

Jenny Katharina Dorn

**Private und administrative
Rechtsdurchsetzung im
europäischen Beihilfenrecht**

Vom indirekten Vollzug zum Kooperationsprinzip



Nomos



Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	23
A. Einleitung	25
I. Fragestellung	29
II. Forschungsstand	30
III. Gang der Untersuchung	34
B. Modelle der Rechtsdurchsetzung	39
I. Begriffsbestimmung	39
II. Systematisierung der Rechtsdurchsetzungsmodelle	49
III. Öffentliche Rechtsdurchsetzung	51
IV. Private Rechtsdurchsetzung	55
V. Mehrspurigkeit der Rechtsdurchsetzung	63
VI. Instrumentalisierung Privater zur Durchsetzung des Rechts	67
VII. Fazit	74
C. Vollzug und Durchsetzung des Unionsrechts im Europäischen Verwaltungsverbund	75
I. Direkter Vollzug	76
II. Indirekter Vollzug	78
III. Kooperative Elemente im direkten und indirekten Vollzug	90
IV. Fazit	115
D. Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht im Vergleich zum europäischen Kartellrecht	117
I. Einordnung des Beihilfenrechts in die Vollzugssystematik des Unionsrechts	117
II. Mehrspurigkeit der Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die Kommission und die mitgliedstaatlichen Gerichte	124

III. Erweiterung des direkten und indirekten Vollzugs im europäischen Beihilfenrecht um kooperative Elemente	142
IV. Verzahnungsmöglichkeiten der privaten und administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht aus deutscher Sicht	148
V. Reichweite der privaten Rechtsdurchsetzung durch beihilfenrechtliche Konkurrentenklagen im deutschen Recht	150
VI. Vergleich mit der kodifizierten Verzahnung der Rechtsdurchsetzungswege im europäischen Kartellrecht	162
VII. Fazit	192
E. Entwicklungen des Verhältnisses der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im Beihilfenrecht	195
I. Hintergrund und Analyse der rechtlichen Veränderungen durch das Urteil in der Rs. Lufthansa	195
II. Rechtliche Bewertung	212
III. Fazit	365
F. Fazit	369
I. Erkenntnisse zum Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht	369
II. Auswirkungen auf das Verständnis des direkten und indirekten Vollzugs bzw. des Kooperationsprinzips	379
G Literaturverzeichnis	387

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
A. Einleitung	25
I. Fragestellung	29
II. Forschungsstand	30
III. Gang der Untersuchung	34
B. Modelle der Rechtsdurchsetzung	39
I. Begriffsbestimmung	39
II. Systematisierung der Rechtsdurchsetzungsmodelle	49
III. Öffentliche Rechtsdurchsetzung	51
1. Eigenständige administrative Rechtsdurchsetzung	53
2. Administrative Rechtsdurchsetzung mittels verwaltungsgerichtlicher Klagen	54
IV. Private Rechtsdurchsetzung	55
1. Vollständig private Rechtsdurchsetzung mittels Notwehr bzw. Selbsthilfe	56
2. Private Rechtsdurchsetzung mittels Klagen vor staatlichen Gerichten	57
a) Private Rechtsdurchsetzung mittels zivilgerichtlicher Klagen	58
b) Private Rechtsdurchsetzung mittels verwaltungsgerichtlicher Klagen	61
V. Mehrspurigkeit der Rechtsdurchsetzung	63
1. Verhältnis der privaten zur öffentlichen Rechtsdurchsetzung im Wirtschaftsrecht	65
2. Methodik zur Untersuchung der Mehrspurigkeit der Rechtsdurchsetzung	66
VI. Instrumentalisierung Privater zur Durchsetzung des Rechts	67
VII. Fazit	74

