



Der Fall Deutsche Lufthansa

Rs. C-284/12 (Deutsche Lufthansa), Urteil des Gerichtshofs vom 21.11.2013- ECLI:EU:C:2013:755

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 942 (Fall-Nr. 273)

1. Vorbemerkung

Die vorliegende Entscheidung des Gerichtshofs betrifft grundlegend die Rollen und die Befugnisse nationaler Gerichte und der Kommission im EU-Beihilfenrecht. Im Rahmen der Durchsetzung des Beihilfenrechts im Sinne eines Nebeneinanders von public und private enforcement kommt sowohl der Kommission als auch den mitgliedstaatlichen Gerichten jeweils eine wesentliche Rolle zu. Aufgabe der Kommission ist es insbesondere, die ihr in Art. 108 AEUV zugewiesene Aufsicht über mitgliedstaatliche Maßnahmen im Wege des in der Beihilfeverfahrensverordnung konkretisierten Prüfverfahrens auszuüben. Die Entscheidung über die Binnenmarktvereinbarkeit einer Maßnahme liegt ausschließlich bei der Kommission. Demgegenüber obliegt es den nationalen Gerichten, dem EU-Beihilfenrecht dergestalt zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen, dass sie die sich hieraus ergebenden Rechte Einzelner – insbesondere die der Konkurrenten eines Beihilfebegünstigten – zu schützen haben. Wurde eine staatliche Maßnahme, die eine Beihilfe darstellt, entgegen Art. 108 Abs. 3 AEUV nicht bei der Kommission angemeldet, so muss das nationale Gericht bereits aufgrund dieser Verletzung des Durchführungsverbots ungeachtet der Frage ihrer Vereinbarkeit mit Binnenmarkt sämtliche nach nationalem Recht möglichen Konsequenzen aus der Verletzung des Durchführungsverbots ziehen (vgl. auch Rs. CELF, siehe DeLuxe); es darf den Rechtsstreit nicht aussetzen und den verfahrensabschließenden Beschluss der Kommission abwarten (vgl. auch Rs. C-1/09, CELF II, Slg. 2010, S. I-2099). Im Mittelpunkt des Vorabentscheidungsurteils in der Rechtssache Deutsche Lufthansa stand nun die Frage, wie sich das nationale Gericht zu verhalten habe, wenn es im Rahmen einer Konkurrentenklage bezüglich einer nicht angemeldeten staatlichen Maßnahme zu der Ansicht gelangt, es liege schon gar keine Beihilfe im Sinne des Unionsrechts vor, die vom Anwendungsbereich des Art. 108 Abs. 3 AEUV umfasst wäre, die Kommission in einem parallel eingeleiteten Beihilfenprüfverfahren nach Abschluss des vorläufigen Prüfverfahrens jedoch zu dem Ergebnis gekommen ist, es liege – jedenfalls nach vorläufiger Prüfung – eine Beihilfe vor und daher das förmliche Prüfverfahren eröffnet. Für die Beantwortung dieser Frage kam es maßgebend auf die Bestimmung der Reichweite der Bindungswirkung eines das förmliche Prüfverfahren eröffnenden Beschlusses gegenüber

einem nationalen Gericht an. Der Gerichtshof beantwortet die Frage dahingehend, dass das mitgliedstaatliche Gericht an die von der Kommission im Eröffnungsbeschluss zum Ausdruck gebrachten Wertungen gebunden ist. In seiner Folgerechtsprechung hat der EuGH dies ausdrücklich bestätigt (vgl. Rs. C-27/13, Flughafen Lübeck, ECLI:EU:C:2014:240). Eine solche Bindungswirkung – verstanden in dem Sinne, dass dem nationalen Gericht eine eigenständige Beurteilung der Beihilfeneigenschaft vollständig verwehrt ist – wird vom BVerwG (Urt. v. 26. 10. 2016 – 10 C 3.15 – Rn. 18 ff.) nicht akzeptiert.

