

Patrick Goffart

Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
als Grenze der Rückforderung unionsrechtswidriger
mitgliedstaatlicher Beihilfen



Kölner Schriften zum Europarecht

herausgegeben vom
Institut für Europäisches Wirtschaftsrecht
an der Universität zu Köln
vertreten durch den Direktor Prof. Dr. Ulrich Ehricke

Band 67

Patrick Goffart

Der unionsrechtliche
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze
der Rückforderung unionsrechtswidriger
mitgliedstaatlicher Beihilfen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-8038-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-2429-6 (ePDF)

Die Bände 1-64 der Schriftenreihe sind im Carl Heymanns Verlag erschienen.

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 17. November 2020 statt.

Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO begrenzt die Verpflichtung der EU-Kommission zur Rückforderungsanordnung, sofern dadurch ein Verstoß gegen einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts begründet werden würde. Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bleibt in der Entscheidungspraxis und Literatur weitestgehend als eine solche Grenze unberücksichtigt. Der EuGH urteilt insofern in ständiger Entscheidungspraxis, dass die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten Beihilfe grundsätzlich nicht als eine Maßnahme betrachtet werden könne, die unverhältnismäßig sei. Dieser Befund bildet den Anlass für die vorliegende Untersuchung, mit der die für die Forschung und Praxis gleichermaßen bedeutsame Frage beantwortet werden soll, ob es trotz der geradezu mechanischen Wiederholung der in der Tubemeuse-Entscheidung aufgestellten Prinzipien Ansätze gibt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze der Rückforderungsanordnung individuell zu prüfen ist und nicht immer schon allein mit dem Hinweis auf die logische Folge der Rechtswidrigkeit einer Beihilfe verneint werden darf.

Mein sehr herzlicher Dank gilt dem Betreuer dieser Arbeit, Herrn Prof. Dr. Ulrich Ehrlicke, LL.M. (London), M.A., dem ich die erste nachhaltige Begegnung mit dem EU-Beihilfenrecht im Rahmen des universitären Schwerpunktbereichsstudiums zu verdanken habe. Danken möchte ich ihm insbesondere für die Unterstützung bei der Themenfindung, die wissenschaftliche Freiheit bei der eigenständigen Erarbeitung sowie hilfreiche Anregungen, die mein wissenschaftliches Arbeiten und Denken wesentlich vorangebracht und zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Sie hätte nicht gelingen können, ohne die Ermunterung, die Entscheidungspraxis kritisch zu hinterfragen und sich mit dieser Arbeit gegen eine ständige Rechtsprechung des EuGH und eine ständige Praxis der EU-Kommission zu stellen. Schließlich gilt ihm mein Dank auch für die freundliche Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Burkhard Schöbener für die Zweitbegutachtung dieser Arbeit und den überaus anregenden Austausch im Rahmen der Disputation.

Vorwort

Eine Promotion ist selten das Ergebnis bloß fachlicher Förderung. An dieser Stelle gilt deshalb auch all jenen ein besonderer Dank, die durch motivierenden Zuspruch und Momente der notwendigen Ablenkung zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Danken möchte ich auch allen Kolleginnen und Kollegen, die mich während meiner zweijährigen Tätigkeit am Institut für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität zu Köln begleitet haben. An diese Zeit werde ich mich auch wegen des besonders kollegialen und freundschaftlichen Umgangs unter allen Institutsangehörigen gerne erinnern.

Besonders möchte ich meinen lieben Eltern danken, die meinen persönlichen und fachlichen Werdegang mit bedingungsloser und unvergleichlicher Hingabe gefördert haben. Ihnen habe ich so vieles und nicht zuletzt auch das Gelingen dieser Arbeit zu verdanken. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Köln, im Dezember 2020

Patrick Goffart

Inhaltsübersicht

Teil 1 Einleitung	21
A. Einführung	21
B. Problemstellung	22
C. Gang der Untersuchung	25
Teil 2 Die Pflicht zur Rückforderung unionsrechtswidriger mitgliedstaatlicher Beihilfen und deren Begrenzung durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	28
A. Die Rückforderung unionsrechtswidriger mitgliedstaatlicher Beihilfen nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO: Die Rückforderungsanordnung durch die Kommission und deren mitgliedstaatliche Durchsetzung	28
B. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts als Grenze der Pflicht zur Rückforderungsanordnung nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	67
C. Zusammenfassung	91
Teil 3 Anwendbarkeit des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als eine Grenze im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	92
A. Die Bedeutung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	92
B. Die Rückforderungsanordnung als logische und verhältnismäßige Folge der Unionsrechtswidrigkeit einer mitgliedstaatlichen Beihilfe?	116
C. Zusammenfassung	132

