

Staatsgarantien als Beihilfen – Gerichtliche Kontrollrechte und Beweisfragen

Hanns Peter Nehl

Rechtsreferent am Gericht der Europäischen Union

(Kabinett von Richter Viktor Kreuzschitz)

36. Berliner Gesprächskreis, 3. Juni 2019

Dieser Vortrag gibt ausschließlich die Meinung des Vortragenden wieder.

Überblick



A Staatliche Garantien und (objektiver) Beihilfebegriff

- Gewährung aus Staatsmitteln
- Wirtschaftlicher Vorteil
- „Risikothese“, Vermutung und Konnexität

B Vorteilsbegriff

- Gerichtliche Kontrolldichte
- Beweislastverteilung und Beweisanforderungen an Kommission
- Beweismaß und Vermutungsregel(n)

C (Präjudizielle) Auslegung/Anwendung des nationalen Rechts

- Rechts- oder Sachfrage vor den Unionsgerichten?
- Verhältnis zu Beweis- und Vermutungsregeln

Staatliche Garantien und Beihilfebegriff (I)



- Gewährung aus **Staatsmitteln**
 - Belastung des Staatshaushalts / staatlich kontrollierten Budgets?
 - „**Risikothese**“ – Urt v 19.3.2013, **C-399/10 P u C-401/10 P**, Bouygues u Bouygues Télécom/Kom, Rn 106-107 u 139
 - „hinreichend konkretes Risiko für den Eintritt einer zukünftigen Belastung für den Staat[shaushalt]“ bzw „potentielle [...] Belastung“
 - Bislang Verzicht auf Feststellung einer (messbaren) Belastung wegen vertraglicher /sonstiger (potentieller) Zahlungsverprechen/-pflichten \neq „bilanztechnische“ Sicht (so insb Urt v 3.4.2014, **C-559/12 P**, Frankreich/Kom, Rn 65 u 95)
- **Vermutung** eines wirtschaftlichen **Vorteils** abgeleitet aus dem Beweisrecht
 - Urt v 3.4.2014, **C-559/12 P**, Frankreich/Kom, Rn 63-65 u 98-99
 - „Grundsätze der Beweiserhebung“; „Regeln über das Beweismaß“
 - GA Jääskinen, C-559/12 P, Rn 18, 35-36
 - Beweismaßstab der „ernsthaften Wahrscheinlichkeit“ und des „hinreichenden Nachweises“



Staatliche Garantien und Beihilfebegriff (II)



- **Fließender Übergang** zwischen der Beurteilung des Einsatzes von Staatsmitteln sowie der Gewährung eines Vorteils
 - **C-559/12 P**, Rn 64-65: „Bündel von ernsthaften, genauen und übereinstimmenden Indizien [...], um festzustellen, ob nach innerstaatlichem Recht eine [weder auf ausdrücklicher gesetzlicher noch auf vertraglicher Grundlage beruhende] echte Verpflichtung des Staates besteht, zur Deckung der Verluste eines zahlungsunfähigen EPIC eigene Mittel einzusetzen und ob damit ein hinreichend konkretes Risiko einer Belastung des Staatshaushalts besteht (→ **implizite unbeschränkte Staatsbürgerschaft**)
- **Konnexität** mit (potentieller) Belastung des Staatshaushalts nötig?
 - **C-399/10 P u C-401/10 P**, Rn 109-110 + GA Jääskinen, C-559/12 P, Rn 36 – grundsätzlich nicht erforderlich!
 - Nicht wiederholt in Urt v 3.4.2014, **C-559/12 P**, Frankreich/Kom, Rn 95
- Das **anwendbare nationale Recht** ist zur Ermittlung des Einsatzes von Staatsmitteln bzw der Gewährung des Vorteils zu würdigen
 - Mitteilung v 2008, 2.3.2: „[...] nach innerstaatlichem Recht zu prüfen“

Gerichtliche Kontrolldichte und Beweisfragen (I)



