

EUROPARECHT IN FÄLLEN

Fall 5
(Sachverhalt)

Der Mitgliedstaat A gewährt einem in Schwierigkeiten geratenen einheimischen Industrieunternehmen einen hohen finanziellen Zuschuss. Die Europäische Kommission wird aufgrund eines Versehens des zuständigen Ministeriums nicht davon unterrichtet. Sie erfährt es erst Monate später, als sich Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten beschweren, die durch die wiedererstartete Konkurrenz unter Druck geraten. Inzwischen hat das Unternehmen das empfangene Geld im Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit der Unterstützungsmaßnahme ausgegeben.

Die Kommission stellt die Unzulässigkeit des Zuschusses fest und ordnet seine Rückforderung an. In der Begründung verweist sie unter anderem darauf, dass der Mitgliedstaat A den Zuschuss von vornherein nicht habe gewähren dürfen, bevor die Kommission unterrichtet worden sei und eine abschließende Entscheidung erlassen habe.

Das Ministerium nimmt jedoch nicht den Bewilligungsbescheid zurück und fordert nicht die Rückzahlung des Zuschusses. Es stützt sich auf eine nationale Rechtsvorschrift, nach der ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine Geldleistung gewährt, nicht zurückgenommen werden darf, wenn der Begünstigte auf seinen Bestand vertraut hat und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist nach dieser Vorschrift in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte die gewährte Leistung verbraucht hat. Das Ministerium macht geltend, der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes gelte auch im **Recht der Europäischen Union**.

Die Kommission ist der Ansicht, der Mitgliedstaat A habe dadurch, dass das Ministerium trotz ihrer Anordnung den Zuschuss nicht zurückgefordert habe, seine **unionsrechtlichen** Pflichten verletzt. Nach ordnungsgemäßer aber fruchtloser Durchführung des in Art. **258 AEUV** vorgesehenen Vorverfahrens erhebt sie schließlich Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Mit Aussicht auf Erfolg?

EUROPARECHT IN FÄLLEN

Fall 5
(Besprechung)

THEMA: Vertragsverletzungsverfahren; Rückforderung rechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen und Vertrauensschutz

LÖSUNGSSKIZZE:

Die Klage der Europäischen Kommission hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

Die Klage müsste zulässig sein. Hier handelt es sich um eine Aufsichtsklage der Kommission, die ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat A nach Art. 258 AEUV in Gang setzt. Dafür müssen die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 258 AEUV erfüllt sein.

I. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs¹

Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ist hier gegeben. Der Weg zur Unionsgerichtsbarkeit wird durch Art. 258 AEUV eröffnet, der Gerichtshof ist das sachlich zuständige Gericht.

II. Beteiligtenfähigkeit

Hinsichtlich der Beteiligtenfähigkeit von Kläger und Klagegegner bestehen ebenfalls keine Bedenken. Die Kommission ist gemäß Art. 258 UA 2 AEUV aktiv, der Mitgliedstaat passiv beteiligtenfähig.

III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens

Eine Aufsichtsklage ist nur zulässig, wenn zuvor das in Art. 258 UA 1 AEUV umschriebene Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden ist. Dieses ist hier laut Sachverhalt der Fall. Das Vorverfahren war auch fruchtlos, das heißt der Mitgliedstaat ist der Stellungnahme der Kommission im Vorverfahren nicht in der gesetzten Frist nachgekommen.

