

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 40

Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Beihilfen

**Kollisionen im Spannungsverhältnis zwischen
Gemeinschafts- und nationalem Recht**

Von

Adinda Sinnaeve



Duncker & Humblot · Berlin

ADINDA SINNAEVE

**Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger
nationaler Beihilfen**

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 40

Die Rückforderung gemeinschaftswidriger nationaler Beihilfen

**Kollisionen im Spannungsverhältnis zwischen
Gemeinschafts- und nationalem Recht**

Von

Adinda Sinnaeve



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sinnaeve, Adinda:

Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger nationaler
Beihilfen : Kollisionen im Spannungsverhältnis zwischen
Gemeinschafts- und nationalem Recht / von Adinda Sinnaeve. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 40)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08900-6

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-08900-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1996 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Für die Druckfassung wurden Literatur und Rechtsprechung bis August 1996 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Thomas Oppermann*, der diese Dissertation betreut und mich bei der Bearbeitung des Themas stets unterstützt hat, sowie Herrn Prof. Dr. *Heinz-Dieter Assmann*, der das Zweitgutachten erstattet hat. Diesen Herren und den übrigen Herausgebern der Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht danke ich zudem für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Reihe. Herzlich danken möchte ich außerdem Herrn Prof. Dr. *Marc Maresceau*, der mir am Europäischen Institut der Universität Gent die Möglichkeit gab, die Druckfassung vorzubereiten, und allen, die mit hilfreichen Hinweisen und sonstiger Unterstützung zum Zustandekommen dieser Arbeit beigetragen haben.

Denderhoutem, im Oktober 1996

Adinda Sinnaeve

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>Teil 1</i>	
Einordnung des Problems innerhalb des EG-Vertrages	17
A. Allgemeiner Überblick über die Beihilferegeln	17
I. Die Beihilferegeln der Gemeinschaft	17
1. Die Position der Beihilfen im EG-Vertrag	17
2. Das System der Beihilferegeln	18
a) Kein absolutes Beihilfeverbot	18
b) Art. 92 EGV	22
c) Art. 93 EGV	24
d) Art. 94 EGV	28
3. Der Begriff "Beihilfe" im Gemeinschaftsrecht	28
4. Abgrenzung zu Gemeinschaftsbeihilfen	33
II. Die Rolle des nationalen Rechts	34
1. Mögliche Rolle des nationalen Rechts in vom EG-Recht geregelten Bereichen	34
2. Anwendung auf Beihilfen	36
B. Einordnung der Rückforderung als Teil der Beihilferegeln	37
I. Anordnung der Rückforderung durch die Kommission	37
1. Fehlende Rückforderungsregelung im EG-Vertrag	37
2. Notwendigkeit einer Rückforderungsmöglichkeit	39
3. Mögliche Rechtsgrundlagen für die Rückforderungsanordnung	41
a) Art. 93 II EGV	41
b) Art. 169 ff. EGV	43
c) Das Verhältnis zwischen Art. 93 II und Art. 169 EGV	44
4. Zwingende Rückforderung oder Ermessen der Kommission?	49
II. Durchführung der Rückforderung und Kompetenzfrage	53
1. Rückforderung nach EG-rechtlichen Regeln	54
a) Art. 94 EGV	54
b) Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	55
c) Ergebnis	59
2. Rückforderung nach nationalem Recht	59

