

ARBEITSHILFE (STAND: 12.08.25)

Handreichung zur Einschätzung der Binnenmarktrelevanz im EU-Beihilfenrecht

**Leitfaden zur systematischen Feststellung der Relevanz von Maßnahmen zur
Handelsbeeinträchtigung im europäischen Binnenmarkt**

Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank Günther-Wagner-Allee 12–16 30177 Hannover
Telefon 0511 30031-0 Telefax 0511 30031-9300 info@nbank.de www.nbank.de



Kofinanziert von der
Europäischen Union



Niedersachsen

INHALT

Arbeitshilfe (Stand: 12.08.25)	1
Handreichung zur Einschätzung der Binnenmarktrelevanz im EU-Beihilfenrecht.....	1
Leitfaden zur systematischen Feststellung der Relevanz von Maßnahmen zur Handelsbeeinträchtigung im europäischen Binnenmarkt	1
1. EINLEITUNG	3
2. PRÜFUNGSABLAUF	3
2.1. Ersteinschätzung der Relevanz.....	3
2.2. Vertiefte Prüfung	4
2.3. Beispiele	5
2.4. Darstellung der Ergebnisse	7
3. WEITERFÜHRENDE QUELLEN.....	7

1. EINLEITUNG

Gegenstand dieser Übersicht ist das Thema Binnenmarktrelevanz.

Gemäß Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) 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.

Staatliche Förderungen für Unternehmen stellen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV folglich nur dann eine staatliche Beihilfe dar, soweit sie „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“, d.h. eine Binnenmarktrelevanz aufweisen.

Die Prüfung der Binnenmarktrelevanz ist ein essenzieller Schritt, um sicherzustellen, dass neue Richtlinien und Projekte keine ungerechtfertigten Hindernisse für den Binnenmarkt schaffen. Diese Übersicht bietet eine Hilfestellung zur systematischen Überprüfung der Binnenmarktrelevanz von Vorhaben.

Gleichzeitig kann es sich hier nur um eine grobe Übersicht handeln, die dazu dienen soll, zum Thema Beihilferecht und dort insbesondere zur Binnenmarktrelevanz zu sensibilisieren. Wichtig ist dabei, dass die Frage, ob ein Projekt relevant für den Binnenmarkt ist, immer eine Einzelfallprüfung nach sich zieht, deren Ergebnis von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig sein kann.

2. PRÜFUNGSABLAUF

Ihre Prüfung der Binnenmarktrelevanz Ihres Vorhabens sollte in mehreren Schritten erfolgen. Eine mögliche Struktur könnte wie folgt aussehen:

2.1. Ersteinschätzung der Relevanz

Identifikation des Regelungsgegenstands: Was ist das konkrete Ziel und der konkrete Inhalt des Vorhabens? Bitte umschreiben Sie den Fördergegenstand, d.h. das geplante Projekt, so konkret wie möglich.

— Artikel 107 Absatz 1 AEUV findet keine Anwendung, wenn der Staat als „öffentliche Hand“ handelt oder öffentliche Stellen in „ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt handeln“. Eine Einheit kann dann als „als öffentliche Hand handelnd“ angesehen werden, wenn die betreffende Tätigkeit Teil der wesentlichen Aufgaben des Staates ist oder sie ihrem Wesen, ihrem Ziel und den für sie geltenden Vorschriften nach mit diesen Aufgaben verbunden ist. Der Begriff der „öffentlichen Hand“ ist hierbei vergleichsweise eng auszulegen. Unstrittig dazu gehören z.B. Armee- oder Polizeitätigkeiten (siehe Rn. 17 ff. Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe).

Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass das Vorhaben grenzüberschreitende Sachverhalte berührt oder beeinflusst? Bitte ordnen Sie die im Projekt erbrachten bzw. geförderten Leistungen ein. Identifizieren und benennen Sie dabei, etwaige vom Projekt betroffene Ebenen (siehe Ziffer 2.2).

— Der Umstand, dass Beihilfebeträge niedrig oder Empfängerunternehmen klein sind bedeutet nicht, dass (drohende) Handelsbeeinträchtigungen von vornherein auszuschließen sind. Vorausgesetzt wird allerdings, dass die Wahrscheinlichkeit einer Handelsbeeinträchtigung nicht rein hypothetischer Natur ist.

Bezieht sich die Regelung auf Waren, Dienstleistungen, Personen oder Kapital im Sinne der Grundfreiheiten?

— Soweit eine öffentliche Stelle eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die von der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse losgelöst werden kann, handelt sie in Bezug auf diese Tätigkeit als Unternehmen, unabhängig davon, ob Entgelte verlangt bzw. eine

Gewinnerzielungsabsicht verfolgt werden. Im Sinne des europäischen Beihilfenrechts ist ein Unternehmen zu verstehen als jede Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform, die Waren und Dienstleistungen auf einem Markt anbietet und damit einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachkommt. Ist die wirtschaftliche Tätigkeit hingegen mit der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse untrennbar verbunden, so bleiben sämtliche Tätigkeiten dieser Einheit Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Befugnisse, und die Einheit fällt nicht unter den Begriff des Unternehmens.

Zur Nachweisführung der getroffenen Einschätzung sind bloße Behauptungen nicht ausreichend. Nachweise sind anhand von validierbaren Zahlen, Daten und Fakten zu erbringen und im Projektantrag darzulegen.

Falls eine potentielle Binnenmarktrelevanz festgestellt wird oder eine potentielle Binnenmarktrelevanz nicht ausgeschlossen werden kann, ist eine vertiefte Prüfung erforderlich.

2.2. Vertiefte Prüfung

Die Prüfung der Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV – folglich auch das Merkmal der Binnenmarktrelevanz – muss auf allen in Betracht kommenden Ebenen vorgenommen werden.

Mögliche Ebenen sind:

- Eigentümer
- Betreiber
- Nutzer
- (potentieller) Investor.

Eine beihilferechtliche Prüfung muss grundsätzlich auf allen in Betracht kommenden Ebenen durchgeführt werden, unabhängig davon, ob ein Zuwendungsverhältnis besteht. Im Rahmen der vertieften Prüfung sollen folgende Aspekte besonders beachtet und im Rahmen der Projektskizze aufgeführt werden:

Gibt es für vergleichbare Infrastrukturen (Ziffer 2.3 Bsp. 1) oder Leistungen (Ziffer 2.3 Bsp. 3) einen europäischen Markt bzw. Wettbewerb?

- Oftmals lassen sich erste Rückschlüsse bereits aus dem Vorhandensein einer Förderrichtlinie ziehen.

Sind (letztbegünstigte) Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt aktiv. Setzt sich der Kundenstamm in erheblicher Weise aus Kunden aus dem Binnenmarkt zusammen. (Ziffer 2.3 Bsp. 1, Bsp. 2 und Bsp. 3)?

Gibt es potentielle – auf dem europäischen Binnenmarkt agierende – Investoren für derartige Vorhaben?

- Hier ist die Marktkenntnis der Antragstellenden gefragt, da diese einen Finanzierungsbedarf geltend machen und die Finanzierung der geförderten Vorhaben primär Aufgabe der Zuwendungsempfängenden ist. Ableiten lässt sich dies aus dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die Zuwendungsempfängenden grundsätzlich alles in ihren Kräften Stehende und ihnen Zumutbare tun müssen, um die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden, nur subsidiären Charakter. Vorrang haben die Eigenmittel der Zuwendungsempfängenden.

Ein erster Indikator für das Fehlen potentieller Investoren kann abermals die Erforderlichkeit einer Förderrichtlinie darstellen.

Erbringt eine Institution ihre Leistungen auf einem rein regionalen Markt?

- Vorhaben, die keine Wirkungen über das Bundesland hinaus entfalten, wären als regional und somit als nicht binnenmarktrelevant einzustufen. Die Kommission hat in einer Reihe von Entscheidungen die Regionalität von Vorhaben festgestellt. Um die Regionalität von Vorhaben grundsätzlich verneinen zu können, sollten folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sein: I) Die Aktivität richtet sich an eine lokale Kundschaft (oder marginal europäische Kundschaft); II) Die Aktivität zielt nicht darauf ab, Kunden oder Investoren aus europäischen Mitgliedstaaten anzuwerben (oder nur marginal); III) Die Begünstigten stehen nicht im Wettbewerb mit grenzüberschreitenden Betreibern innerhalb Europas.
- Dies kann auch für touristische Aktivitäten bzw. Tätigkeiten von Tourismus(-marketing-)organisationen gelten, wenn der Tourismus in der Region (Kommune/Landkreis) keine signifikanten Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat. Informationen hierzu lassen sich oftmals aus dem Tourismusatlas bzw. der Online-Datenbank des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) entnehmen.

