



Ausarbeitung

Einführung einer sektoralen Ausschüttungsobergrenze Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Grundfreiheiten und Grundrechte

Einführung einer sektoralen Ausschüttungsobergrenze

Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Grundfreiheiten und Grundrechte

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 048/24
Abschluss der Arbeit: 25. Oktober 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Umfang der Begutachtung	4
2.	Zweck und generelle Funktionsweise eines Ausschüttungsdeckels	4
3.	Grundfreiheitliche Vorgaben	5
3.1.	Potenziell betroffene Grundfreiheiten	5
3.1.1.	Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit, Art. 49 ff. AEUV	6
3.1.2.	Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit, Art. 63 ff. AEUV	6
3.2.	Eingriff / Beschränkung	7
3.2.1.	Niederlassungsfreiheit	7
3.2.2.	Kapitalverkehrsfreiheit	9
3.3.	Rechtfertigungserwägungen	9
3.3.1.	Die Schranke des Art. 52 AEUV: Öffentliche Gesundheit	9
3.3.2.	Die Schranke des Art. 65 AEUV: Ordre-Public-Vorbehalt	12
3.3.3.	Allgemeine Schranken: Zwingende Gründe des Allgemeininteresses	13
3.4.	Zwischenergebnis	14
4.	Unionsgrundrechtliche Vorgaben	14
4.1.	Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta	14
4.2.	Potenziell betroffene EU-Grundrechte	15
4.2.1.	Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRC	15
4.2.2.	Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts aus Art. 17 Abs. 1 GRC	16
4.3.	Eingriff	17
4.3.1.	Eingriff in Art. 16 GRC	17
4.3.2.	Eingriff in Art. 17 Abs. 1 GRC	17
4.4.	Rechtfertigungserwägungen	18
4.4.1.	Maßstab	18
4.4.2.	Insbesondere: Verhältnismäßigkeit	19
5.	Fazit	21

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Begutachtung der Vereinbarkeit eines sektoralen Renditedeckels mit den unionalen Grundfreiheiten und Unionsgrundrechten beauftragt.

Die Grundlage der Beauftragung bilden Vorschläge,¹ in bestimmten Sektoren – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge und des Mietmarkts – im nationalen Recht einen Ausschüttungsdeckel bzw. Renditedeckel zu implementieren, der die Gewinnausschüttung begrenzen und zugleich Vorgaben für die Reinvestition sog. „überschüssiger Gewinne“ treffen soll. Im Gegensatz zu den bereits unionsrechtlich vorgesehenen, vornehmlich dem Gläubigerschutz dienenden Ausschüttungssperren (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2013/34/EU² und Art. 56 der Richtlinie (EU) 2017/1132³) soll nach dem Arbeitsauftrag, der dieser Ausarbeitung zugrunde liegt, ein Ausschüttungsdeckel maßgeblich Gemeinwohlbelange im Bereich der Daseinsvorsorge fördern.

Die vorliegende Ausarbeitung beschränkt sich auftragsgemäß auf einen Überblick über grundfreiheitliche und unionsgrundrechtliche Gesichtspunkte eines Renditedeckels im Bereich der Pflege und der ärztlichen Betreuung. Die Darstellung führt zunächst in die generelle Funktionsweise eines solchen Ausschüttungsdeckels ein (dazu Ziff. 2.) und nimmt anschließend eine Betrachtung der grundfreiheitlichen (dazu Ziff. 3.) und unionsgrundrechtlichen Maßstäbe vor (dazu Ziff. 4.).

In Ermangelung eines hinreichend konkretisierten Vorhabens und angesichts vielfältiger Ausgestaltungsmöglichkeiten sind die Darstellungen überblicksartiger Natur und nicht als abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer entsprechenden mitgliedstaatlichen Maßnahme zu verstehen.

2. Zweck und generelle Funktionsweise eines Ausschüttungsdeckels

Vorschläge für einen Renditedeckel beziehen sich u. a auf die Beschränkung der Ausschüttung von unternehmerischen Gewinnen mittels einer auf Basis des Eigenkapitals des Unternehmens festgelegten prozentualen Obergrenze. Hierdurch soll verhindert werden, dass hohe Renditenerwartungen in Sektoren der Daseinsvorsorge zu einem die Einrichtungen treffenden Abfluss von

1 Vgl. BT-Plenarprot. 20/168, S. 21674D; *Jorim Gerrard/Uwe Zöllner/Michael Peters*, [Rendite mit der Miete – Wie die Finanzmärkte die Wohnungskrise in Deutschland befeuern](#), Finanzwende Recherche, Berlin 2023; Tobias Schulze, [Schluss mit fetter Rendite?](#), TAZ v. 29. April 2024.

2 Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates, [ABl. L 182 v. 29. Juni 2013, S. 19 \(konsolidierte Fassung v. 28. Mai 2024\)](#).

3 Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts, [ABl. L 169 v. 30. Juni 2017, S. 46 \(konsolidierte Fassung v. 12. August 2022\)](#).

Vermögenswerten führen. Diese sollen stattdessen den betreffenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge zugutekommen.⁴ Renditedeckel zielen darauf ab, Investoren „unangemessen hohe Gewinne“ zu entziehen und so Strategien zur reinen Gewinnmaximierung einzudämmen. Gleichzeitig solle ein Anreiz für nachhaltiges, aber auch pekuniär erfolgreiches Wirtschaften geschaffen werden, da durch höhere Gewinne das Eigenkapital wachse, wodurch wiederum der Renditedeckel höhere Absolut-Ausschüttungen zulasse.

Die – sektorenabhängig festzulegende – Obergrenze soll dabei so gewählt werden, dass sie bei nachhaltiger Bewirtschaftung einen „angemessenen Gewinn“ zulasse. Oberhalb dieses Prozentsatzes liegende Gewinne sollen zur Erhöhung des Eigenkapitals des Unternehmens verwendet und buchhalterisch als sektorale Rücklage getrennt erfasst werden.

3. Grundfreiheitliche Vorgaben

Die Einführung eines Renditedeckels im nationalen Recht müsste mit den unionalen Grundfreiheiten vereinbar sein. Verstößt mitgliedstaatliches Recht gegen Grundfreiheiten, ist es aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs⁵ unanwendbar. Nachfolgend werden zunächst die in Betracht kommenden Grundfreiheiten nebst Schutzbereich aufgezeigt (dazu Ziff. 3.1.) und anschließend potenzielle Eingriffe in diese Grundfreiheiten (dazu Ziff. 3.2) und Anforderungen an deren Rechtfertigung dargestellt (dazu Ziff. 3.3).

3.1. Potenziell betroffene Grundfreiheiten

Die Einführung eines Renditedeckels auf nationaler Ebene könnte potenziell den Schutzbereich mehrerer Grundfreiheiten berühren. Insbesondere kommen dabei die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (dazu Ziff. 3.1.1.) sowie die Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art. 63 ff. AEUV (dazu Ziff. 3.1.2.) in Betracht.

Hierbei müssten die zugrundeliegenden Sachverhalte einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen.⁶ Sofern die Regelung mehrere Grundfreiheiten beträfe, bedürfte es im konkreten Fall für die Bestimmung der entscheidungsrelevanten Maßstäbe – insbesondere mit Blick auf die Rechtfertigung eines potenziellen Eingriffs – einer Abgrenzung der Grundfreiheiten voneinander.⁷

4 Vgl. *Bourgeron/Met/Wolf*, Finanzialisierung in der Altenpflege, Berlin, unter: www.finanzwende-recherche.de/wp-content/uploads/2021/10/Finanzwende_BourgeronMetzWolf_2021_Private-Equity-Investoren-in-der-Pflege_20211013.pdf; *Li/Zöllner/Peters*, Profite vor Patientenwohl, Private-Equity-Beteiligungen an Arztpraxen in Deutschland, Mai 2023.

5 Vgl. *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 1 AEUV, Rn. 16 ff.

6 *Kokott*, in: *Kokott*, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 1. Aufl. 2018, § 3, Rn. 80.

7 Vgl. EuGH, Urteil v. 7. April 2022, Rs. C-342/20 – *Veronsaajien oikeudenvolvontayksikkö*, Rn. 35 f. Vgl. zur Abgrenzung von Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit mit Blick auf den Erwerb von Geschäftsanteilen etwa: EuGH, Urteil vom 5. November 2022, Rs. C-208/00, *Überseering*, Rn. 77.

Hierzu wäre auf den Gegenstand der betreffenden Regelung abzustellen oder es wären die „tatsächlichen Gegebenheiten des konkreten Falles“ zu berücksichtigen.⁸ In dem Konzept, das dieser Ausarbeitung zugrunde liegt, werden die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Renditedeckels skizziert, ohne auf einen konkreten Fall abzustellen. Eine abschließende Beurteilung könnte allein auf Grundlage eines konkreten Ausgestaltungsmodells erfolgen.

3.1.1. Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit, Art. 49 ff. AEUV

Der Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit könnte berührt sein. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) umfasst der Begriff der Niederlassung die tatsächliche Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat auf unbestimmte Zeit.⁹ Dies betrifft eine stabile und kontinuierliche Teilnahme am Wirtschaftsleben eines anderen als des Herkunftsstaats des Niederlassungsberechtigten.¹⁰ Die Art der wirtschaftlichen Tätigkeit ergibt sich aus Art. 49 Abs. 2 AEUV. Danach umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates.¹¹

Die einem potenziellen Renditedeckel zugrundeliegende Konstellation der Investition in Unternehmen der Daseinsvorsorge könnte nach diesen Maßgaben potenziell eine die Niederlassungsfreiheit betreffende Tätigkeit darstellen. Dies umfasst auch den Vorschlag, einen Teil der Dividenden allein im Sektorenbereich der Daseinsvorsorge zu reinvestieren, da die Reinvestitionsvorgabe die Ausübung der selbstständigen Erwerbstätigkeit beträfe.

3.1.2. Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit, Art. 63 ff. AEUV

Der Schutzbereich der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit ergibt sich aus Art. 63 AEUV. Gemäß Art. 63 Abs. 1 AEUV sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie den Mitgliedstaaten und dritten Ländern im Rahmen der Art. 63 – 66 AEUV verboten.

Eine ausdrückliche primärrechtliche Definition des Begriffes des Kapitalverkehrs besteht nicht,¹² allerdings misst der EuGH der Nomenklatur in Anhang I der Kapitalverkehrsrichtlinie für die

8 Vgl. EuGH, Urteil v. 13. November 2012, Rs- C 35/11 – Test Claimants, Rn. 89 m. w. N.; EuGH, Urteil v. 13. März 2014, Rs. C-375/12 – Bouanich, Rn. 57 ff.

9 EuGH, Urteil v. 22. November 2018, Rs. C-625/17 – Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG, Rn. 35 m. w. N.

10 Vgl. EuGH, Urteil v. 27. Juni 1997, Rs. C-70/95 – Sodemare, Rn. 24.

11 Vgl. Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 10 ff.; Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 14 ff.

12 EuGH, Urteil v. 6. Juni 2000, Rs. C-35/98 – Verkooijen, Rn. 30; EuGH, Urteil v. 7. November 2013, Rs. C-322/11 – K, Rn. 20; vgl. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 63 AEUV, Rn. 25 ff.

Auslegung der Kapitalverkehrsfreiheit Hinweiskarakter zu.¹³ Die nicht abschließende Aufzählung¹⁴ erfasst vielgestaltige Kapitalverschiebungen zu Investitions-, Anlage oder Finanzierungszwecken. Ausdrücklich erfasst die Richtlinie Renditen bzw. Dividenden nicht. Die Kapitalverkehrsrichtlinie erfasst allerdings unter I. 2. als Kapitalbewegung die „Beteiligung an neuen oder bereits bestehenden Unternehmen zur Schaffung oder Aufrechterhaltung dauerhafter Wirtschaftsbeziehungen“.

Daran anknüpfend hat der EuGH in der Rechtssache Verkooijen entschieden, dass die Ausschüttung von Dividenden notwendigerweise die Beteiligung an neuen oder bereits bestehenden Unternehmen voraussetze und demgemäß von Art. 63 Abs. 1 AEUV erfasst sei.¹⁵ Zudem sah der EuGH eine Dividendenausschüttung als vom Begriff des „Erwerbs an der Börse gehandelter ausländischer Wertpapiere durch Gebietsansässige“ im Sinne der Position III A 2 der Nomenklatur als erfasst an, da die Ausschüttung untrennbar mit dem Erwerb verbunden sei.¹⁶

Vor diesem Hintergrund ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass eine Kapitalrückführung im Rahmen eines Renditedeckels den Schutzbereich des Art. 63 AEUV berühren könnte.¹⁷

3.2. Eingriff / Beschränkung

Im Folgenden wird dargestellt, ob ein Renditedeckel in die vorstehend genannten Grundfreiheiten in rechtfertigungsbedürftiger Weise eingreifen würde.

3.2.1. Niederlassungsfreiheit

Art. 49 Abs. 1 S. 2 AEUV verbietet Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“.

Dies umfasst zunächst direkte und indirekte Diskriminierungen.¹⁸ Bei indirekten Diskriminierungen führt die Anwendung von unterschiedslos geltenden Unterscheidungsmerkmalen zu einer

13 EuGH, Urteil v. 21. Mai 2019, Rs. C-235/17 – Kommission/Ungarn, Rn. 54 m. w. N.

14 EuGH, Urteil v. 18. Juni 2020, Rs. C-78/18 – Kommission/Ungarn, Rn. 47.

15 EuGH, Urteil v. 6. Juni 2000, Rs. C-35/98 – Verkooijen, Rn. 28 f.

16 EuGH, Urteil v. 6. Juni 2000, Rs. C-35/98 – Verkooijen, Rn. 30.

17 Vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, verb. Rs. C-504/16 und C-613/16, Deister Holding, Rn. 78, zur steuerlichen Behandlung von Dividenden: „Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine nationale Regelung, die nur auf Beteiligungen anwendbar ist, die es ermöglichen, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen einer Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen, unter die Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungsfreiheit fällt. Hingegen sind nationale Bestimmungen über Beteiligungen, die in der alleinigen Absicht der Geldanlage erfolgen, ohne dass auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss genommen werden soll, ausschließlich im Hinblick auf den freien Kapitalverkehr zu prüfen“. Diese Abgrenzung ist nach der Rechtsprechung des EuGH im konkreten Einzelfall vorzunehmen.

18 EuGH, Urteil v. 24. September 1998, Rs. C-35/97 – Kommission/Frankreich, Rn. 37 m. w. N.; vgl. im Überblick Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 40 ff.

tatsächlich unterschiedlichen Behandlung von Unionsbürgern unterschiedlicher Mitgliedstaaten.¹⁹ Typische Fälle der indirekten Diskriminierung sind Fallgestaltungen, in denen etwa anhand der Ansässigkeit (Begünstigung von Ansässigen beim Immobilienerwerb) oder der Sprachfertigkeiten eines Unionsbürgers differenziert wird.²⁰

Über das Diskriminierungsverbot hinaus enthält die Niederlassungsfreiheit ein Beschränkungsverbot.²¹ Der EuGH stellt bei der Prüfung, ob eine Beschränkung von Art. 49 AEUV besteht, vorrangig auf eine Behinderung des Marktzugangs ab:²²

„Es ist festzustellen, dass als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit [...] alle Maßnahmen zu verstehen sind, die die Ausübung der von den Art. 49 [...] AEUV garantierten Freiheiten untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen [...]. Der Begriff der Beschränkung umfasst die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen [...].“²³

Bei unterschiedslosen Maßnahmen kommt es folglich darauf an, ob Wirtschaftsteilnehmer infolge der jeweiligen nationalen Regelung von der Ausübung ihrer Grundfreiheit abgehalten würden.²⁴ Erforderlich ist ein eindeutiger Ursachenzusammenhang zwischen der mit der nationalen Maßnahme einhergehenden Belastung und der Entscheidung des Wirtschaftsteilnehmers, sich in einem anderen Staat niederzulassen.²⁵ Diesbezüglich können beispielsweise Bedürfnisregelungen, Wohnsitzerfordernisse und Berufsqualifikationsanforderungen eine Beschränkung darstellen.²⁶

Vor diesem Hintergrund könnte für die Frage nach einem Eingriff in die Niederlassungsfreiheit durch einen Renditedeckel beispielsweise erwogen werden, ob die Ausschüttungsobergrenze unterschiedslos gelten soll und welche Grundfreiheitsträger hierdurch betroffen wären. Im Hinblick auf die Wirkung des Renditedeckels wäre in Betracht zu ziehen, ob die auf Grundlage des Renditedeckels zu tätigen Reinvestitionen allein im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik vorgenommen werden müssten und die Wirkung des Ausschüttungsdeckels dadurch möglicherweise vorrangig deutsche Staatsangehörige begünstigen und ausländische Staatsangehörige belasten

19 EuGH, Urteil v. 24. September 1998, Rs. C-35/97 – Kommission/Frankreich, Rn. 37 m. w. N.

20 *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 49 AEUV, Rn. 84 f. m. w. N.

21 Vgl. *Müller-Graff*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 39 ff.; *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 49 AEUV, Rn. 90-95.

22 Vgl. *Müller-Graff*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 58.

23 EuGH, Urteil v. 8. Juni 2023, Rs. C-468/20 – Fastweb, Rn. 81 f.

24 Vgl. nur: EuGH, Urteil v. 7. März 2013, Rs. C-577/11 – DKV Belgium, Rn. 34.

25 *Korte*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 49 AEUV, Rn. 60.

26 Vgl. EuGH, Urteil v. 7. März 2013, Rs. C-577/11 – DKV Belgium, Rn. 34; *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 49 AEUV, Rn. 104 ff.

würde. Auch könnte eine Begrenzung von Gewinnen ein berücksichtigungsfähiges Kriterium für eine (Investitions-)Standortwahl darstellen.²⁷

Die vorstehend genannten Kriterien sind nur beispielhaft und nicht abschließend. Eine umfassende Bewertung bedürfte weiterer, hier nicht vorliegender Informationen zu der konkreten Ausgestaltung des Vorschlags und den Auswirkungen eines Renditedeckels.

3.2.2. Kapitalverkehrsfreiheit

Art. 63 Abs. 1 AEUV verbietet alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und erfasst damit sowohl (mittelbar) diskriminierende als auch unterschiedslos geltende nationale Regelungen.²⁸ Derartige Beschränkungen sind u. a. von einem Mitgliedstaat verhängte Maßnahmen, die geeignet sind, Investoren aus anderen Mitgliedstaaten darin zu beschränken, davon abzubringen oder daran zu hindern, in den Mitgliedstaat zu investieren, oder umgekehrt Maßnahmen, die geeignet sind, Investoren aus diesem Mitgliedstaat darin zu beschränken, davon abzubringen oder daran zu hindern, in andere Mitgliedstaaten zu investieren.²⁹

Vor diesem Hintergrund könnte für die Frage nach einem Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit durch einen Renditedeckel beispielsweise erwogen werden, ob ein Renditedeckel eine potenziell beschränkende Wirkung für Investoren bewirkte. Auch in dieser Hinsicht bedürfte eine umfassende Bewertung weitere, hier nicht vorliegende Informationen zu der konkreten Ausgestaltung des Vorschlags und den Auswirkungen eines Renditedeckels.

3.3. Rechtfertigungserwägungen

Sofern ein Renditedeckel in eine Grundfreiheit eingriffe, könnten diese Eingriffe gerechtfertigt sein. Diesbezüglich kommen für die Niederlassungsfreiheit die Schranken des Art. 52 AEUV (dazu Ziff. 3.3.1.) und für die Kapitalverkehrsfreiheit die Schranken aus Art. 65 AEUV (dazu Ziff. 3.3.2.) in Betracht. Zudem könnten potenzielle Eingriffe durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden (dazu Ziff. 3.3.3.).

3.3.1. Die Schranke des Art. 52 AEUV: Öffentliche Gesundheit

Art. 52 Abs. 1 AEUV sieht eine Einschränkung der in Art. 49 Abs. 2 AEUV niedergelegten Garantie der Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen

27 Die zum Bereich der Pflege auffindbaren Zahlen aus dem Jahr 2019 deuten darauf hin, dass Investitionen sowohl aus dem mitgliedstaatlichen Ausland als auch aus Deutschland selbst erfolgten, s. *Evans/Scheuplein*, Private-Equity-Investitionen im Pflegesektor: Relevanz, Dimensionen und Handlungserfordernisse, Forschung Aktuell, S. 8.

28 Vgl. *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 63 AEUV, Rn. 231 ff.

29 EuGH, Urteil v. 10. Februar 2011, verb. Rs. C-436/08 und C-437/08 – Haribo, Rn. 50; EuGH, Urteil v. 23. Mai 2019, Rs. T-107/17; EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-39/23 – Keva u. a., Rn. 40 m. w. N.

Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit vor.³⁰ Die Rechtfertigungsvorschrift des Art. 52 Abs. 1 AEUV ist aufgrund ihres Ausnahmecharakter eng zu verstehen.³¹ Für die in Art. 52 Abs. 1 AEUV aufgezählten Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit muss nachweisbar³² eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen.³³ Besteht eine derartige Gefährdung, folgt aus dem Wortlaut der Vorschrift („gerechtfertigt sind“), dass eine Einschränkung nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig ist.³⁴ Danach muss die erlassene Maßnahme geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels im Sinne der genannten Schutzgüter zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (siehe u. Ziff. 3.3.3.).³⁵

Ein etwaiger Renditedeckel könnte, wie in dem dieser Ausarbeitung zugrundeliegenden Auftrag vorgegeben, dem Rechtsgut des Gesundheitsschutzes dienen. Der EuGH führt zu diesem Schutzgut in ständiger Rechtsprechung aus, dass unter den vom Vertrag geschützten Gütern und Interessen die Gesundheit und das Leben von Menschen den höchsten Rang einnehmen und den Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative zukomme, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu gewährleisten beabsichtigten und wie dieses Niveau erreicht werden solle.³⁶ Dieser Einschätzungsspielraum der Mitgliedstaaten ergebe sich konkret auch aus Art. 167 Abs. 7 AEUV, wonach das Unionsrecht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unberührt lasse.³⁷ Die Bedeutung des Gesundheitsschutzes folge darüber hinaus ausdrücklich aus Art. 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta, GRC).³⁸ Folglich müssen die Mitgliedstaaten einerseits die Grundfreiheiten bei der Regelung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung beachten und haben dabei andererseits einen weiten Ausgestaltungsspielraum.

Der EuGH hat in einer Reihe von Entscheidungen die Bedeutung des Gesundheitsschutzes im Rahmen einer Rechtfertigung nach Art. 52 Abs. 1 AEUV festgestellt. Die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Arzneimittelversorgung bzw. einer klinischen oder ärztlichen Vorsorge der

30 EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarorszá, Rn. 63; Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 2 ff.; Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 52 AEUV, Rn. 6.

31 EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarorszá, Rn. 66.

32 EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarorszá, Rn. 66; vgl. EuGH, Urteil v. 21. Juni 2012, Rs. C-84/11, Susisalo, Rn. 27.

33 EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarorszá, Rn. 66 (nicht ausdrücklich für die öffentliche Gesundheit).

34 EuGH, Urteil v. 14. Oktober 2014, C-299/02 – Kommission/Niederlande, Rn. 18.

35 EuGH, Urteil v. 14. Oktober 2014, C-299/02 – Kommission/Niederlande, Rn. 18.

36 EuGH, Urteil v. 21. Juni 2012, Rs. C-84/11 – Susisalo, Rn. 28 m. w. N.

37 EuGH, Urteil v. 21. Juni 2012, Rs. C-84/11 – Susisalo, Rn. 26.

38 EuGH, Urteil v. 21. Juni 2012, Rs. C-84/11 – Susisalo, Rn. 37.

Bevölkerung stelle ein von Art. 52 Abs. 1 AEUV erfasstes und gerechtfertigtes Ziel dar.³⁹ In der Rechtssache Müller-Fauré entschied der EuGH, dass – wenngleich rein wirtschaftliche Gründe keine Beschränkung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten⁴⁰ – eine Erschütterung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit wegen seiner Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz eine Beschränkung zu rechtfertigen vermöge:

„[...] soweit Auswirkungen auf das Gesamtniveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit möglich sind, [kann] eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit als solche ebenfalls einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine derartige Beschränkung [i.S.v. Art. 49 AEUV] rechtfertigen kann.“⁴¹

In den Rechtssachen Blanco Pérez und Chao Gómez sowie Sokoll-Seebacher hat der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten die Erlaubnis für Niederlassungen neuer Leistungserbringer im Gesundheitsbereich (im konkreten Fall Apotheken) von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen können:

„Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass Art. 49 AEUV nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat grundsätzlich nicht verwehrt, ein System der vorherigen Genehmigung für die Niederlassung neuer Leistungserbringer wie der Apotheken vorzusehen, wenn sich ein solches System als unerlässlich erweist, um eventuelle Lücken im Zugang zu Leistungen des Gesundheitswesens zu schließen und um die Einrichtung von Strukturen einer Doppelversorgung zu vermeiden, so dass eine Gesundheitsversorgung gewährleistet ist, die den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst ist, das gesamte Hoheitsgebiet abdeckt und geografisch isolierte oder in sonstiger Weise benachteiligte Regionen berücksichtigt.“⁴²

Nach den in der Rechtssache Müller-Fauré aufgestellten Grundsätzen könnte argumentiert werden, dass ein Renditedeckel aufgrund der damit möglicherweise einhergehenden Reinvestitionsvorgabe ein geeignetes Mittel zur Erreichung der Ziele des Art. 52 Abs. 1 AEUV darstellen würde. Dabei müsste der Gesetzgeber darlegen, dass die Gesundheitsversorgung im Bereich von Pflegeeinrichtungen ohne Investitionen bzw. durch Gewinnabführungen ab einer bestimmten Höhe negativ betroffen sein kann. Zu berücksichtigen wäre insoweit auch der dem nationalen Gesetzgeber zukommende weite Entscheidungsspielraum.

Vergleichbares lässt sich aus den Rechtssachen Blanco Pérez und Chao Gómez sowie Sokoll-Seebacher schlussfolgern mit Blick auf Regelungen des Zugangs zur wirtschaftlichen Teilhabe am

39 EuGH, Urteil v. 21. Juni 2012, Rs. C-84/11 – Susisalo, Rn. 37 ff (hier konkret über die Versagung oder Erlaubnis von Filialapotheken); EuGH, Urteil v. 13. Februar 2014, Rs. C-367/12 – Sokoll-Seebacher, Rn 25 m.w.N; EuGH, Urteil v. 11. Dezember 2014, Rs. C-113/13 – Spezzino, Rn. 56.

40 EuGH, Urteil v. 13. Mai 2003, Rs. C-385/99 – Müller-Fauré, Rn. 72.

41 EuGH, Urteil v. 13. Mai 2003, Rs. C-385/99 – Müller-Fauré, Rn. 73

42 EuGH, Urteil v. 13. Februar 2014, Rs. C-367/12 – Sokoll-Seebacher, Rn 24.

Gesundheitssektor. Maßgeblich wäre insoweit, dass die in den Entscheidungen aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind, sodass es auch diesbezüglich entscheidend auf den spezifischen Regelungsinhalt eines Renditedeckels ankäme.

3.3.2. Die Schranke des Art. 65 AEUV: Ordre-Public-Vorbehalt

Der freie Kapitalverkehr i. S. v. Art. 63 AEUV kann durch eine nationale Regelung beschränkt werden, sofern diese auf der Grundlage objektiver Erwägungen, die von der Herkunft des betreffenden Kapitals unabhängig sind, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, was erfordert, dass sie zur Erreichung des legitimerweise verfolgten Ziels geeignet ist und nicht über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist.⁴³

In Art. 65 AEUV werden Schranken der Kapitalverkehrsfreiheit konkretisiert. Nach Art. 65 Abs. 1 Buchst. a AEUV haben die Mitgliedstaaten das Recht, die einschlägigen Vorschriften ihres Steuerrechts anzuwenden, die Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Wohnort oder Kapitalanlageort unterschiedlich behandeln. Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV erlaubt bestimmte Eingriffe aus „Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ und anderer öffentlicher Interessen.

Im Hinblick auf die Schranke des Art. 65 Abs. 1 Buchst. a AEUV stellte sich die – von dieser Ausarbeitung nicht erfasste – Frage nach der Klassifizierung eines Renditedeckels als Steuer i. S. v. Art. 65 AEUV.⁴⁴ Bezüglich der Schranke des Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV wäre zu berücksichtigen, dass die Schranke im Gleichlauf zu den Schranken nach Art. 52 Abs. 1 AEUV auszulegen ist.⁴⁵ Daraus folgt, dass, sofern der Renditedeckel schon unter den Schutz der Gesundheit gem. Art. 52 Abs. 1 AEUV fiele, dieser nicht zugleich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen könnte.⁴⁶ Erwiesen sich im konkreten Fall die Belange der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung als einschlägig,⁴⁷ so obläge dem nationalen Gesetzgeber die Darlegung, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die mittels der gegenständlichen Maßnahme adressiert wird.⁴⁸ Einen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unterfallenden Belang bejahte der EuGH bei Zielen der Landesverteidigung, der Vermeidung von Geldwäsche, Drogenhandel und Terrorismus sowie der Sicherstellung der Daseinsvorsorge in Form der Sicherstellung der Telekommunikation-, Elektrizitäts- und Energieversorgung.⁴⁹

43 EuGH, Urteil v. 6. März 2018, verb. Rs. C-52/16 und C-113/16 – SEGRO und Horváth, Rn. 76.

44 Vgl. EuGH, Urteil v. 18. Juni 2020, Rs. C-78/18 – Kommission/Ungarn, Rn. 91.

45 Vgl. EuGH, Urteil v. 7. Juni 2012, Rs. C-39/11 – VBV-Vorsorgekasse, Rn. 29.

46 Vgl. Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 52 AEUV, Rn. 9-13.

47 Vgl. EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarország, Rn. 66-67.

48 Vgl. EuGH, Urteil v. 14. März 2000, Rs. C-54/99 – Église de scientologie, Rn. 17; EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, Rs. C-106/22 – Xella Magyarország, Rn. 66-67.

49 Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 65 AEUV, Rn. 20 m. w. N. auf die Rspr.

3.3.3. Allgemeine Schranken: Zwingende Gründe des Allgemeininteresses

Alle Grundfreiheiten unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der allgemeinen Schranke der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses.⁵⁰ Dies setzt voraus, dass die jeweilige, unterschiedslos geltende⁵¹ Maßnahme dazu geeignet ist, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, und dass sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.⁵²

Dem Begriff der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses liegt eine umfassende Kasuistik zugrunde.⁵³ Dabei können nach ständiger Rechtsprechung rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die eine Beschränkung einer von den Verträgen garantierten Grundfreiheit rechtfertigen können.⁵⁴ Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass eine nationale Regelung eine gerechtfertigte Beschränkung einer Grundfreiheit darstellen kann, wenn sie durch wirtschaftliche Überlegungen vorgegeben wird, mit denen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird.⁵⁵ Darüber hinaus können beispielsweise Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats und ihrer Finanzierbarkeit⁵⁶ oder eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts einer Sozialpolitik⁵⁷ zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und Beschränkungen von Grundfreiheiten rechtfertigen. Auch das Ziel, aus Gründen der öffentlichen Gesundheit eine ausgewogene, allen zugängliche ärztliche und klinische Versorgung aufrechtzuerhalten, kann einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen.⁵⁸

-
- 50 Für Niederlassungsfreiheit: EuGH, Urteil v. 21. September 2017, Rs. C-125/16 – Malta Dental Technologists Association, Rn. 56; für die Kapitalverkehrsfreiheit: EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-39/23 – Keva u. a., Rn. 63, jeweils m. w. N.
- 51 Mittels der Gründe des Allgemeininteresses lassen sich auch mittelbare Diskriminierungen rechtfertigen, weshalb die Formel des EuGH „ohne Diskriminierung“ irreführend sein kann, vgl. *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 45 AEUV, Rn. 329 m. w. N. aus der Rspr.
- 52 EuGH, Urteil v. 23. Oktober 2007, Rs. C-112/05 – Kommission/Deutschland, Rn. 72 f.; EuGH, Urteil v. 21. September 2017, Rs. C-125/16 – Malta Dental Technologists Association, Rn. 56; EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-39/23 – Keva u. a., Rn. 63, jeweils m. w. N.
- 53 Siehe die Übersicht etwa bei *Müller-Graff*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 86.
- 54 EuGH, Urteil v. 17. März 2005, Rs. C-109/04 – Kranemann, Rn. 34.
- 55 EuGH, Urteil v. 11. September 2008, Rs. C-141/07 – Kommission/Deutschland, Rn. 60.
- 56 Vgl. EuGH, Urteil v. 1. Oktober 2009, Rs. C-567/07 – Woningstichting Sint Servatius, Rn. 30.
- 57 EuGH, Urteil v. 16. Mai 2006, Rs. C-372/04 – Watts, Rn. 103; EuGH, Urteil v. 11. Dezember 2014, Rs. C-113/13 – Spezzino, Rn. 55.
- 58 EuGH, Urteil v. 11. Dezember 2014, Rs. C-113/13 – Spezzino, Rn. 56.

Die Ausgestaltung eines Renditedeckels müsste zur Zielerreichung geeignet sein.⁵⁹ Dabei steht dem nationalen Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu.⁶⁰ Mangels einer konkreten Ausgestaltung kann vorliegend keine Bewertung der Frage erfolgen, ob ein Renditedeckel und seine Reinvestitionsvorgabe durch die damit einhergehende Bindung finanzieller Mittel zur Förderung der o. g. Gemeinwohlbelange geeignet sein könnte.

Darüber hinaus müssen die Beschränkungen den verfolgten Zielen angemessen sein und dürfen nicht über das zu deren Erreichung Erforderliche hinausgehen.⁶¹ Insoweit käme es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung – etwa auf die Höhe der Ausschüttungsobergrenze und die Frage der Angemessenheit von Gewinnen⁶² oder Reinvestitionserfordernissen – sowie die tatsächlichen Auswirkungen des Renditedeckels im Einzelfall an. Angesichts der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Renditedeckels bzw. mangels eines hinreichend konkreten Ausgestaltungsvorschlags und spezifischer Daten zur Wirksamkeit anderer denkbarer Maßnahmen kann vorliegend keine Bewertung hierzu erfolgen.

3.4. Zwischenergebnis

Je nach Ausgestaltung könnte ein Renditedeckel der vorgesehenen Art vor allem die Niederlassungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit berühren, wobei auch ein Eingriff in die jeweilige Grundfreiheit nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Auf Ebene der Rechtfertigung könnte vornehmlich dem Gesundheitsschutz als Grund des Allgemeinwohlinteresesses zentrale Bedeutung zukommen, da dieser im unionalen Regelungssystem eine herausragende Position einnimmt und die Mitgliedstaaten insoweit über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügen. Im Ergebnis dürfte die Unionsrechtskonformität von der konkreten Ausgestaltung des Renditedeckels sowie den mit ihm zusammenhängenden tatsächlichen Folgen für die betroffenen Unternehmen und das Gesundheitssystem abhängen.

4. Unionsgrundrechtliche Vorgaben

Weitere EU-rechtliche Vorgaben für einen auf nationaler Ebene umgesetzten Renditedeckel könnten sich aus den Unionsgrundrechten ergeben.

4.1. Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GRC sind die Mitgliedstaaten nur „bei der Durchführung des Rechts der Union“ an die EU-Grundrechtecharta gebunden. Von einer solchen Durchführung ist nach der Rechtsprechung des EuGH u. a. auszugehen, wenn die jeweilige nationale Maßnahme

59 Vgl. EuGH, Urteil v. 17. Oktober 2002, Rs. C-79/01 – Payroll u. a., Rn. 34.

60 Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 94.

61 EuGH, Urteil v. 11. Oktober 2007, Rs. C-451/05 – ELISA, Rn. 82; EuGH, Urteil v. 28. April 2009, Rs. C-518/06 – Kommission/Italien. Rn. 83.

62 GA Wahl, Schlussanträge v. 20. Juni 2018, Rs. C-256/17 – Sandd BV, Rn. 94 ff.

Grundfreiheiten beschränkt: Eine unionsrechtskonforme Rechtfertigung solcher Beschränkungen kommt nur in Betracht, wenn die nationale Regelung auch die Unionsgrundrechte achtet.⁶³

Gelangt man auf der Grundlage der gebotenen einzelfallbezogenen Prüfung zu der Einschätzung, dass eine nationale Regelung über einen Renditedeckel den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta eröffnet,⁶⁴ stellt sich die Frage, welche EU-Grundrechte insoweit als Kompetenzzuschranke für das nationale Recht in Betracht kommen und welche Anforderungen sich aus ihnen ergeben.

4.2. Potenziell betroffene EU-Grundrechte

Als potenziell betroffene Grundrechte dürften insbesondere die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRC⁶⁵ und das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 GRC in Betracht kommen.⁶⁶

4.2.1. Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRC

Art. 16 der GRC schützt die unternehmerische Freiheit natürlicher Personen und – unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit – juristischer Personen sowie von Personenvereinigungen.⁶⁷

63 EuGH, Urteil v. 18. Juni 1991, Rs. C-260/89 – ERT, Rn. 43 f.; EuGH, Urteil v. 30. April 2014, Rs. C-390/12 – Pflieger, Rn. 35 f.; EuGH, Urteil v. 10. März 2016, Rs. C-235/14 – Safe Interenvios, Rn. 103; *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 51, Rn. 32 m. w. N. aus der Rspr.

64 Vgl. allgemein zur weitgehenden Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich: *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRC, Rn. 8 ff.

65 Zur Abgrenzung von der Berufsfreiheit aus Art. 15 GRC gibt es verschiedene Ansätze. Es dürfte dem Verständnis des EuGH entsprechen, die Schutzbereiche danach abzugrenzen, ob eine Persönlichkeitsgebundenheit der Tätigkeit im Vordergrund steht (= Berufsfreiheit), oder ob diese durch den wirtschaftlichen oder unternehmerischen Kontext in den Hintergrund gedrängt wird (= unternehmerische Freiheit, insbesondere juristische Personen), vgl. dazu: *Kokott*, *Das Steuerrecht der Europäischen Union*, 1. Aufl. 2018, § 5, Rn. 34 ff.; *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 15, Rn. 4 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 30. Juni 2016, Rs. C-134/15 – Lidl, Rn. 26. Hinsichtlich eines nationalen Renditedeckels dürfte daher, vorbehaltlich einer abweichenden Prüfung im Einzelfall, eher Art. 16 GRC einschlägig sein.

66 Vgl. zur parallelen Anwendbarkeit der beiden EU-Grundrechte: *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Auflage 2021, Art. 17, Rn. 4; *Kühling*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRC, Rn. 47; *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 17 GRC, Rn. 4.

67 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 12; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 16 GRC, Rn. 4.

Art. 16 GRC schützt alle Aspekte der unternehmerischen Betätigung,⁶⁸ also des Ausübens einer Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit,⁶⁹ die eine gewisse Dauerhaftigkeit, Selbstständigkeit und Gewinnerzielungsabsicht aufweist.⁷⁰ Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst die unternehmerische Freiheit insbesondere das Recht jedes Unternehmens bzw. Unternehmers, in den Grenzen seiner Verantwortlichkeit für seine eigenen Handlungen frei über seine wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können.⁷¹

Ausschüttungs- und Reinvestitionsvorgaben eines Renditedeckels könnten diese unternehmerische Freiheit tangieren.

4.2.2. Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts aus Art. 17 Abs. 1 GRC

Nach Art. 17 Abs. 1 GRC hat jede Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben.

Art. 17 der GRC schützt das Eigentum sowohl natürlicher als auch juristischer Personen des Privatrechts.⁷² „Eigentum“ umfasst alle vermögenswerten Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.⁷³ Bloße kaufmännische Interessen, Aussichten, Chancen und Verdienstmöglichkeiten, deren Ungewissheit typisch für eine wirtschaftliche Tätigkeit ist, sind nicht geschützt – diese unterfallen der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRC.⁷⁴ Geschützt sind aber Positionen, auf deren Erwerb eine rechtlich gesicherte Aussicht besteht, ebenso künftige Einnahmen, wenn sie Gegenstand einer einreddefreien Forderung sind oder ein berechtigtes Vertrauen auf den Erhalt besteht.⁷⁵ Schließlich umfasst das Eigentumsrecht Positionen, auf deren Genuss aufgrund einer Maßnahme eines Grundrechtsverpflichteten

68 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 10; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 16 GRC, Rn. 1.

69 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 8.

70 *Kühling/Drechsler*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRC, Rn. 13.

71 Vgl. EuGH, Urteil v. 30. Juni 2016, Rs. C-134/15, Rn. 27; EuGH, Urteil v. 27. März 2014, Rs. C-314/12 – UPC Telekabel Wien GmbH gegen Constantin Film Verleih GmbH und Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH, Rn. 49; *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 10; *Kühling/Drechsler*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRC, Rn. 14.

72 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 5 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1979, Rs. 44/79 – Hauer, Rn. 14 ff.; EuGH, Urteil v. 18. März 1980, verb. Rs. 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79, 85/79 – Valsabbia/Kommission, Rn. 1, 88 ff.; EuGH, Urteil v. 6. Dezember 1984, Rs. 59/83 – SA Biovilac NV/EWG, Rn. 1, 21 ff.; EuGH, Urteil v. 11. Juli 1989, Rs. 265/87 – Schröder, Rn. 2, 13 ff.

73 EuGH, Urteil v. 22. Januar 2013, Rs. C-283/11 – Sky/Österreichischer Rundfunk, Rn. 34.

74 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 9; *Kühling*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRC, Rn. 11.

75 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7.

eine legitime Erwartung bestand. Dies setzt einen auf Maßnahmen der Union oder der Mitgliedstaaten gegründeten Vertrauenstatbestand voraus.⁷⁶ Ob Art. 17 GRC im Wege eines mittelbaren Vermögensschutzes auch vor Abgabepflichten schützt, die das Vermögen mindern, ist in der Literatur umstritten und – soweit ersichtlich – bislang gerichtlich nicht eindeutig entschieden.⁷⁷

Im Hinblick auf die zu begutachtende Maßnahme könnte zumindest der unter den Renditedeckel fallende Teil des erzielten Gewinns – der eine hinreichend gesicherte, vermögenswerte Rechtsposition seitens des Unternehmens darstellt – der freien Verfügung des Unternehmens entzogen werden. Insoweit ist eine Eröffnung des Schutzbereichs jedenfalls nicht ausgeschlossen.

4.3. Eingriff

4.3.1. Eingriff in Art. 16 GRC

Ausgehend vom Schutzbereich des Art. 16 GRC – der grundsätzlich freien Verfügung über wirtschaftliche, technische und finanzielle Ressourcen (vgl. Ziff. 4.2.1.) – bejahte der EuGH einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit u. a. bei einem Abgabentatbestand, der die freie Nutzung der dem Unternehmen zur Verfügung stehenden Mittel beschränkte.⁷⁸

Vor diesem Hintergrund sprechen sachliche Gründe dafür, dass der EuGH – würde er mit der Sache befasst – einen nationalen Renditedeckel unter Berücksichtigung der Ausschüttungsbeschränkungen und Reinvestitionsvorgaben als Eingriff in Art. 16 GRC einstufen würde.

4.3.2. Eingriff in Art. 17 Abs. 1 GRC

Ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 GRC ist zum einen durch eine Eigentumsentziehung und zum anderen durch eine Nutzungsbeschränkung möglich.

Die Eigentumsentziehung ist der volle und dauerhafte Verlust der Eigentümerstellung.⁷⁹ Diese kann in Gestalt einer förmlichen Enteignung, also beim zwangsweisen Übergang der Eigentümer-

76 Vgl. näher *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 9; *Jarass*, in: *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7.

77 Dafür: *Kühling*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRC, Rn. 20; dagegen: *Jarass*, *Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht*, NVwZ 2006, 1089 (1090); *Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 36 Rn. 50 f.; jw. unter Rekurs auf (uneindeutige) Rechtsprechung des EuGH.

78 Vgl. EuGH, Urteil v. 26. Oktober 2017, Rs. C-534/16 – *BB construct*, Rn. 38; vgl. auch: EuGH, Urteil v. 21. Februar 1991, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89 – *Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Paderborn*, Rn. 76.

79 *Jarass*, in: *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 17; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 15; *Kühling*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRC, Rn. 24.

stellung auf einen anderen, oder als de-facto-Enteignung erfolgen, bei der die formale Eigentümerstellung bleibt, die faktische Wirkung aber einer Enteignung entspricht.⁸⁰ Eine faktische Enteignung liegt nur vor, wenn der Eigentümer von jeglicher sinnvollen Art der Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird.⁸¹ Eine Eigentumsentziehung liegt so lange nicht vor, wie „es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen“.⁸²

Bei der Nutzungsbeschränkung werden Vorgaben über den Gebrauch des Eigentums in Gestalt von Nutzungseinschränkungen oder Nutzungsuntersagungen gemacht.⁸³ Es handelt sich hierbei insbesondere um hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen.⁸⁴

Ob und welche Eingriffsform mit Blick auf einen nationalen Renditedeckel vorläge, könnte nur anhand der konkreten Ausgestaltung bestimmt werden. Insofern könnte es u. a. darauf ankommen, wie weitreichend die Vorgaben zur Reinvestition ausgestaltet würden bzw. welche „sinnvollen“ Nutzungsspielräume dem Unternehmen insofern noch blieben.⁸⁵

4.4. Rechtfertigungserwägungen

Ein Eingriff in die o. g. Grundrechte wäre rechtfertigungsbedürftig. Insofern wird nachfolgend zunächst der zu berücksichtigende Prüfungsmaßstab dargestellt (dazu Ziff. 4.4.1.) und anschließend auf die Verhältnismäßigkeit der potenziellen Eingriffe eingegangen (dazu Ziff. 4.4.2.).

4.4.1. Maßstab

Art. 52 Abs. 1 GRC legt die an eine Grundrechtseinschränkung allgemein zu stellenden Anforderungen fest und bestimmt, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Erforderlich für eine Rechtfertigung sind

80 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 17 f.

81 Vgl. EuGH, Urteil v. 12. Mai 2005, Rs. C-347/03 – Friuli-Venezia, Rn. 122.

82 EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1979, Rs. C-44/79 – Hauer, Rn. 19.

83 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 19; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 13.

84 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 19.

85 Diese Ausarbeitung fokussiert sich auf die jeweils betroffenen Unternehmen. Mit Blick auf die jeweiligen Investoren könnte zudem anhand der konkreten Rechtslage und Ausgestaltung des Renditedeckels zu prüfen sein, ob die Nichtausschüttung in bestimmter Höhe als Eigentumsbeeinträchtigung oder -entziehung (unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens des Eigentümers auf den Fortbestand einer vom Gesetzgeber geschaffenen Rechtslage) zu werten wäre, wobei es auch darauf ankommen könnte, wohin Reinvestitionen nach einer etwaigen Unternehmensauflösung fließen würden.

demnach insbesondere die Achtung des Wesensgehaltes der berührten Grundrechte sowie die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.⁸⁶

Art. 17 Abs. 1 GRC trifft darüber hinaus⁸⁷ spezielle Vorgaben zur Rechtfertigung eines Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh. Ein Eingriff in Form einer Nutzungsbeschränkung ist vor dem Hintergrund des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 GRC nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der EU entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastete.⁸⁸ Insofern ergeben sich im Vergleich zum allgemeinen Prüfungskatalog des Art. 52 Abs. 1 GRC grundsätzlich keine Besonderheiten.⁸⁹ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung orientiert der EuGH sich in der Regel an den Eckpunkten des gemeinnützigen Ziels einerseits und der Berührung des Wesensgehalts des Eigentums andererseits und vermittelt zwischen diesen.⁹⁰ Der Wesensgehalt bleibt insoweit nach Auffassung des EuGH jedenfalls dann unberührt, wenn die Maßnahme nur die Modalitäten der Ausübung (des Eigentumsrechts) betrifft, ohne dessen Bestand selbst zu gefährden bzw. soweit es den Wirtschaftsteilnehmern unbenommen bleibt, ihr Eigentum auf andere Weise zu nutzen.⁹¹

Im Falle der Einordnung des Ausschüttungsdeckels als Eigentumsentziehung (s. o. unter Ziff. 4.3.2.) wären zur Rechtfertigung die besonderen Vorgaben des Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC zu berücksichtigen, woraus sich insbesondere eine Entschädigungspflicht ergibt.

4.4.2. Insbesondere: Verhältnismäßigkeit

Zu prüfen ist vor diesem Hintergrund insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. zu den weiteren Voraussetzungen insbesondere aus Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC: Ziff. 4.3.2.). Dabei entspricht die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im grundrechtlichen Kontext im Grundsatz⁹² den oben unter Ziff. 3.3. dargestellten Maßstäben. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, dass

86 Kompetenzielle Fragen sind nicht Gegenstand des Begutachtungsauftrags.

87 Auch im Rahmen der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 17 Abs. 1 GRC sind die Vorgaben des Art. 52 Abs. 1 GRC zu beachten, s. EuGH, Urteil v. 21. Mai 2019, Rs. C-235/17 – Kommission/Ungarn, Rn. 88.

88 EuGH, Urteil v. 28. April 1998, Rs. C-200/96 – Metronome Musik, Rn. 21; EuGH, Urteil v. 3. Dezember 1998, Rs. C-368/96 – Generics, Rn. 79.

89 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 33.

90 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 28 f. m. w. N. aus der Rspr.

91 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 29 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 13.12.1994, Rs. C-306/93 – SMW Winzersekt GmbH/Rheinland-Pfalz, Rn. 24 und EuGH, Urteil v. 10. Januar 1992, Rs. C-177/90 – Kühn/Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Rn. 17.

92 Vgl. *Pache*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRC, Rn. 24.

„die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen“.⁹³

Die Einführung eines Renditedeckels müsste demnach zur Förderung eines legitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Zur unternehmerischen Freiheit hat der EuGH entschieden, dass diese einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden könne, die im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken.⁹⁴

Mit Blick auf die Fragestellung, die dieser Ausarbeitung zugrunde liegt, käme als legitimes Ziel bzw. „allgemeines Interesse“ insbesondere der – auch in Art. 35 GRC verankerte – Gesundheitsschutz in Betracht.⁹⁵ Die Einführung eines Renditedeckels müsste dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen suchen.⁹⁶ Hierbei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten politischen Handlungsspielraum.⁹⁷ Dieser weite Spielraum besteht auch bezüglich der Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahme.⁹⁸ Schließlich müsste die betreffende Regelung angemessen sein. Dies erfordert eine Abwägung der gegenläufigen Interessen, nämlich der Interessen der Allgemeinheit (Ziele der Grundrechtsbeeinträchtigung) und der Interessen des Einzelnen (Auswirkung der Beeinträchtigung).⁹⁹ Diesbezüglich könnte bei der Einführung eines Renditedeckels beispielsweise erwogen werden, welcher Nutzungsspielraum den Unternehmen hinsichtlich des erwirtschafteten Gewinns verbliebe. Dies wäre mit den festzulegenden Zielen des Gemeinwohls und den zu prognostizierenden Effekten eines Renditedeckels auf das Regelungsziel in Abwägung zu bringen. Insoweit wäre einerseits zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des

93 EuGH, Urteil v. 30 Juni 2016, Rs. C-134/15 – Lidl, Rn. 33.

94 Vgl. EuGH, Urteil v. 30 Juni 2016, Rs. C-134/15 – Lidl, Rn. 34; EuGH Urteil v. 22. Januar 2013 – Sky Österreich, Rs. C-283/11, Rn. 46.

95 Vgl. etwa: EuGH, Urteil v. 6. September 2012, Rs. C-544/10 – Deutsches Weintor eG/Land Rheinland-Pfalz, Rn. 54 f.; EuGH, Urteil v. 29. April 1999, Rs. C-293/97 – Nitratrichtlinie, Rn. 56.

96 EuGH, Urteil v. 5. Oktober 1994, Rs. C-280/93 – Deutschland/Rat, Rn. 86; EuGH, Urteil v. 21. Juli 2011, Rs. C-159/10 – Fuchs, Rn. 85; EuGH, Urteil v. 20. Oktober 2011, Rs. C-123/10 – Brachner, Rn. 71; *Jarass*, GRC, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 37 m. w. N. aus der Rspr.

97 Vgl. *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRC, Rn. 26.

98 EuGH, Urteil v. 11. Juli 1989, Rs. C-265/87 – Schröder/Hauptzollamt Gronau, Rn. 21; EuGH, Urteil v. 5. Oktober 1994, Rs. C-280/93 – Deutschland/Rat, Rn. 94; EuGH, Urteil v. 29. Februar 1996, verb. Rs. C-296/93 und C-307/93 – Frankreich u. Irland/Kommission, Rn. 41.

99 Vgl. *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRC, Rn. 29.

EuGH dem Gesundheitsschutz eine überragende Bedeutung zukommt, die durch Art. 35 GRC unterstrichen wird.¹⁰⁰ Andererseits könnte der Renditedeckel – je nach Ausgestaltung – einen nicht bloß unerheblichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsgrundrecht bedeuten.

Eine weitergehende Prüfung der Verhältnismäßigkeit potenzieller Grundrechtseingriffe durch einen Renditedeckel kann vorliegend in Ermangelung eines konkreten Vorschlags und weitergehender Anhaltspunkte, beispielsweise zu den Auswirkungen einer Ausschüttungsobergrenze oder den etwaigen Nutzen für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge bzw. des Gesundheitsschutzes, nicht vorgenommen werden.

5. Fazit

Ein sektoraler, national umgesetzter Ausschüttungsdeckel wäre u. a. an den Grundfreiheiten und den Unionsgrundrechten zu messen. Soweit ersichtlich ist eine entsprechende mitgliedstaatliche Maßnahme bislang nicht Gegenstand der Judikatur des EuGH gewesen. Es ist jedenfalls nicht grundsätzlich auszuschließen, dass die Einführung eines solchen Renditedeckels die Gewährleistungen der Niederlassungs- bzw. Kapitalverkehrsfreiheit sowie der Grundrechte auf unternehmerische Freiheit bzw. Eigentum berühren und einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff darstellen würde. Im Rahmen der Rechtfertigung eines solchen Eingriffs wäre insbesondere die Verhältnismäßigkeit in den Blick zu nehmen, wobei der konkreten Ausgestaltung der Reinvestitionsvorgabe besondere Bedeutung zukommen dürfte. Eine abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer sektoralen Ausschüttungsobergrenze wäre nur auf Grundlage eines hinreichend konkreten Gesetzesvorhabens und anhand belastbarer Daten möglich, welche Aufschluss über die Auswirkungen der Maßnahme auf die betroffenen Unternehmen einerseits und die Daseinsvorsorge bzw. den Gesundheitsschutz andererseits zuließen.

Fachbereich Europa

100 EuGH, Urteil v. 8. Mai 2019, Rs. C 230/18 – PI, Rn. 72; EuGH, Urteil v. 5. Dezember 2013, Rs. C-159/12 – Venturini u. a., Rn. 41; *Krajewski*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEU, 2. Aufl. 2023, Art. 35 GRC, Rn. 6 m. w. N. aus der Rspr.