*Teil 2***Analyse der Rückforderungspraxis**

60

A. Die von der Kommission angeordnete Rückforderungsverpflichtung	60
I. Historische Entwicklung	60
1. Kein Rückforderungsbedürfnis bis zu den achtziger Jahren	60
2. Eine neue Politik der Kommission in einem geänderten Umfeld: 1980-1984	62
3. Systematische Rückforderung ab 1984	65
II. Die heutige Rückforderungspraxis	67
1. Die Konstellationen, die zu einer Rückforderung führen können . .	67
2. Das Verfahren der Kommission nach der EuGH-Rechtsprechung .	69
3. Das Verfahren der Kommission in der Praxis	71
4. Rechtsschutzmöglichkeiten	75
a) Direkte Klagemöglichkeiten	75
b) Keine mittelbare Infragestellung der Gültigkeit der Entscheidung	76
5. Das Problem der Rückforderung von nur gegen das Überwa- chungsverfahren verstößenden Beihilfen	78
a) Die Auffassung der Kommission	79
b) Die These der Generalanwälte	81
c) Der Kompromiß des EuGH	84
d) Die Meinungen in der Literatur	88
e) Stellungnahme	91
f) Ergebnis	96
B. Die Durchführung der Rückforderung durch die Mitgliedstaaten	97
I. Die zwei Grundregeln für die Durchführung der Rückforderung . . .	98
1. Rückforderungspflicht des Mitgliedstaates	98
2. Maßgeblichkeit des nationalen Rechts	100
II. Nationale Schwierigkeiten, die die Mitgliedstaaten daran hindern können, ihrer Rückforderungspflicht nachzukommen	102
1. Praktische Schwierigkeiten	102
2. Juristische Schwierigkeiten	104
a) Öffentliches Recht	104
b) Zivilrecht	107
III. Die Umgehung der nationalrechtlichen Rückforderungshindernisse durch Kommission und EuGH	110
1. Einschränkungen an die Anwendung des nationalen Rechts	110
2. Ursprung dieser Schranken: Übertragung der Rechtsprechung zu Gemeinschaftsbeihilfen	111
a) Mindestgrenzen bei Gemeinschaftsbeihilfen	111
b) Rechtfertigung der Übertragung auf nationale Beihilfen	112
3. Theoretische Begründung der Schranken bei Rückforderungen von Gemeinschafts- und nationalen Beihilfen	114
a) Die Qualifikation der Rückforderungsprobleme als indirekte Kollisionen	114

aa) Der Kollisionsbegriff	114
bb) Indirekte Kollisionen	115
b) Das Verhältnis der EG zu den Mitgliedstaaten bei der Rückforderung	116
aa) Das Prinzip der institutionellen Autonomie	116
bb) Die Theorie des "dédoublement fonctionnel"	117
cc) Die Delegationstheorie	119
dd) Ergebnis	121
c) Theorien zur Lösung der Kollisionsfrage	121
aa) Die Vorrangtheorie	122
α) Inhalt	122
β) Die Meinungen in der Literatur	123
bb) Eine modifizierte Theorie der "autonomie procédurale"	126
cc) Art. 5 EG-Vertrag	128
dd) Die klassischen Lösungen	131
ee) Stellungnahme	132
4. Schlußfolgerung: Differenzierung nach Integrationsstand und Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	134
5. Inhalt der das nationale Recht einschränkenden Regeln nach der EuGH-Rechtsprechung	137
a) Das Diskriminierungsverbot	137
aa) Inhalt	137
bb) Anwendbarkeit	138
cc) Kritische Betrachtung	141
b) Das Effektivitätsprinzip	145
aa) Inhalt	145
bb) Anwendbarkeit	149
cc) Kritische Betrachtung	151
c) Die absolute Unmöglichkeit als einzige Schranke der Rückabwicklungspflicht	152
aa) Inhalt	152
bb) Anwendbarkeit	156
cc) Kritische Betrachtung	160
6. Die deutsche Vertrauensschutzregelung als Beispiel der Kollisionsprobleme und ihrer Lösung	160
a) § 48 VwVfG	160
aa) Grundsätzliche Anwendbarkeit des § 48 VwVfG	160
bb) Voraussetzungen für schutzwürdiges Vertrauen nach § 48 VwVfG	162
cc) Die Frist des § 48 IV VwVfG	165
dd) Die Entscheidung der Behörde	169
ee) Ergebnis	171
b) Die deutsche Rechtsprechung	171
aa) Die Oberverwaltungsgerichte von Münster und Koblenz	171
bb) Das Bundesverwaltungsgericht	173

α) Bestätigung der Rechtsprechung des OVG Münster	173
β) Die Frage zur Vorabentscheidung an den EuGH	174
c) Ausblick	176

Teil 3

Kritische Betrachtung der EuGH-Rechtsprechung	178
A. Zum Kern des Problems	178
B. Einzelne Probleme der EuGH-Rechtsprechung zur Rückforderung	181
I. Die Rückforderung trifft den Empfänger, nicht den Verursacher	181
1. Die Risikoabwälzung auf den Empfänger	181
2. Zu hohe Anforderungen an die Beihilfempfänger	183
II. Dogmatisch kritisierbare Lösung	187
1. Das Verhältnis zwischen nationalen und Gemeinschaftsbeihilfen	187
2. Tragweite der Kompetenzen der EG bzw. der Mitgliedstaaten	189
3. Der Einfluß auf das nationale Recht	190
a) Einwirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf das nationale Recht	190
b) Inkohärenzen innerhalb des nationalen Rechts	193
4. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	194
a) Das Verhältnis zwischen den allgemeinen Rechtsgrundsätzen	194
b) Inkohärenzen in bezug auf Verhältnismäßigkeit	195
c) Inkohärenzen in bezug auf Vertrauensschutz	198
aa) Volle Anwendung des Vertrauensschutzes auf Gemein- schaftsebene	198
bb) Möglichkeit einer Geltung des gemeinschaftsrechtlichen Vertrauensschutzes auf nationaler Ebene	200
III. Rechtsunsicherheit	206
IV. Gründe für "judicial restraint"	207

Teil 4

Alternativen und Verbesserungen für die heutige Rückforderungspraxis	211
A. Präventive Maßnahmen	211
I. Transparenz	211
1. Transparenz in bezug auf den Beihilfebegriff	212
a) Definition der Beihilfe	212
b) Ein Katalog der verschiedenen Beihilfekategorien	214
2. Transparenz in bezug auf die Anmeldung	215
a) Standardisierte Anmeldeformulare	215
b) Deutliche Kriterien für die Anmeldepflicht	216
aa) Freistellungen von der Anmeldung	217

Inhaltsverzeichnis	11
bb) Vereinfachte Anmeldung	220
cc) Die Kategorie der staatlichen Beteiligungen	223
dd) Ein allgemeiner Prüfungsmaßstab für die Anmeldung nicht-klassischer Beihilfen	226
II. Verbesserungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten	231
III. Informelle Kontakte zwischen Mitgliedstaaten und Kommission	233
IV. Verstärkung der Stellung des Beihilfeempfängers	234
1. Bessere Informationen an die Beihilfeempfänger	235
a) Die Anmeldung	235
b) Der Abschluß des Verfahrens	237
2. Strengere Voraussetzungen für Konkurrentenklagen	239
B. Maßnahmen in bezug auf die Rückforderung selbst	244
I. Eigene verwaltungsrechtliche Vorschriften der Gemeinschaft	244
II. EG-rechtliche Rückforderungsregeln durch eine Verordnung auf der Grundlage des Art. 94 EGV	245
1. Die gescheiterten Versuche	245
2. Pro und contra einer Verordnung nach Art. 94 EGV	248
3. Realisierbarkeit einer Verordnung	252
4. Möglicher Inhalt einer Verordnung nach Art. 94 EGV	252
a) Die allgemeinen Bestimmungen	254
b) Die Regelung der Rückforderung	260
c) Die Möglichkeit eines Vergleiches zwischen Kommission und Beihilfeempfänger	264
III. Eine Vertragsänderung	265
IV. Haftungsansprüche	266
1. Fallbeispiel: die Sache Beaulieu	267
2. In der Regel Nichtigkeitsklagen statt Haftungsansprüche	269
 Schlußwort	 272
 Zusammenfassung in Thesen	 273
 Literaturverzeichnis	 275

