

Dr. Cornelia Ziehm

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
10178 Berlin

11. Januar 2021
Aktenzeichen: VR/02/2021/cz

„Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“

Sehr geehrter Herr Zerger,

der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat am 7. Januar 2021 in einer Dringlichkeitssitzung dem Antrag der Landesregierung vom 6. Januar 2021 auf Errichtung einer *„Stiftung des Landes Mecklenburg-Vorpommern für Klimaschutz und Bewahrung der Natur - Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“* (kurz: „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“) nach § 63 der Landeshaushaltsordnung zugestimmt (vgl. LT-Drs. 7/5696 sowie Beschlussprotokoll über die 108. Sitzung des Landtages).

Es soll sich um eine Stiftung des bürgerlichen Rechts handeln (vgl. § 1 Abs. 1 des Entwurfs einer Stiftungssatzung, Anlage zu LT-Drs. 7/5696).

Nach erster Prüfung auf Grundlage der bislang bekannten Dokumente bestehen nicht unerhebliche Anhaltspunkte für einen Missbrauch des Stiftungsrechts durch das beabsichtigte Vorhaben. In diesem Fall dürfte der nach § 80 Abs. 1 BGB notwendige Bescheid zur Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ durch das Justizministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern nicht erteilt werden.

Zugleich stellen sich beihilferechtliche Fragen auf Grundlage des Beihilferechts der Europäischen Union. Die Notwendigkeit eines Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Kommission erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen.

1.

Zweck der Stiftung sei es, so die Landesregierung, „Projekte zum Klimaschutz und zum Naturschutz in Mecklenburg-Vorpommern und vor den Küsten des Landes durchzuführen“ (vgl. Pressemitteilung 3/2021 der Landesregierung vom 6. Januar 2021). Die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ solle sich aktiv für das zentrale Ziel Klima- und Umweltschutz einsetzen (vgl. LT-Drs. 7/5696).

Über einen eigenen Geschäftsbetrieb könne die Stiftung zudem einen Beitrag zur Fertigstellung zur Ostseepipeline Nord Stream 2 leisten (vgl. LT-Drs. 7/5696). Dafür soll der Geschäftsbetrieb der Stiftung offenbar Material und sonstiges Equipment für den Fertigbau der Gaspipeline von Unternehmen ankaufen, die von den US-Sanktionen (PEESCA) erfasst sind. Denn staatliche Institutionen fallen (bislang) nicht unter die US-Sanktionen. Etwas anderes gilt allerdings offenbar nach PEESCA, wenn die staatliche Stelle als „business enterprise“ handelt.

Von Seiten des Landes sollen 200.000 Euro in das Stiftungskapital fließen (vgl. LT-Drs. 7/5696).

Die Nord Stream 2 AG soll sich bereit erklärt haben, 20 Millionen Euro zum Stiftungsvermögen beizutragen (vgl. Pressemitteilung 3/2021 der Landesregierung vom 6. Januar 2021). Die Nord Stream AG ist ein Tochterunternehmen von Gazprom.

2.

a) Konkret soll die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ folgende Zwecke und Aufgaben haben bzw. wahrnehmen (vgl. LT-Drs. 7/5696)

sowie § 2 des der Drucksache als Anlage beigefügten Satzungsentwurfs):

„- die Durchführung und Förderung von Maßnahmen und Projekten des Klimaschutzes und zur Bewahrung oder Wiederherstellung der Natur im Land Mecklenburg-Vorpommern und an sowie vor den Küsten des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie an und vor den Ostseeküsten der Ostseeanrainerstaaten;

- die Durchführung und Förderung von Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der ökologischen Situation in den genannten Regionen;

- die Förderung von Wissenschaft und Forschung im Bereich des Klima- und Umweltschutzes und auf dem Gebiet einer klimaschonenden Energieversorgung im Land Mecklenburg-Vorpommern oder unter federführender Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen, Hochschulen, Wissenschaftseinrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen mit Sitz im Land Mecklenburg-Vorpommern;

