

Romaric Cécillon

Die Rücknahme europarechtswidriger Subventionsbescheide in Deutschland und in Frankreich

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Rechtswissenschaften
Band 89

Romaric Cécillon

Die Rücknahme europarechtswidriger Subventionsbescheide in Deutschland und in Frankreich

Tectum Verlag

Romaric Cécillon

Die Rücknahme europarechtswidriger Subventionsbescheide in Deutschland und in Frankreich

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,
Reihe: Rechtswissenschaften; Bd. 89

© Tectum Verlag Marburg, 2017

Zugl. Diss. Philipps-Universität Marburg 2016

ISBN: 978-3-8288-6690-4

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der ISBN 978-3-8288-3947-2 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1861-7875

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen. Die Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand von Juni 2016.

Für die ausgezeichnete Betreuung meiner Dissertation möchte ich mich bei meiner Doktormutter Prof. Dr. Monika Böhm für ihre jahrelange professionelle und personelle Unterstützung herzlich bedanken. Ihre hervorragende Betreuung, ihre Empfehlungen und Anregungen haben mich und meine Arbeit in vielerlei Hinsichten gefördert. Ihre unermüdliche Unterstützung, die sie mir zukommen ließ, hat mir immer wieder Kraft gegeben, meine Promotion fortzusetzen und das deutsche Recht weiter zu entdecken und zu durchdringen sowie das französische Recht näher zu erklären. Herrn Prof. Dr. Steffen Detterbeck danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zu herzlichem Dank bin ich ebenso Frau Dr. Petra Zrenner und Herrn Prof. Dr. Francisco Bedecarratz Scholz, LL. M. für ihre unermüdliche Unterstützung verpflichtet, die sie mir zukommen ließen und die mir immer wieder Kraft gegeben hat. Ferner muss ich Frau stud. iur. Lena Schneider, Frau stud. iur. Laura Mennonna und Herrn stud. iur. Johannes Parwulski für die gründlichen Korrekturarbeiten ganz herzlich danken.

Prof. Dr. Lars Klöhn, LL. M. danke ich zudem für seine Ermutigung dazu, nach dem Masterstudiengang meine Promotion in Deutschland durchzuführen. Für seine bereichernden Hinweise möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

Ein ganz besonderer Dank geht an Herrn Frederik Bleiber nicht nur für die Korrektheit der deutschen Sprache, sondern vielmehr für die seelische Unterstützung auch in Momenten der Verwirrung oder gar der Verzweiflung.

Abschließend widme ich diese Arbeit meinen Eltern Bernadette Cécillon und Jean-Louis Cécillon sowie meinen verstorbenen Großeltern Colette Cécillon und Jean Cécillon, ohne deren Unterstützung ich nie nach Deutschland gereist wäre, um mein Studium dort fortzusetzen, und ohne deren großes Vertrauen und große Liebe ich es nie geschafft hätte, dieses Projekt zur Vollendung zu bringen.

Frankfurt, Januar 2017

Romaric Jean-René Cécillon, LL. M.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
Erster Teil: Beihilfe und Unionsrecht	23
§ 1. Prinzipien des Beihilferechts	23
A. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts	23
I. Der <i>effet utile</i>	23
II. Der <i>effet direct</i>	26
B. Die Rückforderung von rechtswidrigen Beihilfen	27
I. Die Rechtswidrigkeit der Beihilfe	28
1. Die formelle Rechtswidrigkeit infolge einer Nichtnotifizierung	28
2. Die materielle Rechtswidrigkeit: Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	30
a) Das Kriterium der Öffentlichkeit der Hilfe	31
(1) Der Fall <i>Stardust</i>	32
(2) Der Fall <i>PreussenElektra</i>	34
(3) Der Fall <i>Pearle BV</i>	35
b) Die Selektivität der Maßnahme	36
c) Die Beeinträchtigung des Wettbewerbs	39
d) Die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	40
II. Die Anordnung der Rückforderung	41
1. Die Anordnung durch die nationalen Instanzen	41
2. Die Anordnung durch die Kommission	42
a) Die einstweilige Rückforderung	43
b) Die Rückforderungsanordnung	44
3. Die Grenzen der Rückforderungsanordnung	48
Zweiter Teil: Die Rücknahme der europarechtswidrigen staatlichen Beihilfe in Deutschland	49
§ 1. Das Wahlrecht der Verwaltung	49
A. Die Art der Beihilfeegewährung nach Maßgabe der Rückabwicklungsmethode und die <i>Zwei-Stufen-Theorie</i>	49

