

Die Bedeutung des EG-Beihilfenrechts für wirtschaftsverwaltungsrechtliche Genehmigungsentscheidungen

Eine Untersuchung am Beispiel personenbeförderungsrechtlicher Genehmigungen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache "Altmark-Trans"

Bearbeitet von
Nils Benjamin Plenge

1. Auflage 2010. Taschenbuch. 308 S. Paperback
ISBN 978 3 631 60019 1
Format (B x L): 14,8 x 21 cm
Gewicht: 400 g

[Recht > Öffentliches Recht > Wirtschaftsverwaltungsrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	17
I. KAPITEL EINLEITUNG	21
A) Vorbemerkung und Gang der Arbeit	22
B) Einführung in die Problematik: Die Bedeutung von Finanzierungsfragen in den einzelnen Schichten des die Fragen des ÖPNV normierenden Rechts	25
I.) Das Personenbeförderungsgesetz	26
1.) Vom Anwendungsbereich erfasste Beförderungen	26
2.) Genehmigungspflicht	27
3.) Genehmigungsvoraussetzungen im Überblick	29
a) Übersicht	29
b) Finanzierungsfragen im gewerberechtlichen Kontext	31
aa) Chronisch defizitärer Betrieb	31
bb) Staatlicher Gewährleistungsauftrag	32
cc) Staatliche Kofinanzierung	34
dd) Finanzierungsfragen beim Marktzugang	36
c) Fehlen einer Pflicht zur Prüfung von Finanzierungsfragen im PBefG	37
4.) Traditionelles Prüfungsprogramm zur Erteilung einer Gewerbekontrollerlaubnis	38
II.) Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Die Verordnung (EWG) 1191/69	38
1.) Der Inhalt der Verordnung im Überblick	39
2.) Auswirkungen auf das deutsche Personenbeförderungsrecht	41
3.) Anwendbarkeit der Verordnung oder Teilbereichsausnahme eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen?	43
a) Bedeutung für die Untersuchung	44
b) Grundsätzliche Möglichkeit einer Teilbereichsausnahme nach Auffassung des Gerichtshofs	44
c) Rechtssichere Abgrenzung eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre im Sinne des Gerichtshofes?	45
4.) Arbeitshypothese für den weiteren Gang der Untersuchung	49
III.) Kofinanzierung im Lichte des allgemeinen europäischen Beihilfenrechts	51
1.) Die Rechtsache „Altmark Trans“: Sachverhalt und Verfahrensgang	51
2.) Vereinbarkeit von Ausgleichszahlungen mit dem EG-Beihilfenrecht	53

a)	Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten.....	53
b)	Begünstigung.....	54
aa)	Uneinheitliche Rechtsprechung vor der „Altmark Trans-Entscheidung“	54
bb)	Neue Konturierung des Beihilfenbegriffs im „Altmark Trans-Urteil“	55
cc)	Entwicklung der vier „Altmark Trans-Kriterien“	56
c)	Materielle Parallelität der Altmark-Kriterien zu der VO (EWG) 1191/69	57
3.)	Unanwendbarkeit des Art. 73 EG.....	58
4.)	Fazit der „Altmark Trans-Rechtsprechung“	58
IV.)	Das Folgeproblem: Der Prüfungsumfang im personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahren.....	59
2. KAPITEL	PRÜFUNGSPLICHT AUS GEMEINSCHAFTSRECHT?	61
A)	Ausgangspunkt: Vom mitgliedsstaatlichen Recht geprägte Argumentation der Gegner einer Prüfungspflicht	61
I.)	Der Verweis auf das Prüfungsprogramm des PBefG.....	62
II.)	Der Hinweis auf § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG	64
III.)	Argumentation mit Sinn und Zweck des gewerbeaufsichtsrechtlichen Verfahrens.....	65
IV.)	Argumentation mit den Befugnissen der Genehmigungsbehörde im Verhältnis zum Aufgabenträger	65
V.)	Aspekt der Praktikabilität der Beihilfenprüfung im Genehmigungsverfahren	66
VI.)	BVerwG: Keine Beeinträchtigung der Durchsetzung des EG-Beihilfenrechts	67
B)	Argumentativer Ansatz vor dem Hintergrund der Prinzipien des Zusammenspiels von mitgliedsstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht	68
I.)	Gemeinschaftsrecht und mitgliedsstaatliches Recht als verwobene Rechtsordnungen	69
II.)	Pflicht zur Gemeinschaftstreue.....	70
1.)	Effektiver Vollzug von Gemeinschaftsrecht	70
2.)	Lösung möglicher Normkollisionen	71
a)	Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts.....	72
b)	Konsequenzen für Zusammenspiel der Rechtsordnungen	74

3.) „Prüfungsprogramm-Argument“ vor dem Hintergrund des europäisierten Verwaltungsrechts.....	75
III.) Maßgeblich: Zwingt Gemeinschaftsrecht zur Beihilfenprüfung im Genehmigungsverfahren?	76
C) Auswirkungen der Beihilfenkontrolle auf das nationale Genehmigungsrecht?.....	76
I.) Die unmittelbare Wirkung des Durchführungsverbotes (Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG) als Grundlage möglicher Einwirkungen in die nationale Rechtsordnung	77
II.) Die Aufgabenverteilung im Rahmen der Kontrolle neuer Beihilfen	78
1.) Aufgaben und Kompetenzen der Kommission.....	78
a) Vorläufiges Prüfungsverfahren (Vorverfahren).....	79
b) Förmliches Prüfungsverfahren (Hauptverfahren)	80
2.) Aufgaben und Kompetenzen nationaler Stellen	82
3.) Präzisierung des „Prüfungsmonopols“ der Kommission	83
III.) Beeinflussung des personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens durch das Durchführungsverbot?.....	85
1.) Exkurs: Die unterlassene Notifizierung als Verstoß gegen Art. 88 Abs. 3 S. 1 EG	86
2.) Die Reichweite des Durchführungsverbotes (Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG) – Vorgaben aus den primärrechtlichen Vorschriften des EG-Beihilfenrechts?	87
a) Wortlaut – Beschränkung der Verbotswirkung auf das „Beihilfeverhältnis“ zwischen Geber und Empfänger?	88
aa) Parallelen zu der Diskussion über die Nichtigkeit von Bürgschaftsverträgen.....	88
bb) Forderungen nach Beschränkung der Verbotswirkung auf das „Beihilfeverhältnis“ im Lichte des Wortlauts des Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG	89
b) Systematische Erwägungen.....	91
c) Sinn und Zweck des Durchführungsverbotes	93
aa) Verfahrenssichernde Funktion.....	93
bb) Schutz des unverfälschten, innergemeinschaftlichen Wettbewerbs	94
cc) Zeitliche Bestimmung des Eintritts zu verhindernder Wettbewerbsverzerrungen und Konsequenzen für die Reichweite des Durchführungsverbotes.....	95
aaa) Beschränkung des Zwecks auf Sicherung von Rückforderungsmöglichkeiten?.....	96
bbb) Verhinderung des Eintritts einer Wettbewerbsverzerrung?	97
(1) Präventionsgedanke des Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG	97

(2) Aspekte des Konkurrentenschutzes: Anderweitiger effektiver Schutz unterlegener Konkurrenten?.....	100
(a) Beihilfebeschwerde bei der Kommission.....	103
(b) Rechtsschutz des Konkurrenten in den Verfahren vor den nationalen Gerichten zur Verhinderung der Auszahlung oder zum Erwirken der Rückgewähr einer Beihilfe	105
(aa) Primärer Rechtsschutz gegen die öffentliche Hand	106
(bb) Amtshaftungs- bzw. Schadensersatzansprüche gegen die öffentliche Hand?	108
(cc) Schadensersatzansprüche gegen den Beihilfempfänger bzw. die öffentliche Hand wegen unlauteren Wettbewerbs?.....	111
(c) Bewertung der Rechtsschutzmöglichkeiten des Wettbewerbers	114
(3) Effektivität des Rechtsschutzes bei Ablehnung einer Beihilfenprüfung im Genehmigungsverfahren	115
ccc) Rückschlüsse auf die Auslegung von Sinn und Zweck des Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG.....	117
dd) Fazit nach Auslegung des Art. 88 Abs. 3 S. 3 EG	117
d) Zusammenfassung der primärrechtlichen Vorgaben zur Reichweite des Durchführungsverbotes.....	118
3.) Vorgaben aus sekundärrechtlichen Vorschriften?.....	119
a) Die Verfahrensverordnung: VO (EG) 659/99.....	120
b) Nichtanwendung der VO 1191/69.....	120
c) Fazit	121
4.) Vorgaben aus der Rechtsprechung des EuGH?.....	122
a) Vorgaben zur Beihilfenprüfung im „Altmark-Trans-Urteil“?	122
b) Parallelen zum Vergaberecht?- Die Kontroverse über mögliche Rückschlüsse aus der Rechtsprechung in der Rechtssache „ARGE-Gewässerschutz“	124
aa) Unterschiedliche Standpunkte der VK Düsseldorf und des OLG Düsseldorf	126
bb) Aussagen des Gerichtshofes in der Rechtssache. „ARGE-Gewässerschutz“?.....	129
aaa) Sachverhalt.....	129
bbb) Interpretation der „ARGE-Rechtsprechung“ durch das OLG Düsseldorf.....	130
ccc) Ansatz der Ablehnung einer Beihilfeprüfung im ÖPNV unter Verweis auf die „ARGE-Rechtsprechung“	131
ddd) Differenzierte Aussagen des Gerichtshofes.....	131
cc) Kritische Würdigung der dargelegten Ansätze	133