IV. Zulässiger Klagegegenstand

Eine Aufsichtsklage ist nur zulässig, wenn sie einen mitgliedstaatlichen Verstoß "gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen" zum Gegenstand hat (vgl. Art. 258 UA 1 AEUV). Dies erfasst alle Verstöße gegen Primär- und Sekundärrecht. Hier behauptet die Kommission einen Verstoß des Mit-

¹ Anmerkung: Die Fall-Lösung ist auch in einer Klausur übersichtlich durch Überschriften zu gliedern. Wenn allerdings auf einer untergeordneten Ebene alle Prüfungspunkte unproblematisch sind und daher nur kurze Ausführungen erfordern, können stattdessen bei Zeitmangel die einzelnen Prüfungsabschnitte durch Numerierung der Absätze voneinander abgegrenzt und die jeweiligen Schlüsselbegriffe ("Zuständigkeit", "Beteiligtenfähigkeit", "Vorverfahren" etc.) durch Unterstreichung hervorgehoben werden. Dadurch lassen sich bei gleicher Übersichtlichkeit einige Minuten für die Niederschrift einsparen. Eine Alternative besteht darin, mehrere weniger wichtige oder verwandte Prüfungspunkte unter einer Überschrift (z.B. "Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen") zusammenzufassen (siehe hier A.V., S. 3).

gliedstaates A gegen seine Verpflichtung aus Art. 4 III EUV in Verbindung [= i.V.m.] Art. 108 AEUV sowie Art. 14 III der Beihilfeverordnung (VO 659/1999), rechtswidrig an einheimische Unternehmen geleistete staatliche Beihilfen zurückzufordern. Ein tauglicher Klagegegenstand liegt damit vor.

V. *Klageberechtigung und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis*

Die Kommission ist *tatsächlich* von der Vertragsverletzung durch das gerügte Verhalten des Mitgliedstaates A *überzeugt* und damit klageberechtigt. Auch das für jeden Rechtsbehelf erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis ist hier gegeben, denn nach dem fruchtlosen Vorverfahren bleibt der Vorwurf der Vertragsverletzung bestehen und klärungsbedürftig.

Damit sind alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Die Klage der Europäischen Kommission ist zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Klage müsste auch begründet sein. Dies ist der Fall, wenn der beklagte Mitgliedstaat A tatsächlich "*gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen*", hier die aus Art. 4 III EUV i.V.m. Art. 108 AEUV sowie Art. 14 III der Beihilfeverordnung (VO 659/1999) resultierende Pflicht, rechtswidrig an einheimische Unternehmen geleistete staatliche Beihilfen zurückzufordern, *verstoßen* hat. Hier ist das zuständige Ministerium des Mitgliedstaates A trotz der Anordnung der Kommission untätig geblieben. Fraglich ist jedoch, ob die Rückforderungspflicht *im konkreten Fall* wegen des Vertrauens des begünstigten Industrieunternehmens in die Rechtmäßigkeit der staatlichen Unterstützungsmaßnahme nicht bestand.²

I. *Grundsätzliche Pflicht der mitgliedstaatlichen Behörden, einer Anordnung der Kommission zur Rückforderung rechtswidrig geleisteter staatlicher Beihilfen zu folgen*

Grundsätzlich sind Mitgliedstaaten, die eine rechtswidrige Beihilfe gewährt haben, verpflichtet, einer Anordnung der Kommission zur Rückforderung dieser Beihilfe Folge zu leisten. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV) i.V.m. 108 AEUV, der den Mitgliedstaaten verbietet, Beihilfemaßnahmen durchzuführen, bevor die Kommission darüber unterrichtet worden ist und eine abschließende Entscheidung erlassen hat. Wird die Maßnahme gleichwohl durchgeführt und erweist sie sich als materiell rechtswidrig, ist die Kommission berechtigt und zur Wahrung der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sogar grundsätzlich verpflichtet, von dem betreffenden Mitgliedstaat ihre Rückgängigmachung zu verlangen.³ Der Mitgliedstaat muss dann unverzüglich die Beihilfe von dem Empfänger zurückfordern. Beides ist jetzt in Art. 14 der Beihilfeverordnung ausdrücklich geregelt. Die Rolle der *mitgliedstaatlichen Behörden* beschränkt sich dabei auf die Durchführung der Entscheidung der Kommission. Sie verfügen ungeachtet der Regelungen im mitgliedstaatlichen Verfahrensrecht in diesen Fällen über *kein eigenes Ermessen*.⁴ Bestehen Bedenken gegen die Rückforderungsanordnung, müssen sie - oder der Empfänger der Beihilfe - diese gegebenenfalls im Wege der Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof geltend machen. Dies ist hier jedoch nicht geschehen. Was die Unzulässigkeit des Zuschusses an das einheimische Unternehmen betrifft, bestehen im Übrigen keine Zweifel: Die staatliche Subvention (und damit Beihilfe) hat bereits Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten unter Druck gesetzt und so den europäischen Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Sie ist nach Art. 107 I AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