- Förderung von Maßnahmen im Land Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der Belange des Klima- und Naturschutzes, vor allem auch bei allen Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung, insbesondere bei der Systemstabilität durch Speicher- und Sektorenkopplungslösungen, wobei dies auch die Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen mit Sitz im Land Mecklenburg-Vorpommern zur unternehmenseigenen Forschung in diesem Bereich, zur Herstellung von Prototypen, für Nullserien und für markteinführende Verbreitungsstrategien umfasst;

- die Förderung von Maßnahmen zur Sicherung der Artenvielfalt;

- die Förderung von Maßnahmen zur Sicherung des Gewässerschutzes und des Trinkwasserschutzes;

- Information, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zu Fragen des Klimaschutzes und der Bewahrung der Natur im Ostseeraum vorrangig in Mecklenburg-Vorpommern und in besonderen Fällen auch in den Ostseeanrainerstaaten;

- Erfahrungs-, Wissens- und Informationsaustausch sowie die Vernetzung zwischen im Klima- und Umweltschutz Engagierten, insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und mit den Ostseeanrainerstaaten;

- Aus-, Fort- und Weiterbildung im Bereich des Klima- und Umweltschutzes in Mecklenburg-Vorpommern;
- Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen, um im Rahmen des Stiftungszwecks gemeinsame Projekte und Vorhaben, die nach diesem Satzungszweck auch durch die Stiftung allein zulässig sind, zu verwirklichen;
- **die Gründung eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes in der Stiftung mit dem Ziel, einen Beitrag zum Fortgang der Arbeiten an der Pipeline Nord Stream 2 zu leisten.** (Hervorhebung durch die Verf.)

Gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 des Satzungsentwurfs (vgl. Anlage zu LT-Drs. 7/5696) soll die Stiftung zudem Tochtergesellschaften in der Rechtsform von Personen- oder Kapitalgesellschaften gründen, erwerben, sich daran beteiligen oder beauftragen können. Weiter heißt es in § 2 Abs. 2 S. 2 des Satzungsentwurfs:

*„Die Stiftung wird **insbesondere** einen an Leistungs-, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichteten wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, gegebenenfalls auch in Form der Gründung einer oder mehrerer rechtlich selbstständiger Gesellschaften, errichten und sich damit **vorrangig** an der Vollendung von Nord Stream 2 beteiligen.“* (Hervorhebung durch die Verf.)

Und weiter in § 2 Abs. 2 S. 5, 6 des Satzungsentwurfs:

„Sie (die Stiftung, Anm. der Verf.) kann im Rahmen ihres wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes insbesondere auch Grundstücke und Flächen erwerben, übernehmen oder verwalten, pachten und verpachten, mieten und vermieten, Werkzeuge und Maschinen erwerben, übernehmen, verwalten, halten, zur Verfügung stellen und vermieten. Erträge der oder des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes und möglicher Tochtergesellschaften dienen der Förderung der in den Abs. 1 und 2 genannten Ziele und Zwecke.“

b) Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ist im Rahmen einer Stiftung zwar grundsätzlich zulässig.

Beispielsweise darf eine Stiftung einen Verkaufsladen („Museumsshop“) unterhalten, eine Zeitschrift verlegen und verkaufen oder andere Geschäfte betreiben, um die Einnahmen für ihre Stiftungszwecke, also dem Museum zu erhöhen.

Ist der Geschäftsbetrieb in einer Gesamtschau tatsächlich der Haupt- oder Selbstzweck der Betätigung der Stiftung, scheidet allerdings nicht nur die Gemeinnützigkeit aus (siehe auch §§ 64, 65 Abgabenordnung).

Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb im Rahmen der Betätigung einer Stiftung ist zudem auch überhaupt nur dann „unschädlich“, wenn der Betrieb (siehe das Museumsbeispiel) der Beschaffung von Mitteln zur Erfüllung der eigentlichen Stiftungsaufgabe dient und nicht, umgekehrt, der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb tatsächlich der Grund und Haupt- oder Selbstzweck der Stiftungsgründung ist und andere Stiftungszwecke lediglich den Eindruck einer originären Stiftungsabsicht erwecken sollen. Denn andernfalls würde das Stiftungsrecht für etwas instrumentalisiert bzw. missbraucht, für das es nicht vorgesehen ist.

Das gilt noch einmal in besonderer Weise, wenn die Stiftung mit eben dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ausdrücklich und vorrangig zugunsten eines bestimmten einzelnen Privatunternehmens, wie hier der Nord Stream 2 AG, gegründet werden soll.

So aber liegt es hier. Mit Blick auf die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ folgt aus einer Gesamtschau, dass der beabsichtigte wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 und damit zugunsten eines einzelnen Privatunternehmens, der Nord Stream 2 AG, der tatsächliche Haupt- oder Selbstzweck der Stiftung ist:

- Aus § 2 Abs. 2 S. 2 des Satzungsentwurfs (vgl. Anlage zu LT-Drs. 7/5696) ergibt sich das bereits wörtlich.

- Nach § 2 Abs. 2 S. 5, 6 des Satzungsentwurfs sollen zudem die Erträge aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerade auch eben diesem

wieder dienen – also der Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2. Die Verwendung von Erträgen aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb wird nicht, noch nicht einmal vorrangig, auf die Zwecke des § 2 Abs. 1 des Satzungsentwurfs beschränkt.

- In der Kabinettsvorlage Nr. 18/21 des Energieministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Januar 2021 heißt es darüber hinaus, dass „durch die aktuelle Sanktionsgesetzgebung der USA .. eine unverzügliche Stiftungsgründung erforderlich“ sei, dafür müsse die außerordentliche Landtagssitzung am 7. Januar 2021 erreicht werden, dies mache eine sofortige Entscheidung des Kabinetts erforderlich.

Deutlicher dürfte der eigentliche Stiftungszweck kaum zum Ausdruck gebracht werden können.

- Und der Antrag der Landesregierung auf Zustimmung des Landtages gemäß § 63 Landeshaushaltsordnung zur Errichtung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ (LT-Drs. 7/5696) ist mit folgender ausdrücklicher Erklärung verbunden:

„Der Landtag bekräftigt seinen Beschluss vom 27. August 2020 auf Drucksache 7/5302 und fordert die Landesregierung auf, sich weiterhin klar und eindeutig zur Fertigstellung des für die europäische und deutsche Energieversorgungssicherheit notwendigen Pipeline- Projektes Nord Stream 2 zu bekennen und exterritoriale Bemühungen hiergegen strikt zurückzuweisen, sowie alle Landesbehörden und Landesgesellschaften eindeutig und nachdrücklich bei allen Aktivitäten zu unterstützen und zu diesen anzuleiten, die eine Vollendung des Projektes ermöglichen helfen.“

c) Hinzukommt darüber hinaus das Folgende: Das Land Mecklenburg-Vorpommern verfügt bereits über eine „Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern“ (vgl. § 1 Umweltstiftungsgesetz). Aufgabe dieser Stiftung ist es nach § 2 Umweltstiftungsgesetz i.V.m. § 37 Naturschutzausführungsgesetz unter anderem

- Maßnahmen zur Aufklärung, Ausbildung und Fortbildung zu unterstützen und zu fördern,
- die Forschung, insbesondere die integrative Umweltforschung, sowie modellhafte Untersuchungen auf dem Gebiet der natürlichen Umwelt anzuregen und zu fördern,
- sonstige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchzuführen oder zu ihrer Durchführung beizutragen.

Mit anderen Worten, die „übrigen“ oben genannten zehn Aufgaben der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ werden tatsächlich bereits durch eine existierende Stiftung des Landes wahrgenommen, mindestens sind sie zu einem ganz überwiegenden Teil durch deren Aufgabenbereich bereits mitumfasst.