C. Vollzug und Durchsetzung des Unionsrechts im Europäischen Verwaltungsverbund	75
I. Direkter Vollzug	76
II. Indirekter Vollzug	78
1. Durchsetzung des Unionsrechts seitens der mitgliedstaatlichen Gerichte	79
2. Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission auf den indirekten Vollzug	85
3. Zwischenfazit	90
III. Kooperative Elemente im direkten und indirekten Vollzug	90
1. Kooperation und ihr Verhältnis zum direkten und indirekten Vollzug	91
2. Begriffsbestimmung	96
3. Rechtliche Grundlagen des Kooperationsprinzips	98
4. Erscheinungsformen der Kooperation und Entstehung eines Verwaltungsverbundes	105
5. Rechtliche Herausforderungen bei verstärkter Kooperation	109
6. Kooperation im Verhältnis mitgliedstaatlicher Gerichte und der Kommission	111
IV. Fazit	115
D. Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht im Vergleich zum europäischen Kartellrecht	117
I. Einordnung des Beihilfenrechts in die Vollzugssystematik des Unionsrechts	117
1. Direkter Vollzug hinsichtlich der Beihilfenaufsicht	117
2. Indirekter Vollzug durch die Mitgliedstaaten	119
a) Gestufter indirekter Vollzug hinsichtlich der Rückforderung von Beihilfen	120
b) Konkurrentenklagen wegen Verletzung des Durchführungsverbots als indirekter Vollzug	121
II. Mehrspurigkeit der Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die Kommission und die mitgliedstaatlichen Gerichte	124
1. Kompetenzen der Kommission und der mitgliedstaatlichen Gerichte	124

2. Rechtsanwendungskonkurrenz von Kommission und mitgliedstaatlichen Gerichten	129
3. Aufgabenteilung zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Gerichten	131
a) Aufgabenteilung hinsichtlich formeller und materieller Unionsrechtswidrigkeit	131
b) Aufgabenteilung hinsichtlich vorläufiger und endgültiger Rückforderung bzw. Aussetzungsanordnung	132
c) Aufgabenteilung hinsichtlich des Schutzzwecks	133
d) Zwischenfazit	134
4. Rolle der mitgliedstaatlichen Gerichte bei der Durchsetzung des europäischen Beihilfenrechts	135
5. Pflichten der mitgliedstaatlichen Gerichte	138
6. Zwischenfazit	141
III. Erweiterung des direkten und indirekten Vollzugs im europäischen Beihilfenrecht um kooperative Elemente	142
1. Direkter Vollzug bei fehlenden direkten Durchgriffsmöglichkeiten auf den Beihilfenempfänger	142
2. Unterschiede im indirekten Vollzug des Beihilfenrechts	144
3. Kooperation zwischen mitgliedstaatlichen Gerichten und der Kommission in der Beihilfenkontrolle	145
4. Zwischenfazit	147
IV. Verzahnungsmöglichkeiten der privaten und administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht aus deutscher Sicht	148
V. Reichweite der privaten Rechtsdurchsetzung durch beihilfenrechtliche Konkurrentenklagen im deutschen Recht	150
1. Vorgaben des Unionsrechts	151
2. Entwicklung der zivilgerichtlichen Rechtsprechung zu § 1004 i.V.m. § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV	152
a) Einordnung des Durchführungsverbots als unmittelbar anwendbar sowie als Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB	152

b)	Effektive Durchsetzbarkeit des Durchführungsverbots durch Teilnahme am Kommissionsverfahren oder Mehrspurigkeit der Rechtsdurchsetzung	155
c)	Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung	157
3.	Wettbewerbsrechtliche Ansprüche wegen Verletzung des Durchführungsverbots	158
4.	Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV	159
a)	Klagebefugnis des Konkurrenten bei einem Verstoß gegen das Durchführungsverbot	159
b)	Zum Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung	160
VI.	Vergleich mit der kodifizierten Verzahnung der Rechtsdurchsetzungswege im europäischen Kartellrecht	162
1.	Private Rechtsdurchsetzung im europäischen Kartellrecht vor Einführung der VO 1/2003	163
2.	Private Rechtsdurchsetzung und ihr Verhältnis zur administrativen Rechtsdurchsetzung im System der VO 1/2003	168
a)	Dezentralisierung und Stärkung der privaten Rechtsdurchsetzung	168
b)	Verzahnung der privaten mit der administrativen Rechtsdurchsetzung	170
aa)	Bindung an bevorstehende Kommissionsentscheidungen	171
bb)	Bindung an bereits ergangene Kommissionsentscheidungen	173
(1)	Das Urteil Masterfoods/HB	173
(2)	Bindungswirkung oder Abweichungsverbot für die mitgliedstaatlichen Gerichte	175
(3)	Verstoß gegen die Gewaltenteilung bzw. die Unabhängigkeit des Richters	179
(4)	Verhältnis eines Vorabentscheidungsverfahrens zu einer parallel anhängigen Nichtigkeitsklage	181