Inhaltsübersicht

Teil 4 Ausgestaltung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	135
A. Die (Un-)Verhältnismäßigkeit der Rückforderungsanordnung durch die Kommission gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	135
B. Rechtsschutz im Falle eines Verstoßes der Kommission gegen Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO: (Individual-)Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV und einstweiliger Rechtsschutz nach Art. 278 S. 2 AEUV	167
C. Zusammenfassung	186
Teil 5 Ergebnis in Thesenform	188
Literaturverzeichnis	197

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 Einleitung	21
A. Einführung	21
B. Problemstellung	22
C. Gang der Untersuchung	25
Teil 2 Die Pflicht zur Rückforderung unionsrechtswidriger mitgliedstaatlicher Beihilfen und deren Begrenzung durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	28
A. Die Rückforderung unionsrechtswidriger mitgliedstaatlicher Beihilfen nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO: Die Rückforderungsanordnung durch die Kommission und deren mitgliedstaatliche Durchsetzung	28
I. Die Verpflichtung der Kommission zur Rückforderungsanordnung gegenüber den Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO	29
1. Die Unionsrechtswidrigkeit einer Beihilfe: Das Erfordernis eines Doppelverstoßes für die Rückforderungsanordnung der Kommission gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO	30
a. Die Regelvermutung der formellen Unionsrechtswidrigkeit nicht notifizierter mitgliedstaatlicher Neubeihilfen: Die Bedeutung der Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Beihilfen-VVO	31
b. Die Regelvermutung der materiellen Unionsrechtswidrigkeit von Neubeihilfen: (Un-)Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV	34

2. Die Ausnahmen von der Regelvermutung formeller und materieller Unionsrechtswidrigkeit	35
a. Vertraglich vorgesehene (Legal-)Ausnahmen von der materiellen Unionsrechtswidrigkeit gemäß Art. 107 Abs. 2 AEUV und gemäß Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV: Ausgleich zwischen dem Ziel unverfälschten Wettbewerbs und konfligierenden Vertragszielen	36
b. Ausnahmen innerhalb des Einflussbereichs der Kommission: Die Ermessensausnahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV	39
c. Ausnahmen innerhalb des Einflussbereichs des Rats der Europäischen Union: Die Ratsbeschlüsse gemäß Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV sowie gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. e) AEUV und der Verordnungserlass gemäß Art. 109 AEUV	41
d. Ausnahmen innerhalb des Einflussbereichs der Mitgliedstaaten: Der Erlass von genehmigungsbedürftigen Rahmenregelungen	44
e. Zwischenergebnis	46
3. Ermessensspielraum der Kommission im Rahmen der Rückforderungsanordnung	47
a. Die Rechtslage vor dem Erlass der Beihilfen-VVO	47
b. Die Rechtslage seit dem Erlass der Beihilfen-VVO	49
II. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Beihilfenrückforderung gegenüber den Beihilfenempfängern	50
1. Die Pflicht zur Umsetzung der Rückforderungsanordnung als Ausfluss des Loyalitätsprinzips	50
2. Die mitgliedstaatliche Rückforderung nach nationalem Recht	51
a. Ermessensreduktion auf Null durch die Rückforderungsanordnung der Kommission	52
b. Schranken für die Anwendung nationalen Rechts im Lichte des effet utile	53

III. Der Sinn und Zweck der mitgliedstaatlichen Beihilfenrückforderung und ihrer Anordnung durch die Kommission	56
1. Die Bedeutung der Rückforderungsanordnung für das System unverfälschten Wettbewerbs: Wettbewerbsschutz als grundlegende Schutzrichtung des Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO	56
2. Konkretisierung des Wettbewerbsschutzes	60
a. Wiederherstellung des Status quo ante nicht im Sinne einer Neuerschaffung der Vergangenheit	60
b. Wiederherstellung des Status quo ante unter Berücksichtigung der negativen und positiven Auswirkungen einer Beihilfengewährung	62
3. Stellungnahme: Bedeutung einer konsequenten Orientierung am konkreten Regelungszweck des Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO	64
IV. Zwischenergebnis	65
B. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts als Grenze der Pflicht zur Rückforderungsanordnung nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	67
I. Die Bedeutung der Regelung des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO innerhalb des Beihilfenverfahrens	68
II. Vergleichende Betrachtung der Rückforderungsanordnung gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 Beihilfen-VVO mit dem Kommissionsbeschluss nach Art. 108 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV: Folgerungen für die Ausgestaltung der Grenzen der Beihilfenrückforderung	69
1. Regelungsgehalt der beiden Vorschriften	69
2. Folgerungen aus dem Regelungsgehalt: Hohe Hürden für den Verzicht der Rückforderungsanordnung bei formell und materiell unionsrechtswidrig gewährten Beihilfen	70
III. Die Lückenfüllung innerhalb des Unionsrechts durch die Herleitung und Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze	72
1. Das Bedürfnis der richterlichen Rechtsfortbildung aufgrund der Lückenhaftigkeit des Unionsrechts	72
2. Die Rechtsfortbildung als richterliche Pflicht	74
3. Grenze der Anwendbarkeit allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	77