I.	Die Zwei-Stufen-Theorie	49
II.	Die Zwei-Stufen-Theorie und das Beihilferecht	51
1.	Der Fall <i>Ostdeutsche Werften</i>	52
2.	Bewertung der Lösung	54
B.	Die Rückforderung der durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zustande gekommenen Beihilfe	55
I.	Die Möglichkeit der Vertragsanpassung nach § 60 Abs. 1 VwVfG	56
II.	Die Rückabwicklung durch den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch	59
1.	Das Fehlen eines rechtlichen Grundes: Der Wegfall der Geschäftsgrundlage und die Vertragsanpassung	59
2.	Die Anwendung des § 58 Abs. 2 VwVfG: Eintritt des Vertrags anstelle eines Verwaltungsakts	60
3.	Kein Ausschluss des Rückerstattungsanspruchs	61
4.	Zusammenfassung	61
§ 2. Die Rückforderung rechtswidriger Beihilfe durch die Rücknahmeregelung	63	
A.	Die Rücknahme und der Widerruf nach §§ 48, 49 im Allgemeinen	63
I.	Die Rücknahme eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG	64
II.	Die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts	65
1.	Die Regelungen des § 48 Abs. 2 VwVfG	65
2.	Die Erstattung des Erlangten bei der Rücknahme des Verwaltungsakts (§ 49a VwVfG)	66
3.	Die Regelungen des § 48 Abs. 3 VwVfG	66
4.	Die Regelungen des § 48 Abs. 4 VwVfG	66
III.	Der Widerruf nach § 49 VwVfG	67
1.	Der Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsakts nach § 49 Abs. 1 S. 1 VwVfG	67
2.	Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 Abs. 2 VwVfG: Der Widerruf mit Wirkung für die Zukunft	68
3.	Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 Abs. 3 VwVfG: Der Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit	69
4.	Der Widerruf des Subventionsbescheides nach § 49 Abs. 2 und 3 VwVfG	70
IV.	Zum Sachverhalt	71
V.	Bewertung der Lösung	72
B.	Die Rücknahme einer durch Verwaltungsakt gewährten Beihilfe nach § 48 VwVfG	76
I.	Die Rechtswidrigkeit des ursprünglichen Bewilligungsbescheids	76

II.	Der Begriff der Begünstigung i. S. d. § 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG	77
III.	Schutzwürdiges Vertrauen und Voraussetzungen des § 48 VwVfG	78
IV.	Die Voraussetzungen des Vertrauenschutzes nach § 48 VwVfG	79
C.	Die Problematik des Vertrauenschutzes	80
I.	Die Herkunft und Klassifizierung des Prinzips des Vertrauenschutzes	81
1.	Ein altes Prinzip	81
2.	Der Vertrauenschutz im Grundgesetz	82
II.	Der Inhalt des Vertrauenschutzes	84
D.	Die historische Entwicklung bis zur <i>Deutsche Milchkontor-Entscheidung</i>	84
I.	Die Kodifizierung und das Inkrafttreten des VwVfG: Änderungen und Inhalt	85
II.	Anpassungszeit und Intervention des BVerwG zu nationalen Problematiken: Die Entscheidung vom 25. Juni 1982	86
1.	Zum Sachverhalt	86
2.	Die Bewertung der Lösung	87
E.	Die historische Entwicklung des deutschen Rechts: Rücknahmeverordnungen von <i>Deutsche Milchkontor</i> bis <i>Alcan II</i>	88
I.	Die ersten Konflikte mit dem EG-Recht: Der <i>Deutsche Milchkontor-Fall</i> und seine Folgen	88
1.	Die Entscheidung <i>Deutsche Milchkontor</i> von 1982	88
a)	Sachverhalt	88
b)	Die Lösung des EuGH	89
c)	Die Konsequenzen für das deutsche Recht	90
2.	Die Antwort des Großen Senats: Eine Lösung der nationalen „Probleme“	91
a)	Die innerlichen Konflikte	91
b)	Inhalt der Lösung des BVerwG	92
c)	Bewertung der Lösung	93
d)	Grenzen der Lösung des Großen Senats	93
II.	Das Scheitern der Lösung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht	94
1.	Der Fall des OVG Münster vom 26.11.1991	95
a)	Die Lösung des OVG Münster: Ein Muster für eine europarechtskonforme Auslegung	95
b)	Auswertung des Vertrauenschutzes	97
c)	Auswertung der Problematik der Frist	98
2.	Der Fall des OVG Koblenz: Die Antinomie des Urteils vom OVG Münster	99

a)	Sachverhalt	99
b)	Rechtsgedankenweg des OVG Koblenz	99
c)	Bewertung der Lösung des OVG Koblenz	100
3.	Der Verweis an den EuGH	101
F.	Die Antwort des EuGH: Die <i>Alcan II</i>-Entscheidung	102
I.	Die Wiederaufnahme der Logik der <i>Deutsche Milchkontor</i>-Entscheidung	102
1.	Die Bestimmung der Reichweite der nationalen Rechtsgrundsätze	104
2.	Konsequenzen für das deutsche Verwaltungsrecht	105
II.	Die Reaktionen zur <i>Alcan II</i>-Entscheidung	106
III.	Die Lehre aus der <i>Alcan</i>-Entscheidung und die Modifizierung des § 48 VwVfG	108
IV.	Die <i>Alcan II</i>-Implementierung	109
1.	Die <i>Alcan II</i> -Implementierung durch das BVerwG	109
2.	Die <i>Alcan II</i> -Implementierung durch das BVerfG	111
a)	Kein Vorliegen eines ausbrechenden Rechtsakts	111
b)	Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und die Bindung an EuGH-Entscheidungen	111
3.	Konsequenzen für das deutsche Verwaltungsrecht: Kein schutzwürdiges Vertrauen wegen des Gemeinschaftsrechts	112
4.	Bewertung der Lösung	113
G.	Der Fall Ölühle: Weitere Einschränkungen der aus dem Vertrauensschutzprinzip resultierenden Einrede	113
I.	Sachverhalt	114
II.	Die Bewertung des EuGH: Eingrenzung der nationalen Rechtsgrundsätze	114
III.	Bewertung der Lösung	115
H.	Zwischenfazit zur Verwendung des Prinzips des Vertrauensschutzes und der Modifizierung der §§ 48, 49 VwVfG	116
§ 3.	Vertrauensschutz und Lockerung der Bestandskraft?	117
A.	Das Urteil <i>Kühne&Heitz</i>	117
I.	Sachverhalt und Fragestellung	117
II.	Die Empfehlung des Generalanwalts	118
B.	Die Rechtslösung des EuGH: <i>effet utile</i> und <i>loyale Zusammenarbeit</i> über alles?	118
C.	Zwischenfazit zu den Konsequenzen der <i>Kühne&Heitz</i>-Lösung	119
D.	Die Urteile <i>i-21 Germany</i> und <i>Arcor AG & Co. KG</i>: Eingrenzung der <i>Kühne</i>-Rechtsprechung	121

I.	Sachverhalt und Fragestellung	121
II.	Die Empfehlung des Generalanwalts: Tendenz zu einer Pflicht eines Wiederaufgreifens des Verfahrens	121
III.	Die Rechtslösung des EuGH: Die Beibehaltung der <i>Kühne-Rechtsprechung</i>	122
IV.	Bestandskraft durch Fristen und Rechtskraft.....	123
§ 4.	Fazit zum deutschen Recht	125
A.	Die „Reduzierung“ des Ermessens nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG	128
B.	Der Umfang der Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG	133
C.	Die Erstattungspflicht der europarechtswidrigen Beihilfen nach § 49a VwVfG.	134
Dritter Teil:	Die Rückforderung der rechtswidrigen staatlichen Beihilfe in Frankreich.....	139
§ 1.	Terminologische Schwierigkeiten und Begriffsbestimmungen.....	139
A.	Die Rechtsbelehrungsmittel	139
B.	Die terminologischen Probleme bei den Rechtsfolgen.....	141
§ 2.	Allgemeine Darstellung des französischen Verwaltungsrechts.....	141
A.	Ein ursprünglich richterrechtliches Regime	143
B.	Die Intervention des Gesetzgebers	144
C.	Die Kristallisation der Probleme des <i>Conseil d'État</i>	146
I.	Der <i>Conseil d'État</i> und die Literatur: Der „Dialog der Tauben“	146
1.	Das widersprüchliche Verhalten des <i>Conseil d'État</i>	146
2.	Die offizielle Anerkennung des Vorrangs des Unionsrechts	147
II.	Die Rolle des Richters anhand der Rückwirkungskontrolle während der Annulierung.....	147
1.	Die Annulierungentscheidung und ihre Reichweite	147
2.	Die Grenzen der Rückwirkung: Das Zeichen der Richtermacht	148
D.	Der <i>Retrait</i> : Die Mischung des Widerrufs und der Rücknahme	150
I.	Der Inhalt des <i>Retrait</i>	150
II.	Der Begriff der <i>Création de droits</i>	150
E.	Exkurs: Die <i>Abrogation</i> – für die Zukunft und für bestehende Beihilfe geeignet	152
§ 3.	Die Hindernisse zur effektiven Umsetzung des Unionsrechts im Bereich des Beihilferechts.....	153
A.	<i>Acte clair</i> und <i>Acte éclairé</i> : Ursprung und Bedeutung	153