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AJDA	L'Actualité juridique - Droit administratif
Bull.	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDE	Cahiers de Droit Européen
CMLRev.	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBll.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
e.a.	et alii
ECLR	European Competition Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELRev.	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuGHE	Amtliche Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofs
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
GewArch.	Gewerbearchiv
Hrsg.	Herausgeber
JDI	Journal du Droit International
JZ	Juristenzeitung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LIEI	Legal Issues of European Integration
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RDE	Rivista di Diritto Europeo
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
RMUE	Revue du Marché Unique Européen

Rn.	Randnummer
RS	Rechtssache
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
R.W.	Rechtskundig Weekblad
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
T.B.H.	Tijdschrift voor Belgisch handelsrecht
T.B.P.	Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht
TRV	Tijdschrift voor rechtspersonen en vennootschappen
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht

Einleitung

Die Debatte über die Entwicklung eines europäischen Verwaltungsrechts erfreut sich seit einigen Jahren eines zunehmenden Interesses unter den Rechtswissenschaftlern¹. Dazu beigetragen haben die Probleme, die der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten stellt. In Ermangelung eines ausgebildeten europäischen Verwaltungsrechts ist die Gemeinschaft nämlich noch immer darauf angewiesen, die europäische Rechtsordnung anhand unterschiedlicher nationaler Rechtsregeln anzuwenden und durchzusetzen. Dabei können indirekte Kollisionen zwischen dem vom Gemeinschaftsrecht gewünschten Ergebnis und den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften entstehen, die kennzeichnend sind für das "Verzahnungsverhältnis" zwischen den beiden Rechtsordnungen².

Die Problematik kristallisierte sich in der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Beihilfen, die die Kommission seit Mitte der achtziger Jahre systematisch anordnet, heraus. In Deutschland stößt die Durchführung der Rückforderungsanordnung der Kommission regelmäßig auf die Vertrauensschutzregelung des § 48 VwVfG. Eine explizite Regelung des Verhältnisses von § 48 VwVfG zur Kommissionsentscheidung - sei es im EG-Recht, sei es im nationalen Recht - fehlt. In seinem Bestreben, das EG-Recht eine möglichst große Wirkung entfalten zu lassen, formulierte der EuGH Mindestgrenzen für die Anwendung des nationalen Rechts bei der Rückforderungsanordnung. Diese sollen verhindern, daß § 48 VwVfG und sonstige nationale Rechtsnormen der Rückforderung entgegenstehen könnten. Wegen der dadurch verursachten Einschränkung oder Modifizierung des nationalen Rechts stieß diese Rechtsprechung nicht überall auf Zustimmung. Die Kritik beschränkte sich aber meistens auf eine Darstellung

¹ Schoch, JZ 1995, S. 109 ff.; Zuleeg, VVDStRL Bd. 53 (1994), S. 154 ff.; Rengeling, VVDStRL Bd. 53 (1994), S. 202 ff.; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, S. 924 ff.; Schwarze, RTDE 1993, S. 235 ff.; Gornig/Trübe, JZ 1993, S. 884 ff. (Teil 1), S. 934 ff. (Teil 2); Kadelbach, S. 131 ff.; Bleckmann, DÖV 1993, S. 837 ff.; Streinz, Verwaltungsrecht, S. 241 ff.; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht; Grabitz, NJW 1989, S. 1776 ff.

² Zum Verzahnungsverhältnis: Engel, DV 1992, S. 445 ff.; Streinz, Verwaltungsrecht, S. 254 ff.; Pescatore, EuR 1970, S. 308.