cc) Rechtliche Wirkungen weiterer Kommissionsakte	183
3. Verhältnis der administrativen zur privaten Rechtsdurchsetzung	186
a) Ziele der privaten Rechtsdurchsetzung und Wechselwirkungen zur administrativen Rechts- durchsetzung	187
b) Schutz der administrativen vor der privaten Rechtsdurchsetzung durch die RL 2014/104/EU	190
4. Zwischenfazit	192
VII. Fazit	192
E. Entwicklungen des Verhältnisses der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im Beihilfenrecht	195
I. Hintergrund und Analyse der rechtlichen Veränderungen durch das Urteil in der Rs. Lufthansa	195
1. Sachverhalt und Entscheidung	195
2. Rezeption des Urteils	199
3. Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung der europäischen Gerichte	205
a) Pflicht der mitgliedstaatlichen Gerichte zur Anordnung der Rückforderung gegenüber dem Beihilfegeber	205
b) Aufgabenteilung und Bindungswirkung der Eröffnungsentscheidung	209
4. Zwischenfazit	211
II. Rechtliche Bewertung	212
1. Deutungsansätze	213
2. Bindungswirkung der Eröffnungsentscheidung als Beschluss gem. Art. 288 Abs. 4 AEUV	217
a) Einordnung anhand der Bezeichnung in der Rechtsgrundlage	224
b) Einordnung anhand sonstiger formeller Kriterien	228
c) Einordnung anhand materieller Kriterien	234
aa) Problematik der Definition anhand der Rechtsfolge	235

bb) Rechtsprechung zur Einordnung als Beschluss bzw. als anfechtbare Handlung i.S.d. Art. 263 AEUV	238
cc) Analyse der Eröffnungsentscheidung	240
dd) Eindeutige Rechtswirkungen der Eröffnungsentscheidung	241
(1) Eindeutige Auferlegung von Pflichten bzw. Gewährung von Rechten durch verfügende Anordnungen	242
(2) Bestimmung der Rechtswirkungen der Eröffnungsentscheidung jenseits einer verfügenden Anordnung	246
(a) Durchführungsverbot als Rechtswirkung der Eröffnungsentscheidung bei streitiger Einordnung als neue oder bestehende Beihilfe	247
(b) Rechtsprechung des EuGH zur streitigen Einordnung als Beihilfe oder Nicht-Beihilfe	250
(c) Übertragung der Rechtsprechung zu bestehenden oder neuen Beihilfen auf die streitige Einordnung als Beihilfe oder Nicht-Beihilfe	253
(d) Bedeutung der Rechtssachen Tirrenia II und Deutsche Post AG	258
(3) Bedeutung der Rechtsprechungsentwicklung für die Bindung des mitgliedstaatlichen Richters	260
(4) Zwischenfazit	267
ee) Kategorisierung von Eröffnungsentscheidungen	271
ff) Unterscheidung von mitgliedstaatlichen Gerichten und mitgliedstaatlicher Verwaltung	280
gg) Bindung des mitgliedstaatlichen Richters an die Eröffnungsentscheidung	281
hh) Anfechtbarkeit der Eröffnungsentscheidung	284
d) Zwischenfazit	288
3. Erweiterte Auslegung des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV	290
a) Anknüpfungspunkte für eine erweiterte Auslegung des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV	291