- Rechtliche und objektive Natur des Beihilfebegriffs – **grundsätzlich gerichtliche Vollkontrolle**
 - Ur t v 22.12.2008, **C-487/06 P**, British Aggregates/Kom, Rn 219
- **Komplexe wirtschaftliche und rechtliche Beurteilungen** zur Bestimmung des Vorteils erforderlich
 - Problem der **Kontrolldichte** und des **Beweismaßstabs** bei komplexer wirtschaftlicher Würdigung – GA Jääskinen, C-559/12 P, Rn 35-38:
 - Beweismaßstab: „ernsthafte Wahrscheinlichkeit“ und „hinreichender Nachweis“ → von „Risikothese“ inspiriert („hinreichend konkretes wirtschaftliches Risiko“ der Belastung des Staatshaushalts)
 - Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte; keine Substitution durch Richter? → komplexe Beurteilung der Kommission des Vorliegens einer impliziten Bürgschaft und des daraus hervorgehenden Vorteils ...
 - Problem des Nachweises und der (Beweis-)Würdigung des **anwendbaren nationalen Rechts** zur Ermittlung des Einsatzes von Staatsmitteln und des Vorteils → Rechts- oder Sachfrage?

Gerichtliche Kontrolldichte und Beweisfragen (II)



- **Anwendbares nationales Recht** – Rechts- oder Sachfrage?
 - **Urt v 21.5.2010, T-425/04, T-444/04, T-450/04 u T-456/04, Frankreich/Kom, Rn 269:**
 - „[...] ist festzustellen, dass im Rahmen von [Unions]rechtsstreitigkeiten über staatliche Beihilfen die Tatsachen- und Beweiswürdigung im vollen freien Ermessen des Gerichts steht. In diesem Kontext unterliegt die Frage, ob und in welchem Umfang eine nationale Rechtsnorm im Einzelfall anwendbar ist, der tatsächlichen Beurteilung des Richters und den Regeln über die Beweisführung und Beweislastverteilung.“
 - **Urt v 21.12.2011, C-318/09 P, A2A/Kom, Rn 125 (frei übersetzt):**
 - „Soweit A2A mit dieser Argumentation geltend machen will, das Gericht habe das italienische Recht fehlerhaft beurteilt, ist der Gerichtshof nicht dafür zuständig, darüber zu befinden, ob das Gericht dieses Recht verfälscht hat (siehe Urt v 24.10.2002, C-82/01 P, Aéroports de Paris/Kom, Rn 63). [...]“
 - **Urt v 3.4.2014, C-559/12 P, Frankreich/Kom, Rn 79:**
 - „[...] ist der Gerichtshof, wenn er im Rahmen eines Rechtsmittels Beurteilungen des nationalen Rechts durch das Gericht prüft, nur befugt nachzuprüfen, ob dieses Recht verfälscht wurde [...]“
 - Grundsätzlich gelten normale Darlegungs- und Beweislastregeln

Gerichtliche Kontrollidichte und Beweisfragen (III)



- **Einfache, widerlegliche Vermutung** des Vorliegens eines wirtschaftlichen Vorteils
 - Urte v 3.4.2014, **C-559/12 P**, Frankreich/Kom, Rn 64-65 u 98-99;
 - Urte v 19.9.2018, **C-438/16 P**, Kom/Frankreich ua, Rn 109-118 u 139ff
 - Kommission muss – auf der Grundlage des anwendbaren nationalen Rechts – nur das Bestehen der Bürgschaft selbst nachweisen (aber herabgesetztes Beweismaß: Bündel von Indizien), nicht deren tatsächliche (weil vermutete) Auswirkungen ab dem Zeitpunkt der Gewährung
 - Beweiserleichterung zugunsten der Kommission folgt auch aus Unsicherheit bei der Auslegung nationalen Rechts; es obliegt dem Kläger nachzuweisen, dass aufgrund dieses Rechts kein Vorteil begründet und so die Vermutung widerlegt wird
 - Vermutung gilt zunächst nur für „**implizite unbeschränkte Staatsbürgschaften**“ und im Verhältnis zu **Kredit- und Finanzinstituten**
 - Zur **Widerlegung** genügt nicht der Nachweis, dass der Begünstigte bisher keinen tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat; es ist ferner nachzuweisen, dass er aller Voraussicht nach auch künftig keinen solchen Vorteil erlangen wird
 - Keine zwangsläufige Erstreckung der Vermutung auf das Verhältnis zu **Kunden und Lieferanten** – nur, sofern der wirtschaftliche und rechtliche Kontext dies gestattet (Untersuchungspflicht der Kommission)