der gemeinschaftsrechtlichen Mindestgrenzen und der dadurch verursachten nationalrechtlichen Rückforderungsprobleme, ohne auf das grundsätzliche Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten in dieser Konstellation einzugehen. Da die Entwicklung solcher Mindestregeln durch den EuGH aber voraussetzt, daß Klarheit über die Stellung der Mitgliedstaaten zur EG bei der Durchführung der Rückforderung herrscht, wird eine Analyse dieser Stellung ein erstes Ziel der vorliegenden Arbeit sein. Dazu müssen die Grundtheorien über das Verhältnis zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, sowie ihre Tragweite und Folgen für indirekte Kollisionen geprüft werden. Erst aus diesem theoretischen Fundament können Schlußfolgerungen für die Grenzen des Anwendungsbereiches des nationalen Rechts bzw. für die Kompetenz der Gemeinschaft, auf den mitgliedstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts einzuwirken, gezogen werden. Wenn Inhalt und Umfang der Gemeinschaftskompetenz feststehen, können die Mindestgrenzen oder Anforderungen des Gemeinschaftsrechts an die Ausgestaltung des innerstaatlichen Rechts daran geprüft und kritisch gewertet werden.

Zweites Ziel der Arbeit ist es, zu untersuchen, wie die Rückforderungsprobleme gelöst oder vermieden werden können. Solche Verbesserungen sind aus mehreren Gründen erforderlich. Einerseits wird der Bereich der Beihilfenaufsicht auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen, denn "the more closely integrated markets become, the greater the trade-distorting effect of state aid and the more tightly aid needs to be controlled"³. Nach der Vollendung des Binnenmarktes sind Beihilfen für die Mitgliedstaaten das einzige Mittel geworden, um ihre einheimische Industrie zu unterstützen⁴. Insbesondere in Krisenzeiten ist daher zu befürchten, daß Mitgliedstaaten zunehmend dieses letzte Mittel des Protektionismus ergreifen, sich nicht immer an die Beihilferegeln des EG-Vertrages halten⁵ und somit Rückforderungen weiterhin von der Kommission angeordnet werden müssen. Andererseits hat eine Rückforderung für das Unternehmen oft schwere, manchmal sogar existenzbedrohende Folgen. Darum sind Rückforderungen zu vermeiden.

Die Lösungsansätze oder Alternativen beziehen sich dann auch hauptsächlich auf die Rückforderungsmaterie; sie sind aber zum Teil auch auf andere Materien, bei denen indirekte Kollisionen auftreten, übertragbar.

³ Brittan, S. 85.

⁴ Vgl. Ehlermann, RMC 1992, S. 616; Gilliams, TRV 1992, S. 391; 19. Bericht über die Wettbewerbspolitik, S. 129.

⁵ Das zeigt z.B. neuerdings die Bremer Vulkan-Sache.

Teil 1

Einordnung des Problems innerhalb des EG-Vertrages

A. Allgemeiner Überblick über die Beihilferegeln

I. Die Beihilferegeln der Gemeinschaft

1. Die Position der Beihilfen im EG-Vertrag

Laut Art. 2 EGV stellte sich die Gemeinschaft zur Aufgabe "eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind"¹. Als Hauptinstrument zur Erreichung dieses wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nannte Art. 2 EGV die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes² und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Art. 3 EGV umschreibt den Inhalt dieser beiden Instrumente durch eine Auflistung der Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft, die wiederum in den einzelnen Kapiteln des Vertrages konkretisiert werden.

Für das Verständnis des EG-Vertrages bildet der Gemeinsame Markt den zentralen Orientierungspunkt. Wirtschaftlich betrachtet sollten sich daraus eine optimale Allokation, die ursprünglich als Globalziel der Gemeinschaft im Vordergrund gestanden ist³, und eine Stärkung der Effizienz der Produktion ergeben. Als Mechanismus zur Erreichung dieser ökonomischen, sowie der anderen Ziele des Art. 2 EGV war mit der Einführung des Ge-

¹ Bei der Maastrichter Vertragsänderung wurden diese Aufgaben neu formuliert und auf weitere Bereiche ausgedehnt (Art. 2 EGV in der Fassung des Art. G.2 des Unionsvertrages).

² Zum Konzept des "Gemeinsamen Marktes" s. z.B. Taschner, in: Groeben, Kommentar, Art. 100, Rn. 33; Oppermann, Rn. 1128 ff.; Kapteyn/VerLoren van Themaat, S. 78 ff.; Mattera, S. 11 ff.

³ Ciresa, S. 13.