I.	Der Inhalt des <i>Acte clair</i>	154
II.	Die <i>Kühne&Heitz</i>-Rechtsprechung: Beseitigung von Missbräuchen	156
III.	Der <i>Acte éclairé</i>	158
B.	Die unzureichende Berücksichtigung des Beihilferechts aufgrund der Interpretationsprobleme seitens des französischen Richters	159
I.	Die Theorie der <i>Acte de gouvernement</i> als Hindernis zur Rückforderung	160
1.	Die historische Entwicklung des Begriffs	161
2.	Der <i>Acte de gouvernement</i> : Eine politische Legitimation (unions-)rechtswidriger Verhalten	162
3.	Der <i>Borotra</i> -Plan: Die Verwendung der <i>Acte de gouvernement</i>	162
§4. Der <i>Retrait</i> und das Beihilferecht: eine mühsame Modernisierung	163	
A.	Die historischen Entwicklungen	163
I.	Die <i>Dame Cachet</i>-Entscheidung: Maßgebend für das Verwaltungsrecht	163
1.	Der Sachverhalt <i>Dame Cachet</i>	163
2.	Die Rechtsprechung <i>Dame Cachet</i>	164
II.	Die Entscheidung <i>Ville de Bagneux</i>: Eine ideale Lösung für die Beihilfe?	165
1.	Zum Sachverhalt <i>Ville de Bagneux</i>	165
2.	Bewertung der Lösung	166
III.	<i>Sieur Ève</i> und <i>Dame de Laubier</i>: Die Vorbereitung zu Rechtsprechungswechseln	167
1.	Die <i>Sieur Ève</i> -Entscheidung	167
2.	Die <i>Dame de Laubier</i> -Entscheidung	168
IV.	Das Gesetz DCRA: Eine Multiplikation der Regime des <i>Retraits</i>	169
B.	Die <i>Ternon</i>-Entscheidung: Ein Anfang der Lösung	171
I.	Sachverhalt	171
II.	Der Begriff der <i>droits acquis</i>: Hindernis zur effektiven Rückforderung	172
III.	Die Trennung der Rücknahmefrist mit der Anfechtungsklage	173
IV.	Bedeutung für das Beihilferecht	173
C.	Die Entscheidung <i>Dame Soulier</i>: Die Subvention als „Rechtsbegünstigung“?	174
I.	Die <i>Ternon-Dame Soulier</i>-Rechtsprechung im Hinblick auf die Systematik des französischen Verwaltungsrechts	175
II.	Die <i>Ternon-Dame Soulier</i>-Rechtsprechung im Hinblick auf das Beihilferecht	176
D.	Die Entscheidung <i>Gardedieu</i>: Die Berücksichtigung der Haftung des Staates wegen seiner Gesetzgebung	177