Gerichtliche Kontrolldichte und Beweisfragen (IV)



- Mehrere **Rechtsfehler des Gerichts**
 - T-479/11 u T-157/12 – aufgehoben in C-438/16 P
 - Gerichtshof folgt weitgehend der Beurteilung und den Vorschlägen von GA Wathelet ...
 - Überzogene Beweisanforderungen an die Kommission – kein Nachweis erforderlich, dass die Garantie
 - einen positiven Einfluss auf die Beurteilung des Ausfallrisikos des Begünstigten durch die Gläubiger hatte
 - zu einer Senkung der Kreditkosten führte
 - Fehlerhafte Beurteilung, dass die Vermutung widerlegt wurde
 - Kläger hätte nachweisen müssen, dass die Bürgschaft nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in der Zukunft für den Betroffenen keinen Vorteil verschafft hat bzw verschaffen wird
 - Fehlerhafte Beschränkung der Vermutung auf das Verhältnis zu den Finanz- und Kreditinstituten (unter Ausschluss der Lieferanten und Kunden)

Fazit (I)



- **Mehrere Beweiserleichterungen** für die Kommission
 - **Staatsmittel** – erleichterter Nachweis des Vorliegens einer Belastung des Staatshaushalts durch „**Risikothese**“
 - **Wirtschaftlicher Vorteil** – „**einfache, widerlegbare Vermutung**“, aber
 - Vermutung gilt nicht für den Nachweis des Bestehens der Bürgschaft nach nationalem Recht als solcher – insoweit primäre Darlegungs- und Beweislast bei der Kommission, aber reduziertes Beweismaß (Bündel von Indizien, ernsthafte Wahrscheinlichkeit ...)
 - Zwecks Widerlegung der Vermutung obliegt dem Begünstigten (idR Kreditnehmer) faktisch eine *probatio diabolica* in Bezug auf allfällige künftige Auswirkungen der Bürgschaft
 - Potentiell weites Anwendungsfeld der Vermutung wegen Erstreckung auf das Verhältnis zwischen dem Begünstigten und Lieferanten/Kunden
 - Noch unklar ist, ob entsprechende Beweiserleichterungen bzw Vermutungen gelten, falls (ausnahmsweise) (auch) der Kreditgeber und nicht (nur) der Kreditnehmer der Begünstigte ist!

Fazit (II)



- Trotz fließender Übergänge bei der Prüfung: **kein Nachweis strikter Konnexität** zwischen der (potentiellen) Belastung des Staatshaushalts und dem gewährtem Vorteil erforderlich
 - Widerspruch zu Urt v 28.3.2019, **C-405/16 P**, Deutschland/Kom?
 - Rn 60: „um festzustellen, ob der [...] gewährte Vorteil den Staatshaushalt belastet, [ist] zu prüfen [...], ob ein **hinreichend enger Zusammenhang** zwischen diesem Vorteil und der Verringerung eines Postens des Staatshaushalts oder einem hinreichend konkreten wirtschaftlichen Risiko für dessen Belastung andererseits besteht“
 - Rn 84 (zu C-262/12, Vent De Colère!, Rn 26): „Dadurch hat der Gerichtshof einen Zusammenhang zwischen dem in Rede stehenden Vorteil und einer – zumindest potentiellen – Verringerung eines Postens des Staatshaushalts festgestellt.“
 - Eher nein: Urt v 19.3.2013, **C-399/10 P u C-401/10 P**, Bouygues u Bouygues Télécom/Kom, Rn 109-110 + GA Jääskinen, C-559/12 P, Rn 36
 - „[...] ist weder erforderlich, dass eine solche Verringerung oder ein solches Risiko diesem Vorteil entspricht oder ihm gleichwertig ist, noch dass diesem Vorteil eine solche Verringerung oder ein solches Risiko gegenübersteht, noch dass er von gleicher Art wie die Bindung staatlicher Mittel ist, denen er entspringt.“