dd)	Rückschlüsse auf den personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungswettbewerb nach § 13 PBefG.....	135
c)	Fazit	137
5.)	Vereinbarkeit mit dem gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	137
a)	Geeignetheit.....	139
b)	Erforderlichkeit.....	140
c)	Angemessenheit.....	142
d)	Fazit	144
6.)	Zusammenfassung: Einfluss des EG-Beihilfenrechts auf das mitgliedsstaatliche Genehmigungsverfahren nach § 13 PBefG	144
IV.)	Zwischenergebnis	145
D)	Prüfungsauftrag der Genehmigungsbehörde.....	146
I.)	Einwand der Überforderung der Verwaltung durch die Befassung mit Finanzierungsfragen insbesondere laut BLFA-Bericht.....	146
1.)	Problem der Aufschlüsselung von Leistungserbringung und gewährten Zuwendungen?	147
2.)	Gefahr der Verzögerung und Einwand des Vertrauens in die Richtigkeit der Genehmigungsentscheidung	148
3.)	Hinweis auf die besonderen Schwierigkeiten beihilferechtlicher Prüfungen.....	148
II.)	Grundsätzliche Zulässigkeit der Argumentation als Auslegungskriterium?	149
1.)	Maßstab des Gerichtshofes bei Fragen der Praktikabilität	149
2.)	Der Verweis auf die praktische Überforderung im Lichte des Rechtsstaatsprinzips.....	150
3.)	Konsequenzen einer praktisch nicht überprüfbaren Kumulation	152
4.)	Zulässigkeit der Ablehnung einer Prüfungscompetenz unter Verweis auf die möglichen Konsequenzen fehlerhafter Prüfungsentscheidungen?	152
III.)	Tatsächliche Überforderung? – Konkretisierung des Prüfungsauftrages der Genehmigungsbehörde	153
1.)	Umfang des Prüfungsauftrages der Genehmigungsbehörde	153
a)	Effektive Beihilfekontrolle unter Wahrung der Aufgabenteilung zwischen nationalen Stellen und Kommission.....	154
b)	Der Prüfungsauftrag der Genehmigungsbehörde.....	155
2.)	Überforderung durch ermitteltes Prüfungsprogramm?.....	158
a)	Skizzierung der vier Kriterien des „Altmark Trans-Urteils“	158
b)	Bewältigung ähnlicher Prüfungen in anderen Rechtsgebieten	159

c)	Vergleich mit der Komplexität anderer Prüfungsaufgaben im personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahren.....	159
3.)	Fazit.....	160
IV.)	Zwischenergebnis	160
E)	Zusammenfassung.....	161
3. KAPITEL	VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE.....	163
A)	Die Rechtslage nach deutschem Subventionsrecht.....	164
I.)	Einleitung: Konkurrenzverhältnisse im Wirtschaftsverwaltungsrecht	164
II.)	Verortung subjektiver öffentlicher Rechte des Konkurrenten gegen eine Verstellung der Wettbewerbslage	165
1.)	Der Begriff der Wettbewerbsfreiheit.....	166
2.)	Einordnung des unbenannten Grundrechts der Wettbewerbsfreiheit in die Grundrechtsdogmatik.....	167
a)	Freiheitsrechte	167
b)	Gleichheitssatz und Wettbewerbsfreiheit.....	167
3.)	Fazit.....	168
III.)	Schutzbereich der Wettbewerbsfreiheit.....	168
1.)	Sachlicher Schutzbereich.....	169
2.)	Persönlicher Schutzbereich.....	170
a)	Natürliche Personen: Wettbewerbsfreiheit für Nicht-Deutsche?.....	171
aa)	„Nicht-EU-Ausländer“	171
bb)	Bürger der Europäischen Union.....	173
b)	Juristische Personen und sonstige Personenvereinigungen?.....	174
c)	Die öffentliche Hand als Grundrechtsträger der Wettbewerbsfreiheit?.....	175
3.)	Zwischenergebnis	178
IV.)	Eingriff durch Subventionierung.....	178
1.)	Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit nach modernem Eingriffsverständnis	179
2.)	Anforderungen an die Schwere der Belastung – Das Erfordernis qualifizierter Betroffenheit	181
a)	Traditioneller Ansatz und Kritik	181
b)	Entwicklungen in der Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG.....	182
c)	Rückschlüsse auf die Eingriffsqualität von Bezuschussungen im Personenbeförderungsrecht	184
V.)	Rechtfertigung	184