IV. Die Herleitung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts im Wege der wertenden Rechtsvergleichung	80
1. Die Herleitung im Lichte einer gemeineuropäischen Rechtstradition	80
2. Anpassung der gemeineuropäischen Rechtstraditionen an die Regelungsbedürfnisse der Union im Wege der wertenden Rechtsvergleichung	83
V. Die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze als Maßstabsnorm und Auslegungshilfe für das geschriebene Recht	87
VI. Zwischenergebnis	89
C. Zusammenfassung	91
Teil 3 Anwendbarkeit des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als eine Grenze im Sinne des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	92
A. Die Bedeutung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	92
I. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts	92
1. Herleitung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus dem Bekenntnis zum Rechtsstaats- und Demokratieprinzip	93
2. Herleitung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus dem geschriebenen Recht	94
3. Herleitung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts aus der gemeineuropäischen Rechtstradition verhältnismäßiger hoheitlicher Machtausübung	97
a. Die dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zugrundeliegende gemeineuropäische Rechtstraditionen	98
aa. Die Rechtsvergleichung als Erkenntnisquelle für den Rechtsgrund des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	99

bb. Historischer Rückblick auf die Vorläufer des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	101
cc. Zusammenfassung	103
b. Zwischenergebnis	104
4. Zwischenergebnis	105
II. Die Entscheidungspraxis des EuGH zum Einwand unverhältnismäßiger Rückforderungsanordnung	106
1. Anerkennung der Verhältnismäßigkeitskontrolle durch den EuGH bei gleichzeitig zögerlicher Anwendung	106
a. Bedeutung der Verhältnismäßigkeitskontrolle als ausgleichendes Einzelfallkorrektiv	107
b. Bedeutung der Verhältnismäßigkeitskontrolle im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO: Die Entscheidungspraxis des EuGH	110
2. Geringe Akzeptanzfähigkeit in den Mitgliedstaaten bezüglich des Ausschlusses von Verhältnismäßigkeitserwägungen	111
III. Zwischenergebnis	115
B. Die Rückforderungsanordnung als logische und verhältnismäßige Folge der Unionsrechtswidrigkeit einer mitgliedstaatlichen Beihilfe?	116
I. Die Pflicht zur Verhältnismäßigkeitskontrolle im Rahmen der hoheitlichen Machtausübung durch Unionsorgane: Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Teil des Primärrechts	116
II. Effektivität des Beihilfenverbots und praktische Wirksamkeit der Beihilfenrückforderung: Vereinbarkeit von Abwägungsentscheidungen mit der praktischen Wirksamkeit des Art. 16 Abs. 1 Beihilfen-VVO	118
1. Besonderheiten im Lichte des effet utile-Grundsatzes: Restriktive Anwendung der Grenzen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO?	119
2. Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze des effet utile: Pflicht zur verhältnismäßigen Auslegung des Art. 16 Abs. 1 Beihilfen-VVO	121
III. Das Gebot der loyalen Zusammenarbeit (Loyalitätsprinzip)	124
1. Die aus dem Loyalitätsgebot folgende Rückforderungsverpflichtung der Mitgliedstaaten	124

2. Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze des Loyalitätsprinzips	125
IV. Ausreichende Berücksichtigung von Verhältnismäßigkeitsabwägungen im Rahmen des Beihilfentatbestandes?	127
V. Zwischenergebnis	130
C. Zusammenfassung	132
Teil 4 Ausgestaltung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	135
A. Die (Un-)Verhältnismäßigkeit der Rückforderungsanordnung durch die Kommission gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO	135
I. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Besonderheiten: Die Prüfung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Dreiklang?	135
II. Geeignetheit der Rückforderungsanordnung	139
1. Die Zweckorientierung für die Beurteilung der Geeignetheit einer Unionsmaßnahme	139
2. Die Überprüfbarkeit der Geeignetheit: Die Feststellbarkeit von Wettbewerbsverfälschungen in komplexen Märkten	141
3. Folgerungen aus der Ungeeignetheit einer Maßnahme	142
a. Sanktionsgleiche Wirkung der Rückforderungsanordnung?	142
aa. Zum Einwand der Sanktionswirkung in Bezug auf das Ausmaß der Rückforderung und ihrer Folgen für betroffene Unternehmen	143
bb. Zur Sanktionswirkung bei mangelnder Geeignetheit der Rückforderung für die Wiederherstellung des Status quo ante	144
b. Geeignetheit der Rückforderungsanordnung trotz mangelnder Zweckdienlichkeit für den unverfälschten Wettbewerb bzw. den Status quo ante?	146
4. Zwischenergebnis	148

III. Erforderlichkeit der Rückforderungsanordnung	148
1. Die Erforderlichkeit hoheitlicher Machtausübung durch Unionsorgane	148
2. Die Rückforderungsanordnung und ihre Alternativen	149
a. Grundsätzlich denkbare Alternativen zur Rückforderungsanordnung	150
b. Die Alternativlosigkeit der Rückforderungsanordnung: Die Bedeutung des Alles-oder-Nichts-Prinzips im Rahmen des nach Art. 16 Abs. 1 Beihilfen-VVO	151
3. Zwischenergebnis	153
IV. Angemessenheit der Rückforderungsanordnung	153
1. Die Angemessenheit hoheitlicher Machtausübung durch Unionsorgane	153
2. Die innerhalb der Interessenabwägung einzubeziehenden Adressaten der Rückforderungsanordnung	155
a. Bilaterale Verfahrensausgestaltung	155
b. Folgerungen für die in die Interessenabwägung einzubeziehenden Adressaten	156
3. Die innerhalb der Interessenabwägung zu berücksichtigenden Interessen der Mitgliedstaaten	158
a. Mittelbare Berücksichtigung von Interessen der Beihilfenempfänger	158
b. Abwägung unter Berücksichtigung der positiven und negativen Folgen der Rückforderungsanordnung	159
aa. Berücksichtigung der durch Mitgliedstaaten und Beihilfenempfänger geltend gemachten Einwände	159
bb. Folgerungen für die Prüfung der Angemessenheit und die im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO einzubeziehenden Interessen	162
4. Zwischenergebnis	165
V. Zusammenfassung	165

B. Rechtsschutz im Falle eines Verstoßes der Kommission gegen Art. 16 Abs. 1 S. 2 Beihilfen-VVO: (Individual-)Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV und einstweiliger Rechtsschutz nach Art. 278 S. 2 AEUV	167
I. Die Zulässigkeitsprüfung unter Berücksichtigung der EU-beihilfenrechtlichen Besonderheiten	168
1. Zulässigkeit der (Individual-)Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV	168
a. Klagegegenstand und statthafte Klageart	168
b. Klagebefugnis und Rechtsschutzinteresse	169
c. Klagefrist	171
2. Zulässigkeit des einstweiligen Rechtsschutzes nach Art. 278 S. 2 AEUV	172
II. Die Begründetheitsprüfung unter Berücksichtigung der EU-beihilfenrechtlichen Besonderheiten	173
1. Einschränkung der Kontrolldichte sowie der Überprüfbarkeit wegen besonderer Komplexität der Verhältnismäßigkeitskontrolle	173
a. Die Bedeutung der Ermessensspielräume von Unionsorganen für die Überprüfbarkeit durch den EuGH	174
aa. Die grundsätzliche Erweiterung der Rechtmäßigkeitskontrolle des EuGH auf die Einbeziehung von Zweckmäßigkeitsüberlegungen	175
bb. Einschränkung der gerichtlichen Überprüfbarkeit auf eine Evidenzkontrolle	175
cc. Unionsgerichtliche Evidenzkontrolle bezüglich der Beachtung des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch die Kommission	178
b. Die Kritik an der Reduktion der Kontrolldichte	181
2. Begründetheit der Nichtigkeitsklage	182
3. Begründetheit des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz	184
III. Zwischenergebnis	185
C. Zusammenfassung	186

Teil 5 Ergebnis in Thesenform	188
Literaturverzeichnis	197

