

**Examenskurs Öffentliches Recht II
(Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht)**

Frühjahrs-/Sommersemester 2021

**Einheit 7: EU-Beihilfenrecht und seine Durchsetzung
mit den Mitteln des Allgemeinen Verwaltungsrechts**

Inhalte der Lehrveranstaltung:

- Reichweite der unmittelbaren Anwendbarkeit des EU-Beihilfenrechts im nationalen Recht
- Rechtswirkungen von Rückforderungsbeschlüssen der EU-Kommission
- Rücknahme beihilfenrechtswidriger Förderbescheide mit und ohne Rückforderungsbeschluss der EU-Kommission (Konstellationen „Alcan“ und „Eesti Pagar“)
- Gesetzes-/Parlamentsvorbehalt in der Leistungsverwaltung
- Rechtswirkungen der Gruppenfreistellungen von Beihilfen durch EU-Verordnungen
- Folgen formeller Beihilfenrechtswidrigkeit im nationalen Recht
- Vertrauensschutz bei vermeintlich unter eine Gruppenfreistellung fallenden Beihilfen
- Rückforderung unionsrechtswidrig ausgegebener Beihilfen

Lesehinweise zur Vorbereitung:

Klassisch zur Rücknahme beihilfenrechtswidriger Förderbescheide: EuGH, Urt. v. 20.3.1997 – Rs. C-24/95, Alcan II, ECLI:EU:C:1997:163; BVerwG, Urt. v. 23.4.1998 – Az. 3 C 15.97, BVerwGE 106, 328. Zu Gruppenfreistellungen für (Umweltschutz-)Beihilfen: *Klement/Rupp*, XIII. Umweltschutzbeihilfen, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Bd. 5: Beihilfenrecht/Sonderbereiche, 6. Aufl. 2021 [Druckfahnenfassung], Rn. 2–9, 13 f., 36–45, 47 f., 55. Zum Gesetzesvorbehalt in der Leistungsverwaltung: *Klement*, in: Glaser/Klement, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2009, Fall 6 Rn. 26–47.

Lesehinweise zur Vertiefung:

Zur Aufhebung und Rückforderung europarechtswidriger Beihilfen ohne Rückforderungsbeschluss der Kommission: EuGH, Urt. v. 05.03.2019 – Rs. C-349/17, Eesti Pagar, ECLI:EU:C:2009:172. Zu den Folgen einer (zunächst) bloß formellen Beihilferechtswidrigkeit: *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2021, Rn. 759–762 (verwaltungsrechtliche Perspektive); *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 108 AEUV Rn. 12–15 (EU-rechtliche Perspektive).

Fall 7: Ein europarechtswidriger Green Deal?

Sachverhalt. Die im Maschinenbau tätige U-AG erfüllt trotz der Emissionsintensität ihrer Fabrikanlagen bisher die umweltrechtlichen Vorgaben der EU und Deutschlands. Die C-GmbH bietet allerdings ein Verfahren an, das die Umweltbilanz der Anlagen deutlich verbessern würde: Schadstoffe, die sonst in die Abluft emittiert würden, werden während der Produktion chemisch so gebunden, dass sie ohne Umweltschäden ausgeleitet werden können. Das Endprodukt wird dadurch nicht verändert, nur der Produktionsablauf erweitert.

Nachdem in den Haushalt des Bundeslands L Mittel für das Landesumweltministerium zur Förderung innovativer industrieller Umweltschutzverbesserungen aufgenommen wurden, ergeben Gespräche zwischen der U-AG und dem Ministerium, dass dieses bereit ist, den sehr kostspieligen Einbau der Technologie der C-GmbH anteilig zu fördern, und davon ausgeht, dass eine derartige Förderung nach Art. 36 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) ohne langwierige Prüfung durch die Europäische Kommission unionsrechtskonform wäre.

Die U-AG verhandelt daraufhin ihre Umbaupläne mit der C-GmbH. Nach einigem Hin und Her erzielen sie eine Einigung: Im Gegenzug für die Bereitschaft der C-GmbH, im Voraus einen (in mehreren Tranchen zu zahlenden) Pauschalpreis festzulegen, wird der Vertrag bereits am 30. Oktober 2019 geschlossen und der U-AG für den Fall der Ablehnung ihres Förderantrags durch das Ministerium allein die Möglichkeit eines unverzüglichen Rücktritts unter Zahlung einer ebenfalls pauschalen „Aufwandsentschädigung“ (ca. 10% des Preises) eingeräumt.

Auf den schriftlichen Förderantrag der U-AG vom 31. Oktober 2019 hin bewilligt die Umweltministerin mit Bescheid vom 18. November 2019 die Subvention. Das Ministerium verpflichtet sich, zu den Fälligkeitsterminen 40 % der jeweils fälligen Summe, insgesamt mehrere Millionen Euro, zu zahlen. Wie zwischen der U-AG und dem Ministerium besprochen, erfolgt keine Vorab-Anmeldung bei der EU-Kommission. Nach Zahlung der ersten Tranche an die C-GmbH am 2. Dezember 2019 beginnen am 9. Dezember 2019 die Umbauarbeiten.