² Bei der Prüfung der Begründetheit der Klage liegt regelmäßig der Schwerpunkt des Falles. Häufig ist eine bestimmte Prüfungsstruktur zwingend vorgegeben (z.B. durch die Klagegründe bei der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 UA 2 AEUV oder die Grundstruktur Schutzbereich - Beeinträchtigung - Rechtfertigung der Beeinträchtigung durch Schranken bei den Grundfreiheiten). Ist dies wie hier nicht der Fall, sollte die einschlägige Fragestellung zu Beginn der Begründetheitsprüfung mittels sorgfältig formulierter Einleitungssätze, welche leicht nachvollziehbar aber kurz und zielgerichtet zu ihr hinführen, korrekt und möglichst präzise herausgearbeitet werden. Auf diese Weise lassen sich überflüssige Erörterungen vermeiden und damit in der Klausur viele Minuten Bearbeitungszeit einsparen.

³ Vgl. bereits EuGH, Rs. 52/84, Kommission/Belgien, Nr. 8.

⁴ Vgl. bereits EuGH, Rs. C-24/95, Alcan, Nr. 34.

II. Wegfall der Rückforderungspflicht aufgrund rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes

Hier könnte die Rückforderungspflicht aber im konkreten Falle entfallen, weil das Unternehmen auf die Rechtmäßigkeit der Unterstützungsmaßnahme vertraut und in diesem Vertrauen das empfangene Geld ausgegeben hat. Jetzt von ihm Rückzahlung zu verlangen, könnte eine unbillige Härte bedeuten. Dem will die nationale Rechtsvorschrift gerecht werden, die in solchen Fällen das Vertrauen als "in der Regel schutzwürdig" einstuft und die Rücknahme der Bewilligung trotz ihrer Rechtswidrigkeit grundsätzlich ausschließt. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist ein elementarer Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der in den rechtsstaatlichen Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union und aufgrund der Grundwerteklausel des Art. 2 EUV notwendigerweise auch (als allgemeiner Rechtsgrundsatz) im Unionsrecht gilt.

Allerdings steht der Vertrauensschutz im Spannungsverhältnis zum Grundsatz der tatsächlichen Anwendung und Durchsetzung des Rechts, der ebenfalls ein zentrales, wenn nicht sogar das grundlegende Element der Rechtsstaatlichkeit darstellt. Hier muss im konkreten Fall abgewogen werden, wobei die Abwägung in den einzelnen europäischen Rechtsordnungen je nach deren Tradition und geschichtlichen Grundlagen tendenziell unterschiedlich ausfällt; manche Rechtsordnungen betonen stärker die Durchsetzung des Rechts, andere stärker den Vertrauensschutz. Bei der Rückforderung unionsrechtswidriger staatlicher Beihilfen geht es um den Schutz des Wettbewerbs und damit des Binnenmarktes und um die einheitliche Anwendung des europäischen Rechts in der Union. Daher ist hier nicht die Abwägung im Recht der Mitgliedstaaten sondern die im Recht der Union maßgeblich; hier wird tendenziell stark die effektive Durchsetzung des (Unions-) Rechts betont. Das bedeutet, dass an ein schutzwürdiges Vertrauen, das bei der Abwägung überwiegen soll, hohe Anforderungen zu stellen sind.

Hier sind diese Anforderungen - gleich, wie man sie im Einzelnen bestimmt - jedenfalls nicht erfüllt, denn die Kommission war über die Beihilfe, die sich als materiell rechtswidrig herausstellte, entgegen der Notifizierungspflicht (Anmeldepflicht) nach Art. 108 III AEUV nicht unterrichtet worden und hatte daher nicht abschließend über sie entscheiden können. Dies ist zwar auf ein Versehen des zuständigen Ministeriums zurückzuführen, doch wäre es dem begünstigten Industrieunternehmen zuzumuten gewesen, sich bei dem Ministerium zu erkundigen und darauf zu drängen, dass die beabsichtigte Maßnahme der Kommission mitgeteilt wird, oder gegebenenfalls auch selbst die Kommission zu informieren. Wenn es in dieser Situation dennoch den Zuschuss entgegennahm und das empfangene Geld ausgab, konnte es kein berechtigtes, schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Unterstützungsmaßnahme haben. Da die Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Art. 108 zwingend vorgeschrieben ist, darf ein beihilfebegünstigtes Unternehmen auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfe grundsätzlich nur vertrauen, wenn diese unter Einhaltung des in diesem Artikel vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde, und hat die Verpflichtung, sich dessen zu vergewissern.⁵

Die Rückforderungspflicht ist also nicht wegen des Vertrauens des Industrieunternehmens auf die Rechtmäßigkeit der Unterstützungsmaßnahme entfallen.

Der beklagte Mitgliedstaat A hat gegen die aus Art. 4 III EUV i.V.m. Art. 108 AEUV sowie Art. 14 III der Beihilfeverordnung (VO 659/1999) resultierende Pflicht, den rechtswidrig geleisteten hohen finanziellen Zuschuss zurückzufordern, verstoßen. Die Aufsichtsklage ist daher nicht nur zulässig sondern auch begründet.

Ergebnis: Die Klage der Europäischen Kommission gegen den Mitgliedstaat A hat Aussicht auf Erfolg.

VERTIEFUNGSHINWEIS:

Der Fall ist entfernt der Entscheidung EuGH, Rs. C-24/95, *Alcan*, von 1997 nachgebildet. Ein weiterer Fall, der sich an diese Entscheidung anlehnt, findet sich bei *Arndt/Fischer*, Europarecht. 20 Fälle mit Lösungen, 5. Auflage 2006, S. 145 ff. Siehe zur Beihilfenaufsicht außerdem den Fall bei *Lorz*, Fallrepetitorium Europarecht, 2006, S. 209 ff.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter www.janet.lv/~tschmit1. Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen unter der E-mail-Adresse tschmit1@gwdg.de erreichbar.

(Datei: Fall 5 (EuR-Faelle))

⁵ EuGH, Rs. C-24/95, *Alcan*, Nr. 25, 39.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs

II. Beteiligtenfähigkeit

III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens

IV. Zulässiger Klagegegenstand

V. Klageberechtigung und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

B. Begründetheit der Klage

I. Grundsätzliche Pflicht der mitgliedstaatlichen Behörden, einer Anordnung der Kommission zur Rückforderung rechtswidrig geleisteter staatlicher Beihilfen zu folgen

II. Wegfall der Rückforderungspflicht aufgrund rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes

- Vertrauensschutz als rechtsstaatlicher Grundsatz (auch im Unionsrecht)
- aber: Spannungsverhältnis zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Anwendung und Durchsetzung des Rechts
 - tendenzielle Unterschiede bei der Abwägung in den einzelnen rechtsstaatlichen Rechtsordnungen
 - im Unionsrecht tendenziell starke Betonung der effektiven Durchsetzung des Rechts; daher tendenziell hohe Anforderungen an schutzwürdiges Vertrauen
- hier: *kein* unter Abwägung *schutzwürdiges Vertrauen des Beihilfeempfängers bei unterlassener Unterrichtung der Kommission* nach Art. 108 III AEUV