Grundsätzlich kann den o.g. Quellen entnommen werden, wie hoch der Anteil von Besuchern und Übernachtungsgästen aus dem Ausland, im Verhältnis zu Gästen aus Deutschland ist. Diese Unterscheidung ist zwar etwas unscharf, weil nicht zwischen Gästen aus anderen Mitgliedstaaten und anderen Ländern unterschieden wird, es kann aber in diesen Fällen ein Erst-recht-Schluss gezogen werden. Wenn der Anteil ausländischer Gäste grundsätzlich nicht ins Gewicht fällt, dann ist der Anteil von Gästen aus anderen Mitgliedstaaten erst recht nicht relevant.

Entfaltet das Vorhaben gegebenenfalls nur rein regionale Wirkung, aufgrund lokaler oder regionaler Zielsetzungen im Projekt?

- Dies wäre u.a. bei Bsp. 3 unter Ziffer 2.3 denkbar.

Zur Nachweisführung sind bloße Behauptungen nicht ausreichend. Nachweise sind anhand von validierbaren Zahlen, Daten und Fakten zu erbringen.

2.3. Beispiele

Beispiel 1 – Technologie- und Gründungszentrum (TGZ):

Ein Technologie- und Gründerzentrum (TGZ) ist eine Einrichtung, die technologieorientierte und innovative Unternehmensgründungen unterstützt. Es bietet eine Infrastruktur, Dienstleistungen und Netzwerke an, um Startups und junge Unternehmen bei ihrem Wachstum zu fördern.

Nehmen wir an, das Förderinstitut (FI) fördert die Errichtung eines TGZs in der Kommune K. K ist Eigentümerin des TGZ und direkte Begünstigte aufgrund des – zwischen FI und K bestehenden – Zuwendungsverhältnisses. Auf dieser Ebene erfolgt die erste beihilferechtliche Prüfung.

Nehmen wir weiter an, dass K den Betrieb des TGZ an ihre Wirtschaftsförderungsgesellschaft W auslagert, was z.B. im Wege einer Konzessionsvergabe o. Ä. möglich wäre. Zwischen FI und W besteht in diesem Fall kein Zuwendungsverhältnis. Trotzdem muss eine Beihilfeprüfung auch auf Ebene von W als Betreiber erfolgen.

Gehen wir ferner davon aus, dass sich das Startup-Unternehmen U in das TGZ einmietet. Zwischen FI und U besteht ebenfalls kein Zuwendungsverhältnis, trotzdem muss auch auf dieser Ebene – Nutzer – eine Beihilfeprüfung erfolgen, da aller Voraussicht nach U Letztbegünstigter der Förderung ist.

Ebenfalls geprüft werden muss die Ebene potentieller Investoren. An dieser Stelle ist eine Kenntnis des (europäischen bzw. internationalen) Marktes erforderlich, da festgestellt werden muss, dass die Beihilfe nicht zu einer Benachteiligung von potentiellen Investoren aus anderen Mitgliedstaaten führt.

Wichtig ist an dieser Stelle, die Ebenen sauber voneinander zu trennen. So kann es durchaus sein, dass eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes auf Ebene der Eigentümer oder Betreiber ausgeschlossen werden kann, weil diese ggf. in einem geografisch eng eingegrenzten Markt in einer strukturschwachen Region beheimatet sind, gleichzeitig eine Binnenmarktrelevanz hinsichtlich eines Unternehmens jedoch bejaht werden muss, weil dieses seine Dienstleistungen in einem erheblichen Teil für Kunden erbringt, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind.

Beispiel 2 – Tourismusmarketing-Organisation (TMO):

Eine Tourismusmarketing-Organisation ist eine Institution, die sich darauf spezialisiert hat, den Tourismus in einer bestimmten Region oder Destination zu fördern und zu vermarkten. Sie setzt Marketingstrategien ein, um die Sichtbarkeit und Attraktivität der Region zu erhöhen und dadurch mehr Touristen anzuziehen.

In diesem Fall fördert das Landesförderinstitut (FI) eine TMO. Ziel ist die Errichtung einer neuen Informations-Homepage inklusive eines Portals zur Buchung von Unterkünften und Freizeitaktivitäten.

Ebenen in diesem Beispiel sind die TMO, zu der ein Zuwendungsverhältnis besteht, lokale Unternehmen, die über das Portal eingebunden und deren Leistungen online buchbar sind sowie Endnutzer, bei denen es sich wohl überwiegend um natürliche Personen handeln dürfte.

