang aufgrund der möglicherweise weiten Auslegung des Kriteriums „staatliche Mittel“, ebenfalls unter die Bestimmungen der Beihilfenkontrolle fallen. Nimmt man dieses Argument zur vertikalen Kompetenzabgrenzung ernst, so ist allerdings festzuhalten, dass es nicht nur unterschiedliche Präferenzen der Bürger auf nationalstaatlicher Ebene bezüglich öffentlicher Güter gibt, sondern auch auf untergeordneten Gebietskörperschaftsebenen. Fraglich wäre nun, auf welcher Gebietskörperschaftsebene die Kompetenz zur Änderung eines kommunalen Bebauungsplanes anzusiedeln ist bzw. wie groß die Einflussmöglichkeiten übergeordneter Gebietskörperschaftsebenen sein sollten. Der Föderalismusgedanke, der den

⁴³ Vgl. Europäische Kommission, Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, 1989, S. 8; dieselbe, Zweiter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, 1990, S. 6.

⁴⁴ Vgl. Europäische Kommission (1989), a.a.O. (Fn. 37); dieselbe (1990), a.a.O. (Fn. 37)

⁴⁵ Vgl. zur Wirkungsweise des Wechselkursmechanismus kritisch *van Suntum*, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 106, 1986, S. 499.

⁴⁶ Dieser Wettbewerbsvorteil würde aber vermieden, wenn bspw. andere nationalstaatliche Maßnahmen für eine Kompensation sorgen. Im Fall Real Madrid liegt dann keine Begünstigung vor, wenn es eine Steuer gibt, die den durch die Änderung des Bebauungsplanes entstandenen Mehrerlös beim Verkauf des Trainingsgeländes aufzehrt. (Vgl. Europäische Kommission, a.a.O. (Fn. 37); dieselbe, a.a.O. (Fn. 37))

Staatsaufbau vieler EU-Mitgliedstaaten prägt und der auch in Form der Implementation des Subsidiaritätsprinzips das Verhältnis zwischen EU-Ebene und untergeordneten Ebenen in der EU Anwendung finden soll, spielt hier eine große Rolle. Hiernach ist es großen heterogenen Staaten durch eine Dezentralisierung nationaler Regulierungskompetenzen und einer damit einher gehenden präferenzgerechten Differenzierung von Regulierungen möglich, die Vorteile kleiner homogener Staaten kompensieren zu können. Ähnlich wie in kleinen Staaten, kann durch eine Dezentralisierung der erlassenen Regulierungen den Präferenzen der Bürger auf untergeordneten Gebietskörperschaftsebenen bestmöglich entsprochen werden⁴⁷. Demnach sollten gewisse Regulierungen, wie beispielsweise die Erstellung oder Änderung eines Bebauungsplans einer Gemeinde auf Gemeindeebene entschieden werden, ohne dass sich der Zentralstaat einmischt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die Bürger auf Gemeindeebene besser um die bestmögliche Nutzung des vorhandenen Gemeindebodens als die Zentralregierung wissen und entsprechende Präferenzen hierfür haben. Das betrifft insbesondere die Fragen: Welche Flächen sollten innerhalb einer Gemeinde als Gewerbefläche, welche als Bauland für Wohnzwecke ausgezeichnet werden? Wie hoch sollte die Geschossflächenzahl der Gebäude sein? Sollte eine Straße zur Einbahnstraße erklärt werden? Sollte eine Fußgängerzone in der Innenstadt eingerichtet werden, etc.? Innerhalb eines föderalen Systems sind dies Fragen, die auf der Ebene der Kommunen und entsprechend der Präferenzen der Bürger, die in dieser Gemeinde leben, zu klären wären. Wichtig ist, dass hinsichtlich dieser Entscheidungen analog dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz Nutzer, Kostenträger und Entscheidungsträger überein stimmen.⁴⁸ Nur dann kann es zu einer effizienten Gemeindepolitik kommen, die den Präferenzen der Bürger der Gemeinde bestmöglich entspricht. Natürlich kommt es aber durch kommunale Entscheidungen zu Begünstigungen bestimmter Unternehmen. Wird beispielsweise eine Fläche, die bisher nur als Ackerland genutzt wurde, nun als Gewerbefläche eingestuft, so profitiert natürlich der Besitzer, da der Wert des Grundstückes nun steigt. Das gleiche gilt für Entscheidungen bezüglich anderer kommunaler Probleme. Letztlich resultieren hieraus „künstliche“ Wettbewerbsvorteile für Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen in anderen Kommunen und anderen Mitgliedstaaten, die in den Kompetenzbereich der Europäischen Kommission fallen können. Wenn also die Bürger einer Kommune wünschen, dass die Innenstadt zu einem verkehrsberuhigten Bereich wird, weil sich beispielsweise dort Schulen befinden und die Gefährdung der Kinder durch den Straßenverkehr reduziert werden kann, so müsste zunächst geprüft werden, ob diese Maßnahme bestimmte Unternehmen begünstigt. Ist dies der Fall, dürfte die Kommune eine solche verkehrsberuhigte Zone nicht einrichten: ein kurioses Ergebnis. Die Alternative wäre, dass alle Gemeinden eine verkehrsberuhigte Zone einrichten. Ferner dürfte eine Gemeinde auch nicht durchsetzen, dass die Geschossflächenzahl von Gebäuden erhöht wird, weil hierdurch wiederum bestimmte Unternehmen gegenüber den Konkurrenten begünstigt werden könnten. Alternativ müssten alle Kommunen - nach der derzeitigen Beihilfepolitik innerhalb eines Mitgliedsstaates - die gleiche Geschossflächenzahl für Gebäude festlegen, egal ob notwendig oder nicht.

⁴⁷ Vgl. *Oates*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 1999, S. 1121.

⁴⁸ Vgl. *Olson*, in: *American Economic Review*, Vol. 59, 1969, S. 479-487.

32 Definitiv wird folglich der Handlungsspielraum von untergeordneten Jurisdiktionen, Regulierungen entsprechend den Präferenzen der Bürger anzubieten, durch den potentiellen Beihilfencharakter dieser Leistungen stark eingeschränkt. Eine Differenzierung von öffentlichen Leistungen, wie es ein Charakteristikum von dezentralen und föderal aufgebauten Staaten ist, ist vor dem Hintergrund einer weit ausgelegten Beihilfenkontrolle nicht mehr möglich. Damit würden auch Bemühungen zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, die mit einer Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen verbunden sind, Gefahr laufen, gegen das EU-Recht zu verstoßen. Dies bezieht sich, wie hier argumentiert, nicht nur auf die Frage, wie Regulierungen behandelt werden. Es bezieht sich auch auf die Frage der Verteilung fiskalischer Kompetenzen innerhalb eines föderalen Staatsaufbaus⁴⁹. Eine Zentralisierung wirtschafts- und finanzpolitischer Kompetenzen ist die Konsequenz einer solchen Beihilfepolitik der Europäischen Kommission. Warum eine solche Zentralisierung allerdings in vertikaler Richtung nur bis zur Ebene der nationalstaatlichen Regierungen und nicht auf EU-Ebene erfolgt, ist nicht einsichtig. Um einen „fairen Wettbewerb“ zwischen Unternehmen in unterschiedlichen Mitgliedsländern zu gewährleisten, müssten für alle Unternehmen die gleichen „künstlichen“ Wettbewerbsvorteile an allen Standorten gelten. Wenn man hingegen eine Dezentralisierung von Kompetenzen anstrebt, wie es die Föderalismustheorie suggeriert, so muss diese konsequent erfolgen und nicht auf die Beziehung Mitgliedsstaat vs. EU-Ebene beschränkt bleiben.

V. Fazit

33 Die Ankündigung der Kommission, den Verkauf des Trainingsgeländes von Real Madrid an die Stadt Madrid auf ihren Beihilfencharakter hin überprüfen zu wollen, wirft wichtige Fragen im Rahmen der Beihilfenpraxis auf.

34 Zum einen: Sind Fußballvereine wie „normale“ Unternehmen zu behandeln? Wäre dies der Fall und diese Meinung wird insbesondere im Falle von Vereinen, die im bezahlten Profifußball tätig sind, vertreten, dann wären weitgehende Konsequenzen zu befürchten. Stadionmieten, spezifische Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen sowie Stadionmodernisierungen im Zusammenhang mit Fußballwelt- und –europameisterschaften wären auf ihren Beihilfencharakter zu prüfen. Ebenso würde die unentgeltliche Polizeipräsenz bei den Spielen eine Begünstigung darstellen, wie sie bspw. Diskotheken, Kino-Center nicht beanspruchen können.

35 Nach der Klärung dieser Frage, ist offen, ob es sich bei der Änderung des Bebauungsplanes (Regulierung), die zu einer immensen Wertsteigerung des Grundstückes führte, um eine Beihilfe handelt oder ob vielleicht andere Wettbewerbsinstrumente für dieses Problem in Frage kommen. Aus Sicht der Beihilfenkontrolle ist insbesondere das Kriterium der „staatlichen Mittel“ relevant. Die Interpretation dieses Kriteriums ist in der europäischen Beihilfenkontrolle jedoch unklar. Während der EuGH im Fall „Preussen Elektra“ entschied, dass eine staatliche Regulierung bzw. Verteilungsregel den öffentlichen Haushalt nicht berührt und dementsprechend keine Beihilfe vorliegt, argumentiert die Europäische Kommission entgegenge-

⁴⁹ Vgl. *Gröteke/Heine*, in: List Forum, Band 30, 2004, S. 137-152.

setzt. Nach Meinung der Kommission erfüllen auch Regulierungen, wie die Festsetzung von Mindestpreisen den Tatbestand einer Beihilfe, da der öffentliche Haushalt herangezogen werden müsste, wenn eine solche Regulierung nicht existiert. Diese Argumentation gilt jedoch praktisch für alle Regulierungen. Die Konsequenz ist daher eine Ausweitung der Europäischen Beihilfenkontrolle nicht nur auf selektiv begünstigend wirkende Subventionen, sondern auch auf ebenso wirkende Regulierungen. Dies wäre ökonomisch einerseits aufgrund der aus Sicht des Begünstigten äquivalenten Wirkungen von Subventionen und Regulierungen konsequent. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission mit dem Instrument der Beihilfenkontrolle gleiche Wettbewerbsbedingungen für konkurrierende Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten herzustellen versucht. Dies bezieht sich nicht auf die natürlichen Standortfaktoren, sondern vielmehr auf die „künstlichen“ Standortfaktoren, wie sie insbesondere in begünstigenden staatlichen Maßnahmen zum Tragen kommen. Andererseits wäre eine Konsequenz dieser Sichtweise eine Zentralisierung, zumindest aber ein starker Eingriff in wirtschaftspolitische, und zwar nicht nur in budgetrelevante, sondern auch in regulierende Kompetenzen von Kommunen. Dies läuft wiederum allen Bestrebungen vieler Mitgliedstaaten zuwider, die ihren öffentlichen Sektor umstrukturieren wollen, indem sie ihre föderalen Strukturen stärken. Auch aus diesem Grund bleibt zu hoffen, dass der Fall „Real Madrid“ weitere Klarheit bringt.