2. Sachverhalt

Der Verkehrsflughafen Frankfurt-Hahn wird von der FFH GmbH betrieben, deren Anteile zunächst bei den Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen sowie der Fraport AG lagen, die ihrerseits mehrheitlich im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland, des Landes Hessen und der Stadt Frankfurt am Main stand. Zum Januar 2009 veräußerte die Fraport AG ihre Anteile an das Land Rheinland-Pfalz. Die FFH erhebt von den Fluggesellschaften Start-, Anflug- und Landeentgelte sowie Entgelte für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur auf Grundlage einer Entgeltordnung, die Ausnahmetatbestände vorsah, aufgrund derer die Fluggesellschaft Ryanair keines der genannten Entgelte zu zahlen hatte. Darüber hinaus gewährte FFH auf Grundlage dieser Entgeltordnung sogenannten Marketing-Support, in dessen Genuss Ryanair kam. Die Deutsche Lufthansa AG war der Ansicht, es handele sich um nicht bei der Kommission angemeldete Beihilfen, klagte vor dem LG Bad Kreuznach und beantragte die Rückforderung der mutmaßlichen Beihilfen und Unterlassung jedweder künftiger Beihilfen. Während der Rechtsstreit in Berufung und Revision ging, eröffnete die unterdessen mit der Sache ebenfalls befasste Europäische Kommission das förmliche Prüfverfahren mit der Feststellung, dass es sich nach vorläufiger Prüfung bei den genannten Maßnahmen um

staatliche Beihilfen handele. Das mittlerweile mit dem Rechtsstreit befasste OLG Koblenz zweifelte hingegen an der Beihilfeneigenschaft der Maßnahmen und legte dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsersuchens u. a. die Frage vor, ob ein nationales Gericht im Rahmen eines auf Rückforderung und Unterlassung gerichteten Rechtsstreits an die Rechtsauffassung der Kommission aus dem Eröffnungsbeschluss hinsichtlich der Beurteilung des Beihilfecharakters gebunden ist.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[24] Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob, wenn die Kommission in Anwendung von Art. 108 Abs. 3 AEUV das in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehene förmliche Prüfverfahren hinsichtlich einer in der Durchführung begriffenen nicht angemeldeten staatlichen Maßnahme eröffnet hat, ein mit einem Antrag auf Unterlassung der Durchführung dieser Maßnahme und auf Rückforderung bereits geleisteter Zahlungen befasstes nationales Gericht verpflichtet ist, die Konsequenzen aus einem eventuellen Verstoß gegen die Pflicht zur Aussetzung der Durchführung dieser Maßnahme zu ziehen.

[25] Art. 108 Abs. 3 AEUV unterwirft die beabsichtigte Einführung neuer Beihilfen einer vorbeugenden Prüfung (Urteile vom 11. Dezember 1973, Lorenz, 120/73, Slg. 1973, 1471, Randnr. 2, sowie vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication, im Folgenden: Urteil CELF I, C-199/06, I-469, Randnr. 37).

[26] Die damit geschaffene Verhütungsregel ist darauf gerichtet, dass nur vereinbare Beihilfen durchgeführt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die

Einführung eines Beihilfevorhabens ausgesetzt, bis die Zweifel an seiner Vereinbarkeit durch die abschließende Entscheidung der Kommission beseitigt sind (Urteil CELF I, Randnr. 48).

[27] Die Durchführung dieses Kontrollsystems obliegt zum einen der Kommission und zum anderen den nationalen Gerichten, wobei ihnen einander ergänzende, aber unterschiedliche Rollen zufallen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnr. 41, vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a., C-261/01 und C-262/01, Slg. 2003, I-12249, Randnr. 74, sowie vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, Slg. 2006, I-9957, Randnrn. 36 und 37).

[28] Während für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt ausschließlich die Kommission zuständig ist, die dabei der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt, wachen die nationalen Gerichte bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission über die Wahrung der Rechte der Einzelnen bei eventuellen Verstößen der staatlichen Behörden gegen das in Art. 108 Abs. 3 AEUV aufgestellte Verbot (vgl. in diesem Sinne Urteile van Calster u. a., Randnr. 75, und Transalpine Ölleitung in Österreich, Randnr. 38).

[29] Das Einschreiten der nationalen Gerichte beruht auf der unmittelbaren Wirkung, die dem in Art. 108 Abs. 3 AEUV ausgesprochenen Verbot der Durchführung von beabsichtigten Beihilfemaßnahmen zuerkannt wird. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof klargestellt, dass die unmittelbare Anwendbarkeit des in dieser Bestimmung enthaltenen Durchführungsverbots jede Beihilfemaßnahme betrifft, die durchgeführt wird, ohne dass sie angezeigt worden ist (Urteile Lorenz, Randnr. 8, vom 21. November 1991, Fédération nationale du

commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, im Folgenden: Urteil FNCE, C-354/90, Slg. 1991, I-5505, Randnr. 11, und SFEI u. a., Randnr. 39).

[30] Die nationalen Gerichte müssen zugunsten der Einzelnen nach ihrem nationalen Recht sämtliche Konsequenzen aus einer Verletzung des Art. 108 Abs. 3 AEUV sowohl hinsichtlich der Gültigkeit der Durchführungsakte als auch hinsichtlich der Beitreibung der unter Verletzung dieser Bestimmung gewährten finanziellen Unterstützungen oder eventueller vorläufiger Maßnahmen ziehen (Urteile FNCE, Randnr. 12, und SFEI u. a., Randnr. 40).

[31] Gegenstand der Aufgabe der nationalen Gerichte ist somit die Anordnung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Rechtswidrigkeit der Durchführung der Beihilfen zu beseitigen, damit der Empfänger in der bis zur Entscheidung der Kommission noch verbleibenden Zeit nicht weiterhin frei über sie verfügen kann (Urteil vom 11. März 2010, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Slg. 2010, I-2099, Randnr. 30).

[32] Die Eröffnung des in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehenen formellen Prüfverfahrens kann also die nationalen Gerichte nicht von ihrer Verpflichtung entbinden, die Rechte der Einzelnen gegenüber einem eventuellen Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV zu schützen (Urteil SFEI u. a., Randnr. 44).

[33] Die Tragweite dieser Verpflichtung kann allerdings variieren, je nachdem, ob die Kommission das formelle Prüfverfahren hinsichtlich einer Maßnahme, die den Gegenstand des Rechtsstreits vor dem nationalen Gericht bildet, eröffnet hat oder nicht.

[34] Für den Fall, dass die Kommission das förmliche Prüfverfahren noch nicht eröffnet hat und sich also noch nicht zu der Frage geäußert hat, ob die geprüften Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellen können, kann es für die nationalen Gerichte, wenn sie mit dem Antrag befasst sind, die Konsequenzen aus einem eventuellen Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV zu ziehen, erforderlich werden, den Beihilfebegriff auszulegen und anzuwenden, um zu bestimmen, ob die Kommission von diesen Maßnahmen hätte unterrichtet werden müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil SFEI u. a., Randnrn. 49 und 53 sowie Nr. 1 des Tenors). Sie müssen insbesondere prüfen, ob die fragliche Maßnahme einen Vorteil darstellt und ob sie selektiv ist, d. h., ob sie bestimmte Unternehmen oder bestimmte Erzeuger im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV begünstigt (Urteil Transalpine Ölleitung in Österreich, Randnr. 39).

[35] Die in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Meldepflicht und das dort vorgesehene Verbot der Durchführung beziehen sich nämlich auf Vorhaben, die als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen werden können. Bevor sie die Konsequenzen aus einem eventuellen Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV ziehen, müssen die nationalen Gerichte somit vorab über die Frage entscheiden, ob die in Rede stehenden Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellen oder nicht.

[36] Für den Fall, dass die Kommission das in Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehene formelle Prüfverfahren bereits eröffnet hat, ist zu prüfen, welche Maßnahmen von den nationalen Gerichten zu treffen sind.

[37] Es trifft zwar zu, dass die in der Entscheidung über die Eröffnung des formellen Prüfverfahrens vorgenommenen Bewertungen vorläufig sind, doch bedeutet dieser Umstand nicht, dass diese Entscheidung keine Rechtswirkungen hat.

[38] Hierbei ist hervorzuheben, dass, falls es den nationalen Gerichten möglich wäre, die Ansicht zu vertreten, dass eine Maßnahme keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, und daher ihre Durchführung nicht auszusetzen, obwohl die Kommission in ihrer Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens soeben festgestellt hat, dass diese Maßnahme Beihilfeelemente aufweist, die praktische Wirksamkeit von Art. 108 Abs. 3 AEUV vereitelt würde.

[39] Wenn nämlich die in der Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens vorgenommene vorläufige Bewertung des Beihilfecharakters der fraglichen Maßnahme anschließend in der endgültigen Entscheidung der Kommission bestätigt wird, hätten die nationalen Gerichte zum einen ihre Verpflichtung aus Art. 108 Abs. 3 AEUV und Art. 3 der Verordnung Nr. 659/1999 missachtet, die Durchführung jeglichen Beihilfevorhabens bis zum Erlass der Entscheidung der Kommission über die Vereinbarkeit dieses Vorhabens mit dem Binnenmarkt auszusetzen.

[40] Selbst wenn die Kommission in ihrer endgültigen Entscheidung zum dem Ergebnis kommen sollte, dass keine Beihilfeelemente vorliegen, verlangt zum anderen das Ziel der Verhütung, das dem vom AEU-Vertrag geschaffenen Kontrollsystem der staatlichen Beihilfen zugrunde liegt und in den Randnrn. 25 und 26 des vorliegenden Urteils erläutert wurde, dass die Durchführung der betreffenden Maßnahme infolge des in der Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens aufgeworfenen Zweifels hinsichtlich ihres Beihilfecharakters und ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt aufgeschoben wird, bis dieser Zweifel durch die endgültige Entscheidung der Kommission beseitigt wird.

[41] Außerdem ist hervorzuheben, dass die Anwendung der Unionsregeln im Bereich der staatlichen Beihilfen auf einer Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten einerseits und der Kommission und den Unionsgerichten andererseits beruht, in deren Rahmen jeder entsprechend der ihm durch den Vertrag zugewiesenen Rolle handelt. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit müssen die nationalen Gerichte alle zur Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen geeigneten Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, wie aus Art. 4 Abs. 2 EUV hervorgeht. Daher müssen es die nationalen Gerichte insbesondere unterlassen, Entscheidungen zu treffen, die einer Entscheidung der Kommission zuwiderlaufen, selbst wenn sie nur vorläufigen Charakter hat.

[42] Folglich sind die nationalen Gerichte, wenn die Kommission das förmliche Prüfverfahren hinsichtlich einer in der Durchführung begriffenen Maßnahme eröffnet hat, verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Konsequenzen aus einem eventuellen Verstoß gegen die Pflicht zur Aussetzung der Durchführung dieser Maßnahme zu ziehen.

[43] Zu diesem Zweck können die nationalen Gerichte beschließen, die Durchführung der in Rede stehenden Maßnahme auszusetzen und die Rückforderung der bereits gezahlten Beträge anzuordnen. Sie können auch beschließen, einstweilige Maßnahmen zu erlassen, um zum einen die Interessen der beteiligten Parteien und zum anderen die praktische Wirksamkeit der Entscheidung der Kommission, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, zu wahren.

[44] Wenn die nationalen Gerichte hinsichtlich der Frage, ob die in Rede stehende Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, oder hinsichtlich der Gültigkeit oder der Auslegung der Entscheidung

über die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens Zweifel haben, können sie zum einen die Kommission um Erläuterung bitten, und zum anderen können oder müssen sie gemäß Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV, wie er vom Gerichtshof ausgelegt wird, dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorlegen (vgl. dazu, was die Vorabentscheidungsersuchen zur Bewertung der Gültigkeit im Bereich der staatlichen Beihilfen anbelangt, Urteil vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze u. a., C-222/04, Slg. 2006, I-289, Randnrn. 72 bis 74).