VI.) Zwischenergebnis	185
B) Ergebnis.....	186
4. KAPITEL DOGMATISCHE VERANKERUNG DES ERMITTELTEN	
ERGEBNISSES IM PRÜFUNGSPROGRAMM DES § 13 PBefG	
A) Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts.....	187
I.) Ablauf	188
II.) Normative Quelle	189
III.) Grenzen.....	190
B) Untersuchung einzelner Genehmigungsvoraussetzungen auf die	
Möglichkeit einer rechtstechnischen Einbindung der Pflicht zur	
Beihilfenprüfung	192
I.) Die Inanspruchnahme rechtswidriger Beihilfen als Ausdruck der	
persönlichen Unzuverlässigkeit des Betroffenen im Sinne von	
§ 13 Abs. 1 Nr. 1 PBefG?.....	192
1.) Grundlagen der Genehmigungsvoraussetzung der Zuverlässigkeit ..	192
a) Einheitliche Funktion bei unterschiedlichem Bedeutungsgehalt	193
b) Gesetzesspezifische Konkretisierung im	
Personenbeförderungsrecht	194
2.) Einbindung der Beihilfekonformität der Finanzierung?.....	196
a) Einbeziehung von Verstößen gegen wettbewerbsrechtliche	
Verpflichtungen in die Beurteilung der Zuverlässigkeit?	196
b) Zuverlässigkeit als Wesenseigenschaft	197
3.) Fazit.....	200
II.) Die Inanspruchnahme rechtswidriger Beihilfen als Ausdruck	
fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit des Betriebs im Sinne	
des § 13 Abs. 1 Nr. 1 PBefG	200
1.) Konkretisierung der Genehmigungsvoraussetzung in der	
PBZugV als Umsetzung der Richtlinie 1996/26/EG.....	200
2.) Ablehnende Ansätze des Bundesverwaltungsgerichtes.....	202
3.) Einwand der Beeinträchtigung finanzieller Leistungsfähigkeit	
durch drohende Rückzahlungen?.....	204
4.) Bedeutung des § 2 Abs. 1 PBZugV	205
5.) Fazit.....	207
III.) Beihilferechtswidrige Finanzierung als entgegenstehendes	
öffentliches Verkehrsinteresse im Sinne des	
§ 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG?.....	207

1.) Systematische Erwägungen gegen die Einbeziehung des Erfordernisses beihilfenkonformer Bezuschussungen?.....	208
2.) Argumentationsansätze zugunsten einer Einbeziehung von Finanzierungsfragen.....	209
a) Systematische Erwägungen: Wirtschaftlichkeit im Sinne des § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG als Bestandteil öffentlicher Verkehrsinteressen	209
b) Ansatz des VGH Mannheim: Prüfung der Ernsthaftigkeit und Realisierbarkeit der Verkehrsbedienung	210
c) Leistungsfähigkeit im Sinne des öffentlichen Verkehrsinteresses an Kostendeckung?.....	211
d) Forderung nach Einbeziehung von Gemeinschaftsinteressen.....	211
3.) Beihilfekonforme Finanzierung: Subjektive Genehmigungsvoraussetzung oder objektiver Versagungsgrund?....	212
IV.) Rückschlüsse aus der Legaldefinition der Eigenwirtschaftlichkeit (§ 8 Abs. 4 S. 2 PBefG).....	213
1.) Ansatz eines weiten Verständnisses des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG	214
2.) Forderung nach gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG.....	215
a) Ausschluss der Eigenwirtschaftlichkeit bei Zuschussbedürftigkeit.	215
b) Forderung nach Ausschluss jedenfalls beihilferechtwidriger Bezuschussung	216
3.) Stellungnahme.....	217
V.) Vermittelnder Ansatz: Berücksichtigung der Finanzierung bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit	217
C) Zusammenfassung und Ergebnis	218
 5. KAPITEL DIE REFORM DES GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN REGELUNGSRAHMENS DES ÖPNV - AUSBLICK AUF DIE BEURTEILUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDS NACH INKRAFTTRETEN DER VO (EG) 1370/2007	
A) Grundstrukturen der Verordnung.....	222
I.) Zweck und Ziele	222
II.) Rechtssetzungsverfahren unter Berücksichtigung des „Altmark Trans-Urteils"	223
1.) Novellierungserfordernisse	223
2.) Das Verfahren	224
3.) Inkrafttreten, Übergangsfristen und Bestandsschutz.....	225
III.) Anwendungsbereich ohne die Möglichkeit nationaler (Teilbereichs-) Ausnahmen	226