b)	Bewertung der erweiterten Anwendung des Durchführungsverbots	292
aa)	Anwendbarkeit des Durchführungsverbots ohne Notifizierung	293
bb)	„Aktivierung“ des Durchführungsverbots durch die Eröffnungsentscheidung	295
cc)	Beschränkung der Auslegungskompetenz zur Wahrung der effektiven Wirksamkeit des Durchführungsverbots	298
c)	Zwischenfazit	306
4.	Anwendung des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit	306
a)	Übertragung der kartellrechtlichen Rechtsprechung	307
b)	Abweichungsverbot der mitgliedstaatlichen Gerichte	311
aa)	Pflichten aus dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit	313
bb)	Anwendbarkeit des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit im Beihilfenrecht	316
cc)	Verhältnis der mitgliedstaatlichen Gerichte zur Kommission	317
dd)	Rechtsfolgen aus der Anwendbarkeit des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit	321
(1)	Pflichten des mitgliedstaatlichen Gerichts bei fehlender Aussetzungsmöglichkeit der Hauptsache bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission	323
(2)	Abweichungsverbot vs. Bindungswirkung	324
(3)	Konkrete Ausgestaltung des Abweichungsverbots	331
ee)	Pflichten der mitgliedstaatlichen Gerichte im einstweiligen Rechtsschutz	335
(1)	Aussetzung der Hauptsache und zwischenzeitlicher einstweiliger Rechtsschutz	335
(2)	Abweichungsverbot des mitgliedstaatlichen Gerichts im einstweiligen Rechtsschutz	337
(a)	Anwendbarkeit des Abweichungsverbots im einstweiligen Rechtsschutz	338

(b)	Abweichungsverbot im einstweiligen Rechtsschutz in der Zwischenphase nach Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens	340
(c)	Abweichungsverbot im einstweiligen Rechtsschutz vor Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens in der Hauptsache	344
(d)	Erforderlichkeit der Geltendmachung eines Verfügungsgrundes bzw. Verfügungsanspruchs auf mitgliedstaatlicher Ebene	345
(3)	Zwischenfazit	346
5.	Folgewirkungen eines Abweichungsverbots	347
a)	Wahrung der Rechte des Beihilfenempfängers	347
aa)	Rechte des Beihilfenempfängers	348
bb)	Verletzung der Rechte des Beihilfenempfängers durch eine Bindungswirkung bzw. ein Abwei- chungsverbot	352
b)	Übertragbarkeit des Abweichungsverbots auf die Situation der Nicht-Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens	357
c)	Rückstellungen seitens des Beihilfenempfängers	359
6.	Rechtskraftdurchbrechung von mitgliedstaatlichen Gerichtsurteilen als Alternative	361
III.	Fazit	365
F.	Fazit	369
I.	Erkenntnisse zum Verhältnis der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung im europäischen Beihilfenrecht	369
1.	Zusammenfassung der rechtlichen Bewertung des Verhältnisses der privaten zur administrativen Rechtsdurchsetzung	370
a)	Rechtsnatur der Eröffnungsentscheidung als Grundlage einer Bindungswirkung	371
b)	Abweichungsverbot aus dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit	376

2. Vergleich mit dem Kartellrecht	377
3. Einbettung der privaten Rechtsdurchsetzung in die Vollzugssituation des Unionsrechts	378
II. Auswirkungen auf das Verständnis des direkten und indirekten Vollzugs bzw. des Kooperationsprinzips	379
1. Zwischen Dezentralisierung und direktem Vollzug: Kooperation als Kompromiss	379
2. Kooperationsprinzip als Prinzip des Vollzugs des Unionsrechts	381
a) Stärkung des Kooperationsprinzips durch die aktuelle Rechtsprechung des EuGH	381
b) Stärkung des Kooperationsprinzips in der reformierten Beihilfenverfahrensverordnung	382
3. Unterschiede der Entwicklung im Kartellrecht	383
4. Ergänzung der Kategorien des direkten und indirekten Vollzugs um kooperative Elemente	384
G Literaturverzeichnis	387