Auch hier ist jede Ebene getrennt zu prüfen. So kann möglicherweise die Binnenmarktrelevanz auf Ebene der TMO – je nach Lage derselben – verneint werden, wenn diese ihr Angebot ggf. nur in deutscher Sprache anbietet.

Um Aussagen hinsichtlich der potentiell begünstigten Unternehmen zu treffen, müsste jedes einzelne Unternehmen geprüft werden. Alternativ könnte die TMO von den begünstigten Unternehmen die Zahl einer Nutzungsgebühr bzgl. der Plattform verlangen oder die Unternehmen könnten den Vorteil aus der Förderung als De-minimis-Beihilfe gewährt bekommen.

Beispiel 3 – Berufliche Weiterbildungsprojekte:

Ein Bildungsträger (B) führt im Auftrag des Landes einzelbetrieblich ausgerichtete Weiterbildungsprojekte durch, um die regionale Fachkräftesituation zu verbessern und erhält hierfür Fördergelder.

Unternehmen U entsendet den Mitarbeiter (M) zu einer Fortbildungsveranstaltung.

Hier gilt es die Ebenen Bildungsträger, Unternehmen und Mitarbeiter voneinander zu trennen.

Zum Bildungsträger besteht ein Zuwendungsverhältnis. Die Unternehmen sind nicht vom Zuwendungsverhältnis erfasst, profitieren jedoch – aufgrund qualifizierterer Mitarbeiter – von der Förderung. Die Mitarbeiter profitieren zwar ebenfalls von der Förderung, sind aber als natürliche Personen nicht vom Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst, d.h. nicht „beihilferelevant“, da sie keine Unternehmen darstellen.

Die Prüfung auf Ebene des Bildungsträgers kann durchaus zu dem Ergebnis führen, dass es sich um eine defizitäre Maßnahme handelt, für die kein funktionierender Markt existiert oder die Maßnahme nur rein regionale Wirkung entfaltet.

Um Aussagen hinsichtlich der potentiell begünstigten Unternehmen zu treffen, müsste jedes einzelne Unternehmen geprüft werden. Möglich ist, dass an dieser Stelle die gut begründete Annahme getroffen werden kann, dass ein Vorteil auf Seiten der Unternehmen wegfällt, da diesen ggf. aufgrund des Ausfalls des Mitarbeiters durch dessen Teilnahme an der Fortbildungsveranstaltung, entsprechend korrespondierende Kosten entstehen.

Alternativ könnten die Unternehmen den Vorteil aus der Förderung als De-minimis-Beihilfe gewährt bekommen.

2.4. Darstellung der Ergebnisse

Grundsätzlich ist das Projekt so detailliert wie möglich zu beschreiben. Die Projektskizze sollte Aufschluss zu allen (beihilfe-)relevanten Punkten enthalten:

- Die Prüfungsergebnisse sind nachvollziehbar, verständlich und strukturiert darzustellen. Dritte sollen nachvollziehen können, wie Sie zu Ihrer Einschätzung gelangen.
- Es bedarf einer Feststellung, ob die Maßnahme binnenmarktrelevant ist und ob gegebenenfalls Anpassungsbedarf besteht. Die Tatbestandsmerkmale über das Vorliegen einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 – und damit auch der Beihilferelevanz – werden grundsätzlich als erfüllt angesehen. Eine Abweichung ist belastbar zu begründen, auch durch Hinzunahme einschlägiger Daten bspw. zur geografischen Eingrenzung, keinen oder nur marginalen grenzüberschreitenden Wirkungen.
- Begründungen sind schriftlich festzuhalten und in der Projektskizze anzuführen.

3. WEITERFÜHRENDE QUELLEN

- Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe: [ABl. C 262 vom 19.7.2016](#)
- Beschlüsse der Kommission zu rein regionalen Sachverhalten:
 - [Kommission gibt Orientierungshilfe zur Zulässigkeit der Gewährung lokaler staatlicher Fördermaßnahmen](#)
 - [Pressemitteilung - Orientierungshilfen zu lokalen öffentlichen Fördermaßnahmen, die keine staatlichen Beihilfen darstellen](#)
- Tourismusatlas: [Tourismusatlas](#)
- Datenbank LSN: [LSN-Online-Datenbank | Landesamt für Statistik Niedersachsen](#)
- Einschlägige Branchenliteratur