IV.)	Das Verhältnis der VO 1370/07 zum europäischen Beihilfenrecht	227
V.)	Zentraler Begriff der Verordnung: Der öffentliche Dienstleistungsauftrag	228
1.)	Voraussetzungen	228
a)	Ausgangspunkt: Das Modell des regulierten Wettbewerbs	229
b)	Zuständige Behörde.....	229
c)	Betreiber eines öffentlichen Dienstes.....	230
d)	Ausschließliche Rechte	230
e)	Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	231
f)	Ausgleichsleistungen für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.....	232
aa)	Berücksichtigung der „Altmark Trans-Kriterien“ in der VO.....	232
bb)	Bereichsspezifische Konkretisierung der „Altmark Trans-Kriterien“.....	233
g)	Rechtsverbindlicher Akt zwischen Behörde und Betreiber	235
2.)	Vergabe	236
a)	„Vorrang“ des allgemeinen europäischen Vergaberechts.....	236
b)	Vergabe im Wettbewerb.....	238
c)	Direktvergabe	239
3.)	Inhalt	239
VI.)	Veröffentlichungspflichten.....	240
VII.)	Kompetenz zur Prüfung der Finanzierungsfragen – Regelungen der VO 1370/07 und mögliche Rückschlüsse auf deren Einwirkungstiefe in das nationale Recht.....	241
1.)	Grundlage: Die „Altmark Trans-Kriterien“ in Primär- und Sekundärrecht	241
2.)	Aussagen der VO 1370/07.....	242
3.)	Rückschlüsse aus der Regelung des Art. 6 Abs. 2 VO 1370/07.....	243
a)	Bestätigung einer ausschließlichen Prüfungscompetenz der Kommission unter Berufung auf den Wortlaut?	243
b)	Verständnis des Art. 6 Abs. 2 VO 1370/07 vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung zwischen Kommission und nationalen Stellen	244
c)	Ziel der Verordnung	244
4.)	Fazit.....	245
VIII.)	Zwischenergebnis	245
B)	Novellierungserfordernisse im nationalen Recht.....	246
I.)	Auswirkungen auf die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung	247

1.) Die Rechtsnatur der Genehmigung nach dem PBefG vor dem Hintergrund der Anforderungen an den öffentlichen Dienstleistungsauftrag	247
a) Genehmigungen nach dem PBefG als ausschließliche Rechte im Sinne der VO 1370/07?	248
b) Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Sinne der VO durch Genehmigungen nach dem PBefG?	249
c) Wahrung des Gegenzugprinzips der VO 1370/07 im PBefG?	250
2.) Behörde im Sinne der VO 1370/07 im nationalen Personenbeförderungsrecht – Auswirkungen auf das personenbeförderungsrechtliche Genehmigungsverfahren?	250
a) Aufgabenverteilung nationaler Behörden nach dem PBefG vor Inkrafttreten der VO 1370/07	251
b) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben in der VO 1370/07 für die Aufgabenverteilung nationaler Behörden?	252
c) Vorschläge zur Modifizierung des Zuständigkeitsverhältnisses im PBefG nach Inkrafttreten der VO 1370/07	253
aa) Forderungen nach Abschaffung des personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens	253
bb) Forderung nach Stärkung der Mitwirkungsrechte des Aufgabenträgers (bei gleichzeitiger Beibehaltung des personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens)	255
d) Rückschlüsse auf die Kompetenzverteilung bei der Prüfung von Finanzierungsfragen	257
3.) Auswirkungen der VO 1370/07 auf das Genehmigungsverfahren nach dem PBefG	258
a) Aufgabe der Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren	258
b) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Unterscheidung zwischen vergabe- und beihilferechtlicher Würdigung	259
4.) Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften	261
II.) Auswirkungen einer Novellierung des PBefG	262
C) Fazit	262
6. KAPITEL ZUSAMMENFASSUNG	263
LITERATURVERZEICHNIS	267