Für den „Bildungs- und Forschungsauftrag“ ist das sogar mehr oder weniger wörtlich der Fall. Die „Förderung von Maßnahmen zur Sicherung der Artenvielfalt“, von „Maßnahmen zur Sicherung des Gewässerschutzes und des Trinkwasserschutzes“ usw. sind überdies zweifelsohne „Maßnahmen des Naturschutzes“ im Sinne der „Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern“. Die Identität der Stiftungszwecke gilt noch einmal mehr, weil der Umweltschutz auch den Klimaschutz umfasst.

Ginge es der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich um Klima- und Umweltschutz könnte sie ihrer existierenden „Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern“ die nunmehr in Rede stehenden 200.000 Euro zukommen lassen; die Nord Stream 2 AG könnte übrigens ihrerseits an die existierende Stiftung 20 Millionen Euro spenden, die Satzung der „Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern“ lässt ohne Weiteres Zuwendungen Dritter zu.

Grundlegend neu bzw. verschieden im Vergleich mit der „Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern“ ist allein die elfte von der Landesregierung mit der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ bezweckte Aufgabe, die Gründung eines wirtschaftlichen

Geschäftsbetriebs zur Fertigstellung des Gaspipeline Nord Stream 2.

3.

a) Beihilfen im Sinne des Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind grundsätzlich verboten und müssen vor ihrer Genehmigung bei der EU-Kommission angemeldet und zunächst von dieser genehmigt, das heißt notifiziert werden.

Das Beihilfeverbot in Art. 107 AEUV dient der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt. Verhindert werden soll, dass bestimmte Unternehmen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern durch staatliche Maßnahmen begünstigt werden und dadurch eine bessere Markstellung erhalten.

b) Gerade im Interesse einer Vermeidung von Umgehungen wird der Begriff des „Unternehmens“ im Beihilferecht äußerst weit gefasst. Es kann grundsätzlich jede selbständige wirtschaftlich tätige Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform oder ihrer Finanzierungsart, ein Unternehmen in diesem Sinne darstellen.

Als Unternehmen im Sinne des Beihilferechts kommen deshalb auch Stiftungen, die ihrerseits Unternehmen betreiben, als Empfänger von Beihilfe in Betracht (siehe auch Stumpf, Stiftungen der öffentlichen Hand im Europäischen Beihilferecht, ZStV 2019, 81, 82). Es ist dabei auch ohne Belang, ob es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts handelt, solange die Mehrheit des Kapitals oder der Stimmen in staatlicher Hand liegt.

Unternehmen im Sinne des EU-Beihilfenrechts können daher öffentlich-rechtliche Stiftungen, aber auch durch staatliche Institutionen gegründete Stiftungen privaten Rechts sein. Die „Flucht“ in die private Rechtsform – hier die beabsichtigte Stiftung bürgerlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 1 des Satzungsentwurfs, Anlage zu LT-Drs. 7/5696) - verhindert folglich nicht die Anwendung der beihilferechtlichen Regelungen.

c) Soweit gleichzeitig wirtschaftliche wie nichtwirtschaftliche Tätigkeiten

ausgeübt werden, ist eine staatliche Begünstigung nur dann nicht als Beihilfe zu qualifizieren, wenn die wirtschaftliche und die nichtwirtschaftliche Tätigkeit voneinander getrennt werden können (vgl. Stumpf, a.a.O., S. 83).

Selbst wenn man zugunsten der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ unterstellen wollte, dass sie, erstens, eine geeignete Abgrenzung der Wirtschaftskreise zwischen dem wirtschaftlichen und dem nicht wirtschaftlichen Teil überhaupt sicherstellen könnte und wollte und dass, zweitens, die staatliche Begünstigung, also die 200.000 Euro Stiftungskapital des Landes nur für den nichtwirtschaftlichen Teil verwendet werden würden, der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zur Fertigstellung von Nord Stream 2 also „allein“ mit den 20 Millionen Euro der Nord Stream 2 AG betrieben werden würde, erscheint vor dem Hintergrund des oben unter Ziffer 2. Dargestellten mindestens fraglich, ob ein Verstoß gegen das Beihilfeverbot von vornherein ausgeschlossen werden könnte.

Denn die 200.000 Euro des Landes dienen ja gerade dazu, die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ zu errichten und unter ihrem Dach (oder „Deckmantel“) einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zur Fertigstellung von Nord Stream 2 zu ermöglichen. Anders ausgedrückt, ohne die 200.000 Euro des Landes würde es den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb nicht geben und der Nord Stream 2 AG wäre es jedenfalls unter den gegenwärtigen Gegebenheiten nicht möglich, die Pipeline fertigzustellen.

d) Ein Vorteil bzw. eine Begünstigung im Sinne des Beihilferechts liegt aber auch dann vor, wenn Belastungen für ein Unternehmen vermindert werden, welche von dem Unternehmen üblicherweise zu tragen gewesen wären.

Vorliegend wäre, siehe soeben, der Nord Stream 2 AG die Fertigstellung ihrer Pipeline gegenwärtig nicht möglich. Durch die mit dem Stiftungskapital des Landes zu errichtende Stiftung wird ihr diese Belastung genommen und die Fertigstellung ermöglicht.

Das bedeutet zugleich: Das Land Mecklenburg-Vorpommern stellt sich

schützend mit öffentlichen Landesmitteln vor die Nord Stream 2 AG. Das Land Mecklenburg-Vorpommern errichtet mit 200.000 Euro ein Schutzschild maßgeblich bzw. vorrangig zugunsten eines einzelnen Unternehmens. Verhält es sich so, dürfte eine wettbewerbliche Einflussnahme nicht von vornherein auszuschließen sein.

e) Daran vermag im Übrigen auch der begrenzte Betrag von 200.000 Euro nichts zu ändern. Nach der so genannten De-minimis-Regel bestehen zwar Ausnahmen vom Beihilfeverbot für Beihilfen, die auf Grund ihres geringen Volumens unter eine Bagatellgrenze fallen. Dabei wird davon ausgegangen, dass infolge der geringen Höhe der Zuwendung keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs erfolgt. Dafür wird davon ausgegangen, dass der Gesamtbetrag der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfe in einem Zeitraum von drei Steuerjahren 200.000 Euro nicht übersteigen darf.

Der der Nord Stream 2 AG durch die vom Land Mecklenburg-Vorpommern mit seinem Stiftungskapital gewährte Vorteil liegt aber, siehe soeben, durch die Ermöglichung der ansonsten unmöglichen Fertigstellung der Pipeline Nord Stream 2 tatsächlich deutlich über einem Betrag 200.000 Euro. Auch das dürfte im Rahmen einer beihilferechtlichen Prüfung relevant sein.

f) Die Gewährung rechtswidriger Beihilfen kann zur Nichtigkeit des Zuwendungsaktes und dessen Rückabwicklung führen.

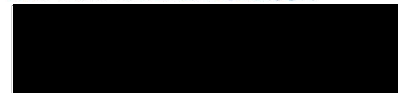
g) Abschließend stellen sich, auch unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten, noch die folgenden Fragen:

- Hat die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern mit den Unternehmen, die an die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ verkaufen sollen, Absprachen getroffen für den Fall, a) dass diese Unternehmen gleichwohl mit Sanktionen belegt werden und b) dass eine Rückabwicklung der von der Stiftung getätigten Geschäfte erfolgen müsste? Wenn ja, welche?

- Hat die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern mit der Nord

Stream 2 AG, Absprachen getroffen für den Fall, a) dass Unternehmen, die an die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ verkaufen sollen, gleichwohl mit Sanktionen belegt werden und b) dass eine Rückabwicklung der von der Stiftung getätigten Geschäfte erfolgen müsste? Wenn ja, welche?

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Cornelia Ziehm

Rechtsanwältin