

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1210/98 -

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

der Firma A... GmbH

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Walter Hasche und
Kollegen, Niedenau 68, Frankfurt am Main -
gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. April 1998 - BVerwG 3 C 15.97 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch die

Richter Sommer,
Broß
und die Richterin Osterloh

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.
August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 17. Februar 2000 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Rückforderung von nationalen Beihilfen, die gegen europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßen. Sie richtet sich gegen ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. April 1998 (BVerwG, NJW 1998, S. 3728 ff.), in dem die Beschwerdeführerin zur Rückzahlung von Beihilfen verurteilt wurde, die sie unter Verstoß gegen das europäische Gemeinschaftsrecht erhalten hatte. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie des Rechtsstaatsprinzips und des Demokratieprinzips.

I.

1. Die Beschwerdeführerin übernahm im Jahre 1979 die Aluminiumhütte in Ludwigshafen und betrieb diese bis zur Stilllegung am 31. Mai 1987. Im Frühjahr 1983 kam es zu einer Einigung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Beschwerdeführerin über die Auszahlung einer begrenzten Überbrückungshilfe bis zu einem Höchstbetrag von 8 Mio. DM.

Trotz eines Hinweises der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dass die Beihilfen nach Art. 88 Abs. 3 EGV (früher: Art. 93 Abs. 3 EGV) nicht ausgezahlt werden dürften, bevor die Kommission sich hierzu abschließend geäußert habe, bewilligte das Land Rheinland-Pfalz der Beschwerdeführerin im Juni 1983 einen Zuschuss in Höhe von zunächst 4 Mio. DM. Nach mehrfachem Schriftwechsel mit der Bundesregierung stellte die Kommission fest, dass die Gewährung dieser Beihilfe unzulässig gewesen sei und die restliche Beihilfe nicht ausgezahlt werden dürfe, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen habe. Hierüber wurde das Land Rheinland-Pfalz am 28. November 1983 informiert.

Am 30. November 1983 wurde der Beschwerdeführerin ein weiterer Zuschuss in Höhe von 4 Mio. DM bewilligt und in der Folgezeit auch ausgezahlt. Spätestens seit dem 13. Dezember 1983 wusste das Unternehmen durch ein Fernschreiben des rheinland-pfälzischen

Landesministeriums für Wirtschaft und Verkehr von den materiellen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken der Kommission.

Am 14. Dezember 1985 stellte die Kommission in einer an die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Entscheidung fest, dass die der Beschwerdeführerin bewilligte Beihilfe mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei. Sie müsse daher zurückgefordert werden.

Weder die Bundesrepublik Deutschland noch die Beschwerdeführerin erhoben gegen die Kommissionsentscheidung Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Da die Beihilfe in der Folgezeit nicht zurückgefordert wurde, entschied der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in einem von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen habe, indem sie der Entscheidung der Kommission vom 14. Dezember 1985 nicht nachgekommen sei (vgl. EuGH, Sammlung 1989, S. 175 ff.).

Das Land Rheinland-Pfalz nahm daraufhin die Bewilligungsbescheide zurück und forderte die Klägerin zur Rückzahlung des Zuwendungsbetrages von 8 Mio. DM auf. Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage hatte in den ersten beiden Instanzen Erfolg. Das Bundesverwaltungsgericht setzte mit Beschluss vom 28. September 1994 das Revisionsverfahren aus und legte dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 234 Abs. 3 EGV (früher: Art. 177 Abs. 3 EGV) drei Fragen zur Vorabentscheidung vor. Mit Urteil vom 20. März 1997 (vgl. DÖV 1998, S. 287 ff.) hat der Europäische Gerichtshof wie folgt entschieden:

"1. Die zuständige Behörde ist gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, den Bewilligungsbescheid für eine rechtswidrig gewährte Beihilfe gemäß einer bestandskräftigen Entscheidung der Kommission, in der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung verlangt wird, selbst dann noch zurückzunehmen, wenn sie die nach nationalem Recht im Interesse der Rechtssicherheit dafür bestehende Ausschlussfrist hat verstreichen lassen.

2. Die zuständige Behörde ist gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, den Bewilligungsbescheid für eine rechtswidrig gewährte Beihilfe gemäß einer bestandskräftigen Entscheidung der Kommission, in der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung verlangt wird, selbst dann noch zurückzunehmen, wenn sie für dessen Rechtswidrigkeit in einem solchen Maße verantwortlich ist, dass die Rücknahme dem Begünstigten gegenüber als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheint, sofern der Begünstigte wegen Nichteinhaltung des in Art. 93 des Vertrages vorgesehenen Verfahrens kein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe haben konnte.

3. Die zuständige Behörde ist gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, den Bewilligungsbescheid für eine rechtswidrig gewährte Beihilfe gemäß einer bestandskräftigen Entscheidung der Kommission, in der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung verlangt wird, selbst dann noch zurückzunehmen, wenn dies nach nationalem Recht wegen Wegfalls der Bereicherung mangels Bösgläubigkeit des Beihilfeempfängers ausgeschlossen ist."

2. Mit dem im vorliegenden Verfassungsbeschwerde-Verfahren angegriffenen Urteil vom 23. April 1998 wies das Bundesverwaltungsgericht die Anfechtungsklage der Beschwerdeführerin gegen die Rücknahmebescheide ab (BVerwGE 106, 328 ff. = NJW 1998, S. 3728 ff.):

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs auf die Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts stehe fest, dass das Gemeinschaftsrecht im vorliegenden Fall den Rückgriff auf die Ausschlussfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG nicht zulasse. Die Rückforderung verstoße nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes. Das Vertrauensschutzinteresse des Begünstigten trete angesichts des besonderen Gewichts des Rücknahmeinteresses grundsätzlich schon dann zurück, wenn die staatliche Beihilfe ohne Beachtung des in Art. 88 EGV (früher: Art. 93 EGV) zwingend vorgeschriebenen Überwachungsverfahrens, also ohne die

Kontrolle der EG-Kommission gewährt wurde. Eine sichere Grundlage für ein Vertrauen auf die materielle Rechtmäßigkeit der Beihilfe könne nur dann bestehen, wenn das Überwachungsverfahren als Voraussetzung der Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe eingehalten worden sei. Einem sorgfältigen Wirtschaftsunternehmen sei es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, ob diese Voraussetzung erfüllt ist. Sei - wie hier - das vorgeschriebene Überwachungsverfahren nicht durchgeführt worden, so sei das Vertrauen des Beihilfeempfängers nur ausnahmsweise schutzwürdig, wenn dafür besondere Umstände sprächen. Solche besonderen Umstände seien weder dargetan noch sonst ersichtlich.

3. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG. Die Vorabentscheidung des EuGH verletze das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes und stehe damit nicht mehr auf dem Boden der verfassungsmäßigen Ordnung.

Im Übrigen werde auch das in Art. 20 und Art. 38 GG verankerte Demokratieprinzip nicht hinreichend beachtet. Der EuGH und ihm folgend das Bundesverwaltungsgericht griffen mit der Umgestaltung des § 48 VwVfG in die Kompetenz des nationalen Gesetzgebers sowie in die Kompetenz des europäischen Ordnungsgebers ein, indem sie ein gemeinschaftsunmittelbares Verwaltungsverfahrensrecht schafften. Diese Art von Rechtsetzung durch den EuGH sei durch das deutsche Zustimmungsgesetz zum EG-Vertrag nicht mehr gedeckt.

4. Zu der Verfassungsbeschwerde haben sich die Bundesregierung und die Landesregierung Rheinland-Pfalz geäußert.

II.

Die Voraussetzungen für eine Annahme der Verfassungsbeschwerde nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Die Verfassungsbeschwerde wirft keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen auf, denn die hier einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe sind bereits geklärt. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Grundrechte der Beschwerdeführerin angezeigt; die Verfassungsbeschwerde hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>).

1. a) Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit mit ihr die Verletzung von Grundrechten durch das angegriffene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gerügt wird. Dieses ist in den für die Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Teilen durch die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs umfassend vorgeprägt. Es ist nicht erkennbar, dass durch diese Vorabentscheidung der vom Grundgesetz als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell in Frage gestellt würde (vgl. BVerfGE 89, 155 <174 f.>).

b) Im Übrigen bestünden selbst bei einer Überprüfung anhand der Maßstäbe des Grundgesetzes keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts: Weder die Rücknahmeabwägung noch die Nichtanwendung der Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG verstoßen gegen die Verfassungsgrundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (vgl. BVerfGE 59, 128 <166>).

aa) Das Bundesverwaltungsgericht hat bei der Rücknahmeabwägung das Bestandsschutzinteresse der Beschwerdeführerin nicht in verfassungswidriger Weise gegenüber dem öffentlichen Rücknahmeinteresse zurückgestellt. Bei der Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Beihilfen tritt neben das mitgliedstaatliche öffentliche Interesse an der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands ein öffentliches Interesse der Europäischen Gemeinschaft an der Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsordnung. Nach der verfassungsrechtlich unbedenklichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss dieses eigene öffentliche Interesse der Gemeinschaft bei der Rücknahmeabwägung Berücksichtigung finden (vgl. BVerfGE 92, 81 <85 f.>).

Das Bundesverwaltungsgericht würdigt die tatsächliche Situation der Beschwerdeführerin und kommt zu dem Ergebnis, dass es ihr als einem international verflochtenen Unternehmen möglich gewesen sei, die formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Beihilfe zu erkennen (vgl. BVerwG, NJW 1998, S. 3728 <3730>). Die Beschwerdeführerin trägt in ihrer Verfassungsbeschwerde keine Gesichtspunkte vor, denzufolge das Bundesverwaltungsgericht ihre tatsächliche Situation unzutreffend bewertet hat.

bb) Die Nichtanwendung der Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG ist eine Frage der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts. Nach der Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs steht fest, dass das Gemeinschaftsrecht die Rücknahme der Beihilfe auch nach Ablauf der Jahresfrist verlangt. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die Fristregelung nicht anzuwenden, beruht auf dem Grundsatz, dass dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem einfachen deutschen Recht zukommt. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach entschieden, dass dieser Grundsatz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. BVerfGE 31, 145 <173 ff.>; 75, 223 <244>).

Im vorliegenden Fall hatte das begünstigte Unternehmen schon im Jahr der Subventionsvergabe die Möglichkeit, die materiellen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken zur Kenntnis zu nehmen. Hinzu kommt, dass es nach der Würdigung des Bundesverwaltungsgerichts der Beschwerdeführerin möglich war, die in der Nichtanzeige liegende formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit zu erkennen. Unter diesen Umständen konnte kein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen der Beschwerdeführerin darauf entstehen, die Subvention trotz der Rückforderungsanordnung der Kommission durch schlichten Zeitablauf allein auf Grund der Rechtswirkungen des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG auf Dauer behalten zu dürfen.

2. Die Frage nach einem ausbrechenden Rechtsakt im Sinne des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f.>) stellt sich im vorliegenden Verfahren nicht. Die Entscheidung des EuGH, mit der die Rechtsauffassung der Bundesregierung und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz in allen drei Teilen des Vorabentscheidungsverfahrens übereinstimmte (vgl. EuGH, DÖV 1998, S. 287, Nrn. 29, 40, 47), dient allein der Durchsetzung der in Art. 88 Abs. 2 UAbs. 1 EGV (früher: Art. 93 Abs. 2 UAbs. 1 EGV) ausdrücklich vorgesehenen Befugnis der Kommission, die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen anzuordnen. Sie wirkt damit im Einzelfall und schafft kein allgemeines gemeinschaftsunmittelbares Verwaltungsverfahrensrecht.

3. Im Übrigen wird von einer Begründung abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG).

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Sommer Broß Osterloh