Am 20. Dezember 2019 legt ein Konkurrent der U-AG bei der EU-Kommission eine beihilfenrechtliche Beschwerde ein. Diese setzt die Bundesrepublik Deutschland und die U-AG hierüber in Kenntnis. S, die zuständige Sachbearbeiterin im Umweltministerium, rechnet damit, dass bald ein Auskunftsersuchen der Kommission folgen wird, und prüft daher die Förderakte auf ihre Vollständigkeit. Dabei fällt ihr auf, dass der Vertrag zwischen der U-AG und der C-GmbH fehlt. Dieser war versehentlich nicht mit dem Förderantrag übermittelt, sondern bloß als „Vertrag mit der C-GmbH (Anlage 5)“ in Bezug genommen worden. Auf ihre Anfrage hin erhält S

am 6. Januar 2020 eine Kopie des Vertrages von der U-AG. Da sie feststellt, dass der Vertrag schon vor dem Förderantrag ohne die sonst übliche aufschiebende Bedingung, wonach der Vertrag erst mit der Bewilligung der staatlichen Förderung wirksam wird, geschlossen wurde, geht sie von einem Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 Satz 1 AGVO aus. Noch bevor sie infolge von Regierungsumbildungen ins Finanzministerium versetzt wird, legt sie einen Aktenvermerk an, dass die Rücknahme zu besorgen sei.

Statt um weitere Auskünfte zu ersuchen, informiert die EU-Kommission die Beteiligten kurz darauf allerdings bloß, dass der Konkurrent seine Beschwerde auch nach einer Fristsetzung nicht ausreichend begründet hat. Die Beschwerde gelte daher – was zutrifft – gemäß der Beihilferechtsverordnung als zurückgezogen. N, der nun im Umweltministerium zuständig ist, hält den Vorgang damit für erledigt. Als er die S aber mit einer Frage zur weiteren Auszahlung kontaktiert, überzeugt sie ihn, dass die Rücknahme wegen der Beihilfenrechtswidrigkeit der Förderung dennoch weiter zu betreiben gewesen wäre. N besorgt daraufhin nach Anhörung der U-AG den Erlass eines Rücknahmebescheids durch den Landesumweltminister. Laut Begründung habe wegen der Europarechtswidrigkeit kein Rücknahmeermessen bestanden. Der Bescheid wird der U-AG am 1. März 2021 bekanntgegeben.

Die U-AG erhebt dagegen in zulässiger Weise eine Anfechtungsklage. Der Förderbescheid sei nicht rechtswidrig. Es habe schon keinen Verstoß gegen Art. 6 AGVO gegeben. Zum einen sei nämlich der Beihilfeantrag vor „Beginn der Arbeiten“ i.S.v. Art. 2 Nr. 23 AGVO gestellt worden. Ihr vorheriger Vertragsschluss mit der C-GmbH sei wegen des vereinbarten Rücktrittsrechts irrelevant. Zum anderen habe die Beihilfe aber schon deshalb einen Anreizeffekt nach Art. 6 AGVO gehabt, weil, wie die U-AG belegt, die Investition erst durch die Förderung rentabel wurde. Zudem sei das Land ohne eine abschließende Entscheidung der zuständigen EU-Kommission gar nicht befugt, einen Verstoß gegen EU-Beihilfenrecht festzustellen.

Schließlich sei der Rücknahmebescheid sogar dann rechtswidrig, wenn man den Förderbescheid für rechtswidrig halten wolle, da die Rücknahmevoraussetzungen für begünstigende Verwaltungsakte nicht vorgelegen hätten und das Umweltministerium seine Ermessensausübung nicht habe unterlassen dürfen.

Wie wird das Verwaltungsgericht über die Klage der U-AG entscheiden?

Bearbeitungshinweise: Auf die abgedruckten Normen wird hingewiesen. Soweit nicht zwischen den Parteien umstritten, entspricht der Förderbescheid den Vorgaben des Kapitels I der AGVO. Von der Primärrechtskonformität der AGVO ist auszugehen. Etwaige Zwischenverfahren bei anderen Gerichten sind nicht zu erörtern.

**Auszüge aus der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014
zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt
in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
(Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO)**

Aus Kapitel I: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 2 Nr. 23 Satz 1 AGVO: Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

23. „Beginn der Arbeiten“: entweder der Beginn der Bauarbeiten für die Investition oder die erste rechtsverbindliche Verpflichtung zur Bestellung von Ausrüstung oder eine andere Verpflichtung, die die Investition unumkehrbar macht, wobei der früheste dieser Zeitpunkte maßgebend ist[...].

Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 AGVO:

- (1) Diese Verordnung gilt nur für Beihilfen, die einen Anreizeffekt haben.
- (2) Beihilfen gelten als Beihilfen mit Anreizeffekt, wenn der Beihilfeempfänger vor Beginn der Arbeiten für das Vorhaben oder die Tätigkeit einen schriftlichen Beihilfeantrag in dem betreffenden Mitgliedsstaat gestellt hat.

Aus Kapitel III: Besondere Bestimmungen für einzelne Beihilfengruppen

Art. 36 Abs. 1, 2, 5 Satz 1, Abs. 6 AGVO:

- (1) Investitionsbeihilfen, die Unternehmen in die Lage versetzen, über die Unionsnormen für den Umweltschutz hinauszugehen oder bei Fehlen solcher Normen den Umweltschutz zu verbessern, sind im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt, sofern die in diesem Artikel und in Kapitel I festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.
- (2) Die Investition muss eine der beiden nachstehenden Voraussetzungen erfüllen:
 - a) Sie ermöglicht dem Beihilfeempfänger, unabhängig von verbindlichen nationalen Normen, die strenger als die Unionsnormen sind, im Rahmen seiner Tätigkeit über die geltenden Unionsnormen hinauszugehen und dadurch den Umweltschutz zu verbessern.
 - b) Sie ermöglicht dem Beihilfeempfänger, im Rahmen seiner Tätigkeit den Umweltschutz zu verbessern, ohne hierzu durch entsprechende Unionsnormen verpflichtet zu sein.
- (5) Beihilfefähig sind die Investitionsmehrkosten, die erforderlich sind, um über das in den Unionsnormen vorgeschriebene Umweltschutzniveau hinauszugehen oder bei Fehlen solcher Normen den Umweltschutz zu verbessern.
- (6) Die Beihilfeintensität darf 40 % der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten.