



---

## Sachstand

---

### **Einstweiliger Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Kommission in Beihilfeverfahren**

**Einstweiliger Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Kommission in Beihilfeverfahren**

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 055/20  
Abschluss der Arbeit: 30.06.2020  
Fachbereich: Fachbereich PE 6: 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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Anordnung zur Aussetzung oder einstweiligen Rückforderung der Beihilfe</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes nach Art. 278/279 AEUV</b>	<b>4</b>
3.1.	Zulässigkeit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz	5
3.2.	Begründetheit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz	7

## 1. Fragestellung

An den Fachbereich Europa wurde die Frage gerichtet, ob die Möglichkeit besteht, dass ein Mitgliedstaat im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Kommission in einem Beihilfeverfahren vorgehen kann, mit der dieser verpflichtet wird, eine von der Kommission als Beihilfe qualifizierte Vergünstigung bis zum Abschluss der Prüfung auszusetzen bzw. eine bereits gewährte Begünstigung zurückzufordern.

## 2. Anordnung zur Aussetzung oder einstweiligen Rückforderung der Beihilfe

Gemäß Art. 108 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) muss die Kommission von der beabsichtigten Gewährung einer Beihilfe unterrichtet werden, und der betreffende Mitgliedstaat muss bis zur Entscheidung der Kommission abwarten, bevor er die Beihilfe gewährt.

Auf Grundlage des Art. 13 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>1</sup> kann die Kommission folgende Anordnungen treffen:

*(1) Die Kommission kann, nachdem sie dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, einen Beschluss erlassen, mit dem dem Mitgliedstaat aufgegeben wird, alle rechtswidrigen Beihilfen so lange auszusetzen, bis die Kommission einen Beschluss über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt erlassen hat (im Folgenden „Aussetzungsanordnung“).*

*(2) Die Kommission kann, nachdem sie dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, einen Beschluss erlassen, mit dem dem Mitgliedstaat aufgegeben wird, alle rechtswidrigen Beihilfen einstweilig zurückzufordern, bis die Kommission einen Beschluss über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt erlassen hat (im Folgenden „Rückforderungsanordnung“), sofern folgende Kriterien erfüllt sind:*

- a) Nach geltender Praxis bestehen hinsichtlich des Beihilfecharakters der betreffenden Maßnahme keinerlei Zweifel;*
- b) ein Tätigwerden ist dringend geboten;*
- c) ein erheblicher und nicht wiedergutzumachender Schaden für einen Konkurrenten ist ernsthaft zu befürchten. [...].<sup>2</sup>*

## 3. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes nach Art. 278/279 AEUV

Klagen haben nach Art. 278 AEUV keine aufschiebende Wirkung. Es kann allerdings beantragt werden, die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen anzuordnen oder einstweilige Anordnungen zu erlassen (Art. 278 S. 2 AEUV). Nach Art. 279 AEUV kann der Gerichtshof in den bei ihm anhängigen Sachen die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 248/9.

<sup>2</sup> Hervorhebungen v. Verf.

Nachfolgend wird dargestellt, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine gegen ihn getroffene Entscheidung der Kommission in einem Beihilfeverfahren vorgehen kann, die diesen dazu verpflichtet, eine von der Kommission als Beihilfe qualifizierte Vergünstigung bis zum Abschluss der Prüfung auszusetzen bzw. bereits gewährte Begünstigung zurückzufordern.

Einschlägige Verfahrensart hierfür dürfte die Aussetzung der Durchführung einer angefochtenen Handlung nach Art. 278 S. 2 AEUV sein.

*Klagen bei dem Gerichtshof der Europäischen Union haben keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er es den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen.*

### 3.1. Zulässigkeit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz

Folgende Verfahrensvoraussetzungen müssen erfüllt sein, damit einstweiliger Rechtsschutz vor einem europäischen Gericht in Anspruch genommen werden kann.

#### Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des zur Entscheidung berufenen Gerichts richtet sich nach der Zuständigkeit im Hauptsacheverfahren. Innerhalb des zuständigen europäischen Gerichts entscheidet nach Art. 161 VerfO-EuGH bzw. Art. 106 VerfO-EuG der Gerichtspräsident über den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. Soweit der EuGH zuständiges Hauptsachegericht wäre, hat der Gerichtspräsident die Möglichkeit, die Entscheidung auf den Gerichtshof zu übertragen.

#### Anhängigkeit des Hauptsacheverfahrens

Ein Antrag auf Vollzugaussetzung nach Art. 278 S. 2 AEUV setzt voraus, dass ein antragstellender Mitgliedstaat die verfahrensgegenständliche Maßnahme durch eine Klage beim EuGH angefochten hat.

Ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ist nur zulässig, wenn dieser von der Partei eines beim Gerichtshof bereits anhängigen Rechtsstreits gestellt wird und sich ersterer auf den rechtshängigen Hauptsacheantrag bezieht.<sup>3</sup> Da der unionsrechtliche einstweilige Rechtsschutz akzessorisch zum Hauptsacheverfahren ist, können die europäischen Gerichte nicht mit einem isolierten Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes angerufen werden.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 160 VerfO-EuGH; Art. 156 Abs. 1, 2 VerfO-EuG.

<sup>4</sup> Wegener, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union 3. Aufl. 2014 § 19 Rn. 11.

### Keine offensichtliche Unzulässigkeit der Hauptsache

Da im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht der Hauptsache vorgegriffen werden soll, wird im Rahmen der Zulässigkeit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz die Zulässigkeit des Hauptsacheverfahrens von Amts wegen oder im Falle einer Rüge die „offensichtliche Unzulässigkeit“ geprüft.<sup>5</sup>

### Antragsberechtigung

Antragsberechtigt ist allein der Kläger des Hauptsacheverfahrens (Art. 278 S. 2 AEUV). Mitgliedstaaten, die die Aussetzung der Durchführung einer angefochtenen Handlung nach Art. 278 S. 2 AEUV beantragen, dürften regelmäßig antragsbefugt sein, da diese wie die Unionsorgane als privilegiert Antragsberechtigte befugt sind, einstweilige Anordnungen sowohl im eigenen Interesse als auch zum Schutz Dritter zu beantragen.<sup>6</sup>

### Antragsgegenstand

Gegenstand eines Aussetzungsantrags können alle belastenden Maßnahmen sein, die Rechtswirkungen erzeugen und vollzogen werden sowie Gegenstand einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sein können.<sup>7</sup>

### Antragsbefugnis

Die Antragsbefugnis richtet sich nach der Klagebefugnis in dem Hauptsacheverfahren. Regelmäßig dürften neben den einzelnen Unionsorganen die Mitgliedstaaten antragsbefugt sein.<sup>8</sup>

### Form und Frist

Ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz erfordert einen eigenständigen Schriftsatz.<sup>9</sup>

Eine besondere Antragsfrist ist im einstweiligen Rechtsschutz nicht vorgesehen. Da der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung die Rechtshängigkeit der Hauptsache erfordert, kann einstweiliger Rechtsschutz frühestens mit der Klageerhebung begehrt werden.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Thiele, Europäisches Prozessrecht, 2. Aufl. 2014, § 11 Rn. 17 f.

<sup>6</sup> EuGH, Beschluss v. 28.6.1990, Rs. C-195/90 R, Rn. 15 f.; Pechstein, in: Frankfurter Kommentar, 2017, Art. 279 AEUV Rn. 11.

<sup>7</sup> EuGH, Urt. v. 26.6.1980, Rs. 136/79 Rn. 22; EuG, Urt. v. 27.2. 1992, Rs. T-19/91 R Rn. 20.

<sup>8</sup> EuGH, Urt. v. 22.3.1983, Rs. 42/82 R; Urt. v. 19.5.1992, Rs. C-195/90; vgl. auch Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auf. 2015 Art. 279 AEUV Rn. 20 f.

<sup>9</sup> Art. 160 Abs. 4 VerfO-EuGH; Art. 156 Abs. 4 VerfO-EuG; zu den Details vgl. Pechstein, in: Frankfurter Kommentar, 2017, Art. 279 AEUV Rn. 13.

<sup>10</sup> Pechstein, in: Frankfurter Kommentar, 2017, Art. 279 AEUV Rn. 14.

## Rechtsschutzbedürfnis

Die Anordnung, die auferlegte Verpflichtung, eine als Beihilfe qualifizierte Vergünstigung bis zum Abschluss der Prüfung auszusetzen bzw. eine bereits gewährte Vergünstigung zurückzufordern, auszusetzen setzt ein Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers voraus. Dieses liegt vor, wenn die beantragte Maßnahme zur Wahrung der Rechtsposition des antragstellenden Mitgliedstaates geeignet und erforderlich ist, wovon im Regelfall auszugehen ist.<sup>11</sup>

### 3.2. Begründetheit eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz

Die Begründetheit eines Antrags auf Erlass einer Maßnahme im einstweiligen Rechtsschutz setzt voraus, dass die Dringlichkeit und die Notwendigkeit der beantragten Maßnahme in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht werden.

Nach Art. 160 Abs. 3 VerfO-EuGH setzen Anträge auf Aussetzung oder einstweilige Anordnungen dementsprechend voraus, dass die Antragsteller *die Umstände, aus denen sich die Dringlichkeit ergibt, sowie die den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung dem ersten Anschein nach rechtfertigenden Sach- und Rechtsgründe anführen*.<sup>12</sup>

Die Anforderungen der *Dringlichkeit* und der *Notwendigkeit* umschreibt der EuGH in ständiger Rechtsprechung wie folgt:

*Nach ständiger Rechtsprechung kann der Richter der einstweiligen Anordnung nur dann vorläufige Maßnahmen treffen, wenn ihre Notwendigkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht ist (Fumus boni iuris) und wenn feststeht, dass sie in dem Sinne dringlich sind, dass sie zur Verhinderung eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Interessen des Antragstellers bereits vor der Entscheidung zur Hauptsache erlassen werden und ihre Wirkungen entfalten müssen. Der Richter der einstweiligen Anordnung nimmt gegebenenfalls auch eine Abwägung der bestehenden Interessen vor [...]. Diese Voraussetzungen bestehen kumulativ, so dass der Antrag auf einstweilige Anordnung zurückzuweisen ist, wenn eine von ihnen fehlt.*<sup>13</sup>

## Dringlichkeit der Anordnung

Die vorläufige Anordnung muss zunächst unter Abwägung der beteiligten Interessen zur Abwendung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens erforderlich sein.

---

<sup>11</sup> Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auf. 2015, Art. 279 AEUV Rn. 28.

<sup>12</sup> Ähnlich auch Art. 156 Abs. 4 VerfO-EuG.

<sup>13</sup> EuGH, Beschluss v. 29.4.2005, Rs. C-404/04 P-R Rn. 10 f.

Die Anwendung dieses Prüfungsmaßstabes soll nachfolgend beispielhaft anhand zweier Auszüge aus Entscheidungen des EuGH zur Aussetzung der Rückforderung gewährter Beihilfe illustriert werden:

In seiner Entscheidung vom 27.2.2015 in der Rechtssache T-826/14 führte der EuGH aus:

*Nach ständiger Rechtsprechung ist es z. B. im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes bezüglich einer Entscheidung der Kommission, die die Rückforderung einer staatlichen Beihilfe anordnet, Sache des Begünstigten dieser Beihilfe, vor dem Richter des vorläufigen Rechtsschutzes nachzuweisen, dass es ihm die innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die ihm nach dem anwendbaren nationalen Recht zur Abwehr der sofortigen Rückforderung der Beihilfe auf der nationalen Ebene zur Verfügung stehen, nicht möglich machen, insbesondere durch die Berufung auf seine finanzielle Situation den Eintritt eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens zu vermeiden. Wird dieser Nachweis nicht geführt, d. h. wenn dieser Begünstigte seitens des nationalen Richters wirksamen Schutz erhalten kann, entscheidet der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter, dass in dem vor ihm anhängigen Verfahren kein Fall der Dringlichkeit gegeben ist [...], und dies trotz des Umstands, dass die Entscheidung der Kommission weiter Rechtswirkung entfaltet, und unabhängig von der Frage, ob der auf der nationalen Ebene gewährte Schutz mit dem Unionsrecht in Einklang steht. Solange die nationalen Behörden, die aufgrund der Entscheidung der Kommission zur Rückforderung einer staatlichen Beihilfe verpflichtet sind, de facto davon Abstand nehmen, ihre Rückzahlung zwingend anzuordnen, ist im Übrigen für den Begünstigten die Gefahr, diese zurückzahlen zu müssen, nicht in dem Maße unmittelbar bevorstehend, dass die Aussetzung dieser Entscheidung gerechtfertigt wäre [...].<sup>14</sup>*

In einer Entscheidung, in der er dem Antrag auf Aussetzung des Vollzugs des angefochtenen Beschlusses stattgegeben hatte, soweit dieser die Hellenische Republik dazu verpflichtet, die gewährten Beträge von den Empfängern zurückzufordern,<sup>15</sup> führte der EuGH zur Dringlichkeit der Anordnung aus:

*Die Dringlichkeit des Erlasses einer einstweiligen Anordnung ist nach ständiger Rechtsprechung danach zu beurteilen, ob die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes erforderlich ist, um zu verhindern, dass dem Antragsteller ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entsteht. Der Antragsteller ist dafür beweispflichtig, dass er die Entscheidung im Verfahren zur Hauptsache nicht abwarten kann, ohne persönlich einen solchen Schaden zu erleiden. Auch wenn nicht mit absoluter Sicherheit nachgewiesen zu werden braucht, dass der Schaden unmittelbar bevorsteht, so muss dessen Entstehung doch mit einem hinreichenden Grad an Wahrscheinlichkeit vorhersehbar sein. Der Verfahrensbeteiligte, der den Antrag auf einstweilige Anordnung stellt, hat in jedem Fall die Tatsachen zu beweisen, die die Erwartung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens begründen sollen und es dem für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter erlauben, die genauen Auswirkungen ab-*

<sup>14</sup> Rn. 41

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 19.9.2012, Rs. T-52/12 R Rn. 36.

---

*zuschätzen, die in Ermangelung der beantragten Maßnahmen wahrscheinlich einträten, wobei entschieden ist, dass ein rein hypothetischer Schaden, da er vom Eintritt künftiger und ungewisser Ereignisse abhängt, den Erlass einstweiliger Anordnungen nicht rechtfertigen kann [...].*

### Notwendigkeit einer Anordnung

Die Notwendigkeit einer beantragten vorläufigen Anordnung setzt voraus, dass der Gerichtshof der Klage im Hauptsacheverfahren hinreichende Erfolgsaussichten beimisst.<sup>16</sup> Hierbei lässt es die Rechtsprechung des EuGH genügen, dass *die Klage bei summarischer Prüfung der Klagegründe nicht offensichtlich unbegründet erscheint.*<sup>17</sup> Die Notwendigkeit einer Anordnung besteht auch, *wenn die Klage komplexe Rechtsfragen aufwirft, die eine eingehende Prüfung nach streitiger Erörterung verdienen, und daß dem Antrag nicht dem ersten Anschein nach jede Rechtfertigung fehlt.*<sup>18</sup>

- Fachbereich Europa -

---

<sup>16</sup> EuGH, Beschluss v. 12.7.1990, Rs. C-195/90 R Rn. 19 f.

<sup>17</sup> EuGH, Beschluss v. 16.1.1975, Rs. 3/75 R, EuG, Beschluss. v. 15.11.2007, Rs. T- 215/07 R, Rn. 38 f.

<sup>18</sup> EuGH, Beschluss v. 29.6.1993, Rs. C-280/93, Rn. 21.