I.	Sachverhalt der <i>Gardedieu</i> -Entscheidung	177
II.	Errungenschaft der <i>Gardedieu</i> -Entscheidung	177
III.	Die <i>Gardedieu</i> -Entscheidung im Bezug auf das Beihilferecht	178
E.	Die <i>Arcelor</i> -Entscheidung: Eine Loyalitätserklärung des <i>Conseil d'État</i> an die europäischen Höfe	178
F.	Die Entscheidung <i>VINIFLOHR</i> : Das Ende der <i>Actes de Gouvernement</i> im Hinblick auf das Notifizierungsverfahren	181
I.	Zum Sachverhalt	182
II.	Die <i>Conclusions</i> des <i>Commissaire du gouvernement</i>	182
III.	Rechtsfrage: Ist die Entscheidung der „Nichtnotifizierung“ vom Richter kontrollierbar? ..	183
IV.	Die Rechtslösung: Kein Vorliegen eines <i>Acte de gouvernement</i>	184
V.	Konsequenzen für den <i>Retrait</i> gemeinschaftsrechtswidriger rechtschaffender Bescheide ..	184
G.	Exkurs: Die Modernisierung des materiellen Verwaltungsverfahrensrechts zur Anwendung des EG-Rechts am Beispiel der <i>CELF/SIDE</i> -Entscheidungen	185
I.	Die <i>CELF/SIDE</i> -Entscheidungen	186
II.	Eine progressive Einführung des Prinzips des Vertrauenschutzes auch im französischen Verwaltungsrecht?	187
III.	Die Auswertung des Ersuchens des <i>Conseils d'État</i> mit der Vorlagefrage	190
§ 5.	Fazit zum französischen Recht	191
Vierter Teil: Abschließende Bewertung		197
A.	Zusammenfassung der historischen Entwicklung	198
I.	Deutschland	198
II.	Frankreich	199
III.	Die Überformung der Rücknahme und des <i>Retraits</i> durch die europäische Ebene	201
B.	Rücknahme rechtswidriger Subventionsbescheide in den jeweiligen Rechtssystemen im Lichte der europäischen Rechtsprechung	203
I.	Rücknahme und <i>Retrait</i> : Ähnlichkeiten	203
II.	Rücknahme und <i>Retrait</i> : Unterschiede	203
1.	Der französische <i>Retrait</i> : Die Summe der Rücknahme und des Widerrufs	203
2.	Begriff des rechtschaffenden Verwaltungsakts und der „begünstigenden Natur“ des Verwaltungsakts	203
C.	Vertrauenschutz im deutschen und im französischen Recht	204
I.	Das deutsche Recht	204

II. Das französische Recht	208
D. Bestandskraft und Rechtskraft	211
I. Der europäische Kontext	211
II. Die französische Antwort	212
III. Die deutsche Antwort	212
E. Eine letzte Baustelle: Die Klarheit des nationalen Gesetzes	213
I. Die deutsche Lage	213
II. Die französische Lage und die Kodifikation	214
F. Abschließendes Fazit	215
 Fünfter Teil: Literaturverzeichnis	219
§1. Deutsche Literatur	219
§2. Französische Literatur	228
§3. Normative Texte	239
 Sechster Teil: Rechtsprechungsverzeichnis	241
§1. Europäische Rechtsprechung	241
§2. Deutsche Rechtsprechung	246
§3. Französische Rechtsprechung	250

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	Actualité juridique du droit administratif
Az	Aktenzeichen
BHO	Bundeshaushaltordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	Beziehungsweise
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
C.R.D.C	Centre de Recherche en Droit Constitutionnel
CVO	Cotisations Volontaires Obligatoires
DCRA	Droit des Citoyens dans leurs Relations avec l'Administration
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter
EG	Europäische Gemeinschaft
Entsch.	Entscheidungen
EEG	Erneuebare Energie Gesetz
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohl und Stahl
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
GAJA	Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
GewArch	Gewerearchiv
Hrsg	Herausgeber
i. S. d.	Im Sinne des
i. S. v.	Im Sinne von
JuS	Juristische Schulung
JURA	Juristische Analysen
JZ	Juristische Zeitung
KOM	Kommission
LPA	Les Petites Affiches
LVG	Landesverwaltungsgericht
MLR	Marburger Law Review
MOG	Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen

Abkürzungsverzeichnis

NJW	Neue Juristische Woche
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PUF	Presses Universitaires de France
PUAM	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
RA	La Revue Administrative
RDP	Revue de droit Public
Req.	Requête
RFDA	Revue française de droit administratif
RIDC	Revue International de Droit Comparé
Rn	Randnummer
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
Rs	Rechtssache
Slg	Sammlung von Entscheidungen
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfassungsgesetz
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik