

Unternehmenssanierung im Wege staatlicher Beihilfen nach den europarechtlichen Vorgaben der Art. 87 ff. EGV und den darauf gestützten Leitlinien der Kommission*)

Alfred Grof

I. Einleitung

II. Die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen nach EU-Recht

1. Art. 87 bis 89 des EG-Vertrages
 - 1.1. Verfahrensrechtlicher Rahmen
 - 1.2. Grundsatz des generellen Subventionsverbotes
 - 1.3. Ausnahmen
2. Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten
 - 2.1. Rettungsbeihilfen
 - 2.2. Umstrukturierungsbeihilfen
3. Gesamtbeurteilung

III. Ausgewählte Fallkonstellationen

1. Zur Problematik der „Wettbewerbsverfälschung“ i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EGV
 - 1.1. Entscheidung der Kommission vom 15.7.1997, 98/364/EG
 - 1.2. Entscheidung der Kommission vom 7.10.1987, 88/167/EWG
 - 1.3. Entscheidung der Kommission vom 17.3.1999, 2000/199/EG
2. Zur „DDR-Klausel“ in Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV
3. Zur „Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt“ i.S.d. Art. 87 EGV bzw. zum „Grundsatz des marktwirtschaftlichen Kapitalgebers“ i.S.d. RUB-Leitlinien
 - 3.1. Entscheidung des EuGeI vom 6.10.1999, T-110/97
 - 3.2. Entscheidung des EuGeI vom 12.12.2000, T-296/97
4. Regionalbeihilfen i.S.d. Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV
5. Feststellungsklage gemäß Art. 88 Abs. 2 EGV
6. Vereinbarkeit von Beihilfen nach dem EGKS-Vertrag mit dem gemeinsamen Markt

Literaturverzeichnis

* Der Autor dankt Frau Mag. Sandra Schinko für ihre wertvolle Mithilfe.

I. Einleitung

Die weltverändernden terroristischen Flugzeuganschläge am 11. September 2001¹ in den USA waren insbesondere auch für verschiedene europäische Fluglinien freilich nur mehr das berühmte „Tüpfelchen auf dem i“ für deren schon über längere Zeit bestehendes, gleichsam „chronisches“ Insolvenzproblem. Kurze Zeit später geriet die SWISSAIR in ärgste Turbulenzen, konnte aber praktisch gerade noch in letzter Minute (und frei von jeglichen EU-rechtlichen Bindungen) durch einen Schulterschluss zwischen dem Staat und den renommiertesten Schweizer Wirtschaftsunternehmen vor dem Zerfall gerettet werden². Für das belgische Traditionsunternehmen SABENA kam hingegen tatsächlich das „Aus“, nachdem die EU-Kommission der nationalen Regierung untersagt hatte, die drohende Insolvenz durch staatliche Beihilfen abzuwenden³. Diese Entscheidung stand insbesondere unter dem Eindruck, dass der ECOFIN-Rat mit Beschluss vom 21. September 2001 – ungeachtet aller Schreckensszenarien – seinen Willen dahin zum Ausdruck brachte, „dass die Luftfahrtindustrie, wo immer es möglich ist, marktkonforme Lösungen ohne Zuhilfenahme von staatlicher Unterstützung findet“⁴. Davon ausgehend kamen die nationalen EU-Regierungen überein, den Luftfahrtunternehmen trotz ihrer bedrohlichen wirtschaftlichen Lage als Unterstützung Maßnahmen vorerst lediglich für einen begrenzten Zeitraum (ein Monat) eine staatliche Haftungsübernahme als Ausgleich für die künftig im Hinblick auf Terroranschläge drastisch eingeschränkten Versicherungsleistungen zu gewähren⁵, gleichzeitig aber „allgemeine staatliche Beihilfen für unprofitable Unternehmen auszuschließen“⁶.

Erstmals rückte damit – zumindest aus der Sicht des gegenwärtig noch relativ „jungen“ Mitgliedstaates Österreich – die hierzulande bislang eher wenig geläufige allgemeine Haltung der EU zur nationalen Subventionspolitik in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit.

Gegenstand dieses Beitrages soll daher sein, der **allgemeinen** Frage nachzugehen, unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist, dass ein Mitgliedsland den Unternehmen seines Ingerenzbereiches – und in diesem Sinne „nationalen“ Unternehmen staatlicher oder privater Art – Beihilfen und somit entweder einen generellen Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen ausländischer Provenienz oder auch gegenüber inländischen Konkurrenten gewährt; dass diese Art der Bevorzugung bestimmter Unternehmen in der Praxis gerade in Fällen drohender In-

1 Vgl. z.B. Die Presse v. 13.9.2001: „Explosionen, Flammen, Panik: Ein Tag, der die USA veränderte“; v. 14.9.2001: „Menschen in aller Welt hoffen auf ein Wunder und mehr Überlebende“; und v. 15.9.2001: „Terror in den USA: Gedanken über eine unfassbare Katastrophe“.
2 Vgl. z.B. Die Presse v. 24.10.2001: „Swissair: Franken-Milliarden für das Prinzip Hoffnung“.

3 Vgl. z.B. Der Standard v. 8.11.2001: „Sabena: Pleite trotz EU-Geschäft“; s.a. Der Standard v. 27.12.2001: „Luftfahrt in ihrer schwersten Krise“.

4 Vgl. Wiener Zeitung vom 26.9.2001: „Bundeshaftung für Airlines fix“.

5 Für Österreich vgl. BGBl. I 117/2001.

6 Vgl. Wiener Zeitung vom 26.9.2001: „Bundeshaftung für Airlines fix“.

solvenz die Ausgeglichenheit des Wettbewerbs zu beeinträchtigen geeignet ist, liegt auf der Hand. Zu diesem Zweck soll zunächst ein Überblick über die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gegeben⁷ und daran anschließend zur Verdeutlichung eine signifikante Gruppe konkreter praktischer Fallbeispiele⁸ dargestellt werden, um so ein praxisrelevantes Gesamtbild der tragenden rechtlichen Vorgaben für die staatliche Subventionstätigkeit im Insolvenzfall zu erhalten.

II. Die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen nach EU-Recht

1. Art. 87 bis 89 des EG-Vertrages

Die grundlegenden Bestimmungen zur Regelung der Problematik nationaler Beihilfen⁹ finden sich im dritten Teil („Die Politiken der Gemeinschaft“) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹⁰ unter Titel VI („Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften“), Kapitel 1 („Wettbewerbsregeln“) Abschnitt 2 („Staatliche Beihilfen“), also in den Art. 87 ff.¹¹ EGV. Auf Grund ihrer direkten Geltung stellen diese auch in Österreich unmittelbar maßgebliches Recht dar¹².

1.1. Verfahrensrechtlicher Rahmen

Zunächst folgt aus der zentralen **verfahrensrechtlichen** Anordnung des Art. 88 Abs. 3 EGV, dass die Kommission der EU durch den jeweiligen Staat von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe so rechtzeitig zu unterrichten ist, dass sie sich dazu äußern kann. Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Förderungsvorhaben nach den inhaltlichen Determinanten des Art. 87 EGV mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so hat sie dem betreffenden Staat zunächst unter Fristsetzung die Aufhebung bzw. Umgestaltung der Beihilfe aufzutragen bzw. diesen im Weigerungsfalle letztlich vor dem EuGH wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts zu klagen; bestehen hingegen keine Bedenken, so hat die Kommission eine sog. (positive) **Vereinbarkeitsentscheidung** zu treffen¹³.

1.2. Grundsatz des generellen Subventionsverbotes

In **materiellrechtlicher** Hinsicht lässt sich für den gegebenen Zusammenhang aus Art. 87 Abs. 1 EGV zunächst als oberstes Prinzip ableiten, dass staatliche

⁷ Vgl. unten, Teil II.

⁸ Vgl. unten, Teil III.

⁹ Zwar sind die Art. 87 ff. EGV nach ihrem Wortlaut nicht auf Gemeinschaftsbeihilfen anzuwenden; jene von der EU selbst gewährten Subventionen unterliegen aber jedenfalls dem allgemeinen Grundsatz des freien Wettbewerbs (vgl. EuGH v. 21.5.1987, Rs. 249/1985).
¹⁰ ABl. 1997 C 340/1 (= BGBl. III 1999/86).

¹¹ Früher: Art. 92 ff. EGV.

¹² Vgl. dazu allgemein *Öhlinger*, 1999, Rn 49 ff.; *Adamovich/Funk/Holzinger*, 1997, Rn 17.026; *Walter/Mayer*, 2000, Rn 246/9 ff.

¹³ Vgl. grundsätzlich *Schütterle*, 1995, 391.

Beihilfen an Unternehmen, die eine Verfälschung des Wettbewerbes bewirken (können), mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind, wenn sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Der Begriff der *staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen* i.S. dieser Bestimmung ist **weit**, nämlich in dem Sinne zu verstehen, dass darunter nicht nur die unmittelbaren Zuwendungen durch die Hoheitsträger, sondern auch solcher Einrichtungen, die vom Staat zur Durchführung der Beihilfengewährung errichtet oder benannt wurden, fallen¹⁴.

Wettbewerbsverfälschend wirkt eine Beihilfe nicht schon allein deshalb, weil dieser keine äquivalente Gegenleistung des begünstigten Unternehmens gegenübersteht; Voraussetzung ist vielmehr, dass die Stellung des Subventionsempfängers (oder eines Dritten) auf einem bestimmten Markt zu Lasten seiner (potenziellen) Konkurrenten verbessert wird. Ob ein derartiger Effekt eintritt, wird anhand einer vergleichenden Marktanalyse der Konkurrenzlage vor und nach einer (beabsichtigten) Subventionierung ermittelt¹⁵.

Aus dem **Verbotscharakter** des Art. 87 Abs. 1 EGV folgt, dass – neben der Kommission – auch der einzelne Konkurrent eine behauptete Zuwiderhandlung gegen diese Anordnung mit Klage gemäß Art. 230 (vierter Absatz) EGV vor dem EuGH geltend machen kann; darüber hinaus ist eine Beschwerdemöglichkeit vor nationalen Instanzen jedoch nur dann und insoweit gegeben, als ein Rechtsweg gegen jenen (privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen) Rechtsakt, mit dem die verbotswidrige Beihilfe konkret gewährt wurde, offen steht.

Nach der theoretischen Konzeption des Art. 87 Abs. 1 EGV ist der Binnenhandel von dieser Subventionsbeschränkung grundsätzlich nicht erfasst. Der EuGH nimmt jedoch eine *Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten* auch dann an, wenn diese bloß in mittelbarer Form erfolgt – z.B. wenn das begünstigte Unternehmen (fast) seine gesamte Produktion in Drittstaaten absetzt, gleichzeitig aber auch Unternehmen aus anderen Mitgliedsländern in die- sen Drittstaat exportieren (wollen)¹⁶ –, sodass es lediglich bei Subventionen mit ausschließlich lokalem oder regionalem Charakter (z.B. für nicht überregionale Tageszeitungen) am Merkmal der Zwischenstaatlichkeit fehlt. Angesichts der fortschreitenden faktischen Verflechtung der einzelstaatlichen Märkte verliert so- hin diese *Zwischenstaatsklausel* zunehmend an praktischer Bedeutung.

1.3. Ausnahmen

Von diesem (zuvor dargestellten und sohin) weit reichenden Subventionsverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV sind jedoch – in Ausführung des eingangs genannten Vorbehaltes – in Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV selbst (im Ergebnis¹⁷ de facto **taxative**) Ausnahmen vorgesehen.

¹⁴ Vgl. z.B. EuGH v. 30.11.1993, Rs. C-189/91, Rn 16.

¹⁵ Vgl. z.B. schon EuGH v. 2.7.1974, Rs. 173/73.

¹⁶ Vgl. z.B. EuGH v. 21.3.1990, Rs. C-142/87.

¹⁷ Zum Verhältnis zwischen Art. 28 ff. und Art. 87 ff. EGV vgl. *Cremer*, 1999, Rn 46 ff. zu Art. 87 EGV.

1.3.1. Absolute Ausnahmen (Legalausnahmen)

A priori sind Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden; Beihilfen zur Beilegung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind und Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der BRD, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind, jedenfalls als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen (Art. 87 Abs. 2 EGV).

Liegt eine derartige Ausnahmekonstellation vor, muss die Kommission die Beihilfe ohne weitere inhaltliche Prüfung genehmigen; ihr kommt sohin im Zuge der Entscheidung in einem Verfahren gemäß Art. 88 Abs. 2 EGV **kein Ermessen** zu¹⁸. Von der Aktualität der eingangs geschilderten Ereignisse (wirtschaftliche Schwierigkeiten im Gefolge von Terroranschlägen) abgesehen ist die derzeitige praktische Bedeutung dieser Ausnahmeregelung – selbst mit Blick auf die Wiedervereinigungsklausel des Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV – gering.

1.3.2. Relative Ausnahmen (Ermessen der Kommission)

Demgegenüber kommt der Kommission nach Art. 87 Abs. 3 i. V. m. Art. 88 EGV – im Sinne einer **Ermessensentscheidung**¹⁹ – hinsichtlich folgender Arten von staatlichen Subventionen die Befugnis zu, diese nach einer entsprechenden materiellrechtlichen Prüfung als mit den Grundsätzen des gemeinsamen Marktes vereinbar zu erklären:

- Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.

Nach den Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung²⁰ werden als Fördergebiete grundsätzlich jene Regionen eingestuft, in denen das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung gemessen an Kaufkraftstandards weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts erreicht.

- Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates.

Der zentrale Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 lit. b erste Alt. EGV liegt nach der gegenwärtigen Beurteilungspraxis der Kommission in transnationalen Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, während sie diese Bestimmung für Umweltschutz- und Energiesparungssubventionen jetzt nur mehr in Sonderfällen heranzieht. Noch restriktiver erfolgt die Handhabung des Art. 87 Abs. 3 lit. b zweite Alt. EGV, nämlich nur in Fällen einer erheblichen allgemeinen Störung, die die gesamte Wirtschaft oder jedenfalls mehrere Regionen oder Wirtschaftszweige eines Mitgliedstaates betrifft (z.B. Griechenland nach der Erdölkrise 1987 und 1991).

¹⁸ Vgl. z.B. EuGH v. 17.8.1980, Rs. 730/79.

¹⁹ Vgl. z.B. EuGH v. 17.8.1980, Rs. 730/79, Rn 17, u. v. 22.3.1977, Rs. 74/76, Rn 11/12.

²⁰ ABl. 1998 C 74/9.

- Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Dieser Tatbestand bildet in der Praxis den Hauptanwendungsfall für Ausnahmegewährungen vom generellen Subventionsverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV, wobei die Kommission auf der Grundlage genereller „Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien“ zwischen sektoralen Beihilfen (für Unternehmen aus bestimmten Wirtschaftszweigen²¹), Regionalbeihilfen²², Ausfuhrbeihilfen²³ und horizontalen (allgemeinen) Beihilfen unterscheidet, wobei zu Letzteren Umweltschutzbeihilfen²⁴, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen²⁵, Beihilfen an Klein- und Mittelbetriebe²⁶ sowie auch – für den gegebenen Zusammenhang von zentralem Interesse – Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen zählen.

Nach den „Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ – auf die im Folgenden noch näher einzugehen sein wird²⁷ – berücksichtigt die Kommission in diesem Zusammenhang insbesondere das gemeinschaftliche Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie die Entwicklungen bei der Beurteilung von staatlichen Kapitalzuführungen, Finanztransfers an öffentliche Unternehmen und Beihilfen an Klein- und Mittelbetriebe; in Sektoren, für die spezifische Gemeinschaftsvorschriften bestehen, finden diese Leitlinien jedoch nur insoweit Anwendung, als sie mit diesen besonderen Vorschriften übereinstimmen.

- Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Diese durch den Vertrag von Maastricht eingefügte Bestimmung schafft erleichterte Freistellungsvoraussetzungen für Kulturbeliefen; die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks blieb dadurch unberührt²⁸.

- Sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Der bisher einzige Anwendungsfall dieser Ausnahmebestimmung sind die Verordnungen über Beihilfen für den Schiffsbau²⁹.

Die wesentlichen Determinanten für das der Kommission in diesem Zusammenhang zukommende Ermessen bestehen nach Art. 87 Abs. 3 EGV darin, dass

²¹ Textil-, Kunstfaser und Kraftfahrzeugindustrie sowie der nicht unter den EGKS-Vertrag fallende Stahlbereich.

²² Vgl. die Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, ABl. 1998 C 74/9, wonach die regionale Abweichung bezüglich des Einkommens mindestens 15 % unter und die strukturelle Arbeitslosigkeit mindestens 10 % über dem Landesdurchschnitt liegen muss.

²³ Soweit diese Beihilfen zur Außenausfuhr (in Nicht-EU-Staaten) betreffen; Exporte in andere Mitgliedstaaten sind demgegenüber nicht genehmigungsfähig und werden von der Kommission auch de facto konsequent verfolgt und unterbunden.

²⁴ ABl. 1994 C 72/3.

²⁵ ABl. 1996 C 45/5; zentrales Kriterium für die Bemessung der höchst zulässigen Beihilfenintensität ist die Marktnähe bzw. -ferne des Forschungsvorhabens.

²⁶ ABl. 1996 C 213/4.

²⁷ S. unten, II.2.

²⁸ Vgl. das Protokoll (Nr. 32/1997) zum EGV über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten.

²⁹ ABl. 1995 L 332/1 und 1996 L 251/5.

die Beihilfe jeweils den in dieser Bestimmung genannten Zielen dienen und zu deren Förderung geeignet sein muss, sowie, dass im Zuge der Abwägung der für bzw. gegen die Vereinbarkeit der Subvention mit dem Gemeinschaftsrechtsprechenden Aspekte jene sozialen und wirtschaftlichen Wertungen einfließen, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind³⁰.

2. Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten

Um diesen vom Wortlaut her sehr weit gefassten Ermessensbereich für die Mitgliedstaaten, aber auch für die potentiellen Subventionsempfänger besser kalkulierbar zu machen, hat die Kommission – soweit es für den hier maßgeblichen Zusammenhang von Interesse ist – gestützt auf den Ausnahmetatbestand des Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV in einer Art „Selbstbindung“ erstmals für die Periode 1995 bis 1997 spezifische Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen erlassen³¹. Diese wurden in der Folge mit entsprechenden Adaptierungen jeweils zeitlich befristet fortgeschrieben³², sodass gegenwärtig seit dem 1.1.2000³³ die RUB-Leitlinien aus dem Jahr 1999³⁴ gelten.

Die Kommission geht hinsichtlich derartiger Beihilfen nunmehr von einer prinzipiell strengen Sichtweise aus, nämlich dahin, dass staatliche Beihilfen zur Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten³⁵ vor dem Konkurs und zur Erleichterung ihrer Umstrukturierung nur bei Vorliegen spezifischer Umstände – z.B. aus bestimmten sozial- oder regionalpolitischen Gründen; weil die positive Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen für die Volkswirtschaft zu berücksichtigen ist; weil eine wettbewerbsbestimmte Marktstruktur erhalten bleiben soll und das Verschwinden von Unternehmen zu einer Monopolsituation bzw. zu einem engen Oligopol führen könnte o.Ä. – als zulässig angesehen werden³⁶.

2.1. Rettungsbeihilfen

Rettungsbeihilfen, die ihrer Natur nach vorübergehenden Charakter haben³⁷, dürfen nur als *Liquiditätsbeihilfen*, d.h. in Form von Krediten oder Kreditbürgschaften, gewährt werden. Dabei ist ein Zinssatz festzulegen, der mindestens den

³⁰ Vgl. z.B. EuGH v. 17.9.1980, Rs. 730/79, Rn 24.

³¹ Vgl. die „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ (im Folgenden kurz: „RUB-Leitlinien“), ABl. 1994 C 368/12.

³² ABl. 1997 C 283/2, in Geltung bis zum 31.12.1997.

³³ Befristet auf fünf Jahre; vgl. Rn 97 der RUB-Leitlinien 1999.

³⁴ ABl. 1999 C 288/2.

³⁵ Zur Definition der Begriffe „Unternehmen in Schwierigkeiten“ und „Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen“ vgl. die Rn 4 ff., und 9 ff. der RUB-Leitlinien 1999.

³⁶ Vgl. Rn 3 der RUB-Richtlinien 1999.

³⁷ Eine Rettungsbeihilfe soll die Weiterführung eines gefährdeten Unternehmens entweder so lange, wie dies zur Aufstellung eines Umstrukturierungs- oder Liquidationsplanes notwendig ist, und/oder für die Zeit ermöglichen, die die Kommission braucht, um über diesen Plan zu entscheiden (vgl. Rn 10 der RUB-Leitlinien 1999).

³⁸ Vgl. dazu und zum Folgenden Rn 23 der RUB-Leitlinien.

Zinssätzen, die für Darlehen an gesunde Unternehmen üblich sind, vergleichbar ist bzw. den von der Kommission festgelegten Referenzzinssätzen entspricht³⁸. Die Rettungsbeihilfe muss aus akuten sozialen Gründen gerechtfertigt sein und darf keine gravierenden Ausstrahlungseffekte in andere Mitgliedstaaten haben. Ihre Genehmigung erfolgt i.d.R. nur für einen Zeitraum von sechs Monaten – innerhalb dieser Frist muss entweder ein Umstrukturierungs- oder ein Liquidationsplan vorgelegt werden – und ist der Höhe nach auf jenen Betrag begrenzt, der für die Weiterführung des Unternehmens unumgänglich erforderlich ist (z.B. zur Deckung der Lohnkosten). Wiederholte Rettungsmaßnahmen, die lediglich den Status quo aufrechterhalten oder nur ein ohnehin unvermeidbares Ende hinaus-zögern, werden von der Kommission nicht genehmigt.

2.2. Umstrukturierungsbeihilfen

Bei – ebenfalls bloß einmaligen³⁹ – *Umstrukturierungsbeihilfen* verschafft sich die Kommission Gewissheit darüber, dass die momentanen Wettbewerbsverhältnisse durch die mit der Weiterführung des begünstigten Unternehmens verbundenen Vorteile und allenfalls auch durch ausreichende Gegenleistungen an die Konkurrenten insgesamt wieder aufgewogen werden. Zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität ist ein tragfähiger Umstrukturierungsplan vorzulegen, der darauf basiert, in erster Linie durch interne Maßnahmen eine Verbesserung der langfristigen Rentabilität des gefährdeten Unternehmens zu gewährleisten⁴⁰, und zwar derart, dass die eskomptierte Eigenkapitalrentabilität des neu strukturierten Unternehmens dazu hinreichen wird, um künftig aus eigener Kraft im Wettbewerb bestehen zu können. Gleichzeitig sind nachteilige Auswirkungen der Beihilfe durch eine entsprechende Gegenleistung für die Konkurrenten nach Möglichkeit abzumildern (i.d.R. durch eine Ex-post-Begrenzung der Präsenz des begünstigten Unternehmens auf dem Markt nach dem Abschluss der Umstrukturierungsphase)⁴¹. Die Höhe und Intensität der Beihilfe ist auf das unbedingt notwendige Minimum⁴² zu beschränken, wobei das subventionierte Unternehmen in diesem Zusammenhang auch bedeutende Eigenleistungen (z.B. Verkauf von für den Fortbestand nicht unerlässlichen Vermögenswerten; Fremdfinanzierung zu Marktbedingungen) erbringen muss, um insgesamt die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen der Beihilfe in Grenzen zu halten⁴³. Die Kommission kann die Genehmigung der Umstrukturierungsbeihilfe an weitere Bedingungen knüpfen⁴⁴; die Erfüllung derartiger Auflagen sowie die vollständige Umsetzung des Umstrukturierungsplanes⁴⁵ wird anhand entsprechender Jahresberichte laufend kontrolliert⁴⁵.

³⁸ Vgl. dazu und zum Folgenden Rn 23 der RUB-Leitlinien.

³⁹ Vgl. Rn 48 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴⁰ Vgl. Rn 32 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴¹ Vgl. Rn 35 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴² Vgl. Rn 40 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴³ Vgl. Rn 42 der RUB-Leitlinien.

⁴⁴ Vgl. Rn 43 f. der RUB-Leitlinien.

⁴⁵ Vgl. Rn 45 ff. der RUB-Leitlinien.

Sondervorschriften bestehen schließlich für Umstrukturierungsbeihilfen an kleine und mittlere Unternehmen⁴⁶ sowie für solche im Agrarsektor⁴⁷.

3. Gesamtbeurteilung

Aus der vorstehenden Übersicht zeigt sich, dass die EU-Kommission der Gewährung von Ausnahmen vom grundsätzlichen Subventionsverbot, im Besonderen den staatlichen Beihilfen für Insolvenzfälle – soweit die Ermessensklausel des Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV nach Maßgabe der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen überhaupt zum Tragen kommt –, im Interesse des freien Wettbewerbes grundsätzlich **reserviert** gegenübersteht. Anzeigepflicht, Genehmigungsverfahren, begleitende Kontrolle und gerichtliche Klagebefugnis tragen darüber hinaus dazu bei, dass staatliche Beihilfen im Insolvenzfall gesamthaft betrachtet – von Subventionen für kleinere und mittlere Unternehmen, für den Agrarsektor oder im Gefolge anders gearteter Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Regionalförderung) abgesehen – bloß eine Ausnahmeerscheinung darstellen (dürfen)⁴⁸.

Auf dieser Prämisse, wonach sich der Staat selbst im drohenden Insolvenzfall einer Marktbeeinflussung weitestgehend zu enthalten hat, baut letztlich auch das (Europäische) Übereinkommen über Insolvenzverfahren vom 23.11.1995⁴⁹ sowie die jeweilige Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben ins nationale Recht⁵⁰ auf. Dem jährlichen Subventionsbericht⁵¹ der Bundesregierung kann jeweils der relativ geringe Anteil der Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen an den gesamten staatlichen Unterstützungsleistungen entnommen werden.

⁴⁶ Vgl. Rn 64 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴⁷ Vgl. Rn 70 ff. der RUB-Leitlinien.

⁴⁸ Über dieses Ergebnis vermag auch die im Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU für das Jahr 2000 (derzeit abrufbar unter: <http://www.europa.eu.int> [Tätigkeitsbereiche – Wettbewerb – Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union – Staatliche Beihilfen]) bewusst positiv gewählte Formulierung („Im Jahr 2000 hat die Kommission 869 Anmeldungen neuer bzw. geänderter bestehender Beihilfen und 133 Fälle nicht angemeldeter Beihilfen registriert. In 623 Fällen entschied sie, keine Einwände zu erheben; in 76 Fällen leitete sie das Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV ein. Diese förmlichen Prüfverfahren wurden in 17 Fällen mit einer befürwortenden Entscheidung, in 38 Fällen mit einer ablehnenden Entscheidung und in 11 Fällen durch eine mit Bedingungen und Auflagen verbundene Entscheidung abgeschlossen.“) nicht hinwegzutäuschen, weil sich die genehmigten Subventionen einerseits zum weitaus überwiegenden Teil auf kleine und mittlere Unternehmen ohne wesentlichen Markteinfluss bzw. auf den Bereich der Landwirtschaft beziehen und zum anderen gerade daraus deutlich wird, dass die Prüfverfahren nur in ca. 20% der Fälle ohne Beanstandung enden. Vgl. dazu auch näher Rawlinson, 1999, Rn 35 ff.

⁴⁹ Abgedr. bei Mohr, 1997, 225 ff.

⁵⁰ Vgl. allgemein Rebhahn, 1998, Rn 801 ff., insbes. Rn 815, sowie zum Unternehmensreorganisationsgesetz Mohr, 1997, 51 ff., und die Erläuterungen zur RV, 734 BlnGR 20. GP, 145 ff.

⁵¹ Vgl. zuletzt BMF, Förderungsbericht 2000, 2001.

III. Ausgewählte Fallkonstellationen

Zwecks illustrativer Ergänzung der vorstehenden Ausführungen sollen im Folgenden einige signifikante Beispiele aus der Entscheidungspraxis der Europäischen Organe dargestellt werden.

1. Zur Problematik der „Wettbewerbsverfälschung“ i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EGV 1.1. Entscheidung der Kommission vom 15.7.1997, 98/364/EG⁵²

Eine staatliche Holdinggesellschaft beschloss, eines ihrer Tochterunternehmen zu privatisieren. Um dieses Vorhaben durchführen zu können, wurden dem Unternehmen zur Schuldentilgung Mittel in Höhe von 24 Mio. ECU zur Verfügung gestellt. Diese Beihilfe wurde von der Kommission unter Hinweis auf einen beträchtlichen Abbau von Produktionskapazitäten, eine Entflechtung dieser beiden Unternehmen und den Standort in einem Förderungsgebiet nach Art. 92 Abs. 3 lit. a EGV genehmigt. Im Anschluss an diese ohne zusätzliche Auflagen genehmigte Förderungsmaßnahme hat die Holdinggesellschaft dem Unternehmen weitere Beihilfen gewährt, nämlich eine Bürgschaftsübernahme in Höhe von 1,62 Mrd. ESP, einen Zuschuss in Höhe von 983 Mio. ESP und schließlich eine von der galicischen Regierung in Aussicht gestellte Bürgschaft für 2,5 Mrd. ESP. Nach Ansicht der spanischen Regierung handelte es sich bei diesen Förderungsmaßnahmen um keine staatlichen Beihilfen im Sinn des Art. 87 Abs. 1 EGV, denn die Holdinggesellschaft habe in beiden Fällen wie ein privater Kapitalanleger nach den üblichen marktwirtschaftlichen Grundsätzen gehandelt. Die übernommene Bürgschaft in Höhe von 1,62 Mrd. ESP sei lediglich ein Beitrag zur Finanzierung der notwendigen Umstrukturierungsmaßnahmen gewesen, es habe keine Gefahr eines Konkurses bestanden. 1994 verschlimmerten sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, weshalb die Regierung dem ausgegliederten Unternehmen zum Zweck der Umstrukturierung finanzielle Mittel in Höhe von 983 Mio. ESP bereitgestellt und darüber hinaus die Holdinggesellschaft ihrer Verpflichtung als Bürge für 1,62 Mrd. ESP enthoben habe. Die Bürgschaft in Höhe von 2,5 Mrd. ESP sei schließlich noch nicht schlagend geworden.

Die Kommission hat diese neuerlichen Subventionen nicht genehmigt, sondern in einem Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV festgestellt, dass die Förderungsmaßnahmen zu Gunsten des ausgegliederten Unternehmens den Wettbewerb i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EGV erheblich verfälscht haben, weil sie diesem Unternehmen die Möglichkeit gaben, seine Erzeugnisse über einen langen Zeitraum hinweg zu Preisen anzubieten, die künstlich niedrig gehalten wurden. Die Mitbewerber konnten mit diesen Preisen nicht mithalten, da sie keine Subventionen vom Staat erhielten. Außerdem hätte kein privater Kapitalgeber für ein so stark verschuldetes Unternehmen eine Bürgschaft ohne Gegenleistung übernommen, wie dies die Staatsholding im Jahr 1992 getan hat.

⁵² ABI. 1998 L 164/30.

Formal gesehen wurde die Beihilfe außerdem unrechtmäßig gewährt, da die Förderungsmaßnahme außerhalb der genehmigten Beihilferegulierung erfolgte.

Materiell betrachtet konnte die Beihilfe jedoch gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV im Ergebnis als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar qualifiziert werden, weil sie mit den Leitlinien der Gemeinschaft für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten im Einklang stand. Zwar wurde die Beihilfe nicht unmittelbar im Zusammenhang mit einem Umstrukturierungsplan gewährt, dennoch war aber zu berücksichtigen, dass bereits unmittelbar nach der Privatisierung Versuche zur Wiederherstellung der Rentabilität unternommen wurden. Die Beihilfe war somit als Bestandteil eines umfassenden Prozesses zu sehen, an dessen Ende der jüngst vorgelegte Plan als letzter und bislang ehrgeizigster Versuch zur Wiedererzielung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens stand. Dass das Unternehmen auf die Bürgschaft verzichtete, machte deutlich, dass ihm die Kreditinstitute während der Umstrukturierung keine zusätzlichen Darlehen gewähren mussten und auf eine erfolgreiche Unternehmenssanierung vertrauten. Darüber hinaus waren die sozialen Folgen und der Umstand zu berücksichtigen, dass das Unternehmen einer der wichtigsten Arbeitgeber in einem strukturschwachen Gebiet im Sinne des Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV war und lediglich über einen relativ geringen Marktanteil verfügte. Es bestand daher kein Grund für die Annahme, dass sich die Förderungsmaßnahmen zu Gunsten des Unternehmens spürbar auf den gemeinsamen Markt auswirken werden.

Die Rettungsbeihilfe in Form von Bürgschaften über insgesamt 700 Mio. ESP und von Lohnkosten in Höhe von 350 Mio. ESP, die dem Unternehmen 1995 bis zum Abschluss des Verfahrens nach Art. 88 Abs. 2 EGV gewährt wurde, stellte ebenfalls eine staatliche Beihilfe im Sinn von Art. 87 Abs. 1 EGV dar. Voraussetzung für die Genehmigung einer Rettungsbeihilfe ist, dass die Kriterien der Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten erfüllt sind, was im gegenständlichen Fall materiell gesehen zutraf.

1.2. Entscheidung der Kommission vom 7.10.1987, 88/167/EWG⁵³

Mit dem Gesetz Nr. 1386/1993 zur Organisation der finanziellen Umstrukturierung von Unternehmen wurde in Griechenland die Behörde für Unternehmenssanierung (OAE) eingerichtet. Danach bestand die Aufgabe dieser Behörde in der Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes durch die finanzielle Sanierung von Unternehmen, z.B. im Wege der Übernahme und Leitung von Betrieben, die sich in der Erneuerung befinden oder von sozialisierten Unternehmen; durch Beteiligung am Kapital von bestehenden oder zu gründenden Unternehmen; durch die Gewährung von Darlehen an Unternehmen, an denen die Behörde selbst beteiligt ist, die Übernahme von Bürgschaften für solche Darlehen und die Begebung von Anleihen; den Erwerb von Schuldverschreibungen des Staates; etc.

⁵³ ABl. L 076/18.

Die OAE war eine halbstaatliche Organisation. An ihrem Grundkapital waren der griechische Staat, die Gebietskörperschaften, die Arbeitnehmervertretungen, die staatlich kontrollierten Banken und staatlichen Unternehmen beteiligt. Die finanziellen Mittel der Behörde wurden vom Staat bereitgestellt. Die Behörde sanierte Unternehmen, auf die ein Großteil der griechischen Industrieproduktion und der Ausfuhr entfällt. Diese Unternehmen standen im innergemeinschaftlichen Wettbewerb mit Unternehmen, die vergleichbare Vorteile wie die von der Behörde gewährten Hilfen nicht in Anspruch nehmen konnten.

Zu einer derartigen Konstruktion hat die Kommission festgestellt, dass die OAE diese Vorteile nur aufgrund ihrer Finanzmittel, ihrer Befugnisse und ihres Status als halbstaatliche Behörde gewähren konnte. Beihilfen, die im Sinne von Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden sollen, müssen zur Abstellung einer ernsthaften Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates beitragen. Wenngleich diese Ausnahmebestimmung eng auszulegen ist, erschien hier die Anwendung der zweiten Alternative dieser Bestimmung dennoch vor allem im Hinblick auf das Protokoll Nr. 7 zur griechischen Beitrittsakte vertretbar, wenn gleichzeitig folgende Bedingungen gewährleistet waren:

Die griechische Regierung musste der Kommission die Einzelfälle der Anwendung dieses Gesetzes auf Unternehmen mit wenigstens 300 Beschäftigten in einem nicht empfindlichen Wirtschaftszweig und wenigstens 100 Beschäftigten in einem empfindlichen Wirtschaftszweig melden; es durfte zu keiner Ausweitung von Kapazitäten bzw. von zusammengerechneten Kapazitäten im Falle von Zusammenschlüssen oder der Übernahme von Unternehmen erfolgen und zudem mussten die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen ergriffen werden, um das Fortbestehen der betreffenden Unternehmen zu gewährleisten; weiters waren alle Beihilfen, die die Regierung im Rahmen anderer Subventionsprogramme solchigen Firmen, für die die OAE bereits tätig geworden ist, zu gewähren beabsichtigte, bekannt zu geben; und schließlich musste die Regierung dafür Sorge tragen, dass die OAE die besonderen Vorschriften über Beihilfen zu Gunsten der Stahlindustrie, des Schiffbaus und des Kunstfasersektors einhält.

1.3. Entscheidung der Kommission vom 17.3.1999, 2000/199/EG⁵⁴

Unter Anwendung des (griechischen) Gesetzes Nr. 1386/83 hat die OAE⁵⁵ u.a. auch das Unternehmen Heracles, das seit 1983 in seiner Bilanz ein beträchtliches Defizit ausgewiesen hatte, unter staatliche Kontrolle gebracht. Die Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Einrichtungen Griechenlands von insgesamt 27,755 Mrd. GRD wurden in eine Beteiligung umgewandelt. Die Kommission genehmigte diese Beihilfe, weil diese ihrer Entscheidung 88/167/EWG⁵³ ent-

⁵⁴ ABl. 2000 L 66/1.

⁵⁵ Siehe dazu auch die (vorstehende) Entscheidung der Kommission vom 7.10.1987, 88/167/EWG (FN 53).

sprach. Parallel zu diesem Verfahren leitete die Kommission ein Verfahren gemäß Art. 88 Abs. 2 EGV wegen einer Beihilfe auf der Grundlage des Gesetzes 1386/83 zu Gunsten des Zementherstellers Halkis ein. Dieses Verfahren mündete in der Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 88 Abs. 3 EGV, da insbesondere angesichts der Zunahme der Lieferungen von Halkis nach Italien die Freistellungskriterien gemäß Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV nicht erfüllt waren.

Gegen die vorerwähnte Entscheidung der Kommission in Bezug auf die Beihilfe an Heracles wurde von mehreren Unternehmen Nichtigkeitsklage eingebracht. Denn die Kommission hätte in der strittigen Entscheidung darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung, wichtige Einzelfälle zu melden, aufgestellt worden sei und festgestellt, dass die Beihilfe die Voraussetzungen der Entscheidung 88/167/EWG⁵³ vor allem deshalb erfülle, weil sie nicht zu einer Erhöhung der Produktionskapazitäten führe und den Fortbestand des Unternehmens sichere. Der Europäische Gerichtshof räumte ein, dass diese Prüfung unzureichend gewesen sei, denn die Kommission hätte außerdem zu prüfen gehabt, in welchem Umfang der Wettbewerb verfälscht worden sei und ob der innergemeinschaftliche Handel beeinträchtigt werden könne.

Die Kommission erweiterte daraufhin ihr Verfahren und kam letztlich zu der Überzeugung, dass die im Jahr 1996 dem Unternehmen Heracles gewährte Beihilfe unter Art. 87 Abs. 1 EGV fiel, weil sie aus staatlichen Mitteln einem bestimmten Unternehmen gewährt wurde und somit den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen drohte. Wie schon in der Entscheidung 88/167/EWG⁵³ festgehalten worden war, gilt nämlich grundsätzlich jede Intervention der OAE als staatliche Beihilfe. Durch die Kapitalisierung von Verbindlichkeiten gegenüber der öffentlichen Hand im Ausmaß von 27,755 Mrd. GRD erhöhte sich im Ergebnis das Aktienkapital mit einem Mal um das Zehnfache.

Für einen Vergleich zwischen Zementunternehmen oder -konzernen gab es keine allgemein gültigen Kriterien, weil in der Regel sowohl Umsatz als auch Kapazität jeweils auf unterschiedliche Weise definiert wurden. Infolge des Niedergangs der Bauindustrie in Europa zwischen 1979 und 1985 war der Gesamtverbrauch von Zement in der Gemeinschaft im gleichen Zeitraum von 164 Mio. t auf 134 Mio. t zurückgegangen. In dieser Zeit war auch in Griechenland der Zementverbrauch rückläufig. De facto hätten lediglich zwei Unternehmen, nämlich Heracles/Halkis bzw. Titan, 93 % des griechischen Inlandsmarktes kontrolliert. Ein Wettbewerb aus dem Ausland hätte nicht bestanden, weil die Einfuhren keinen nennenswerten Umfang erreichten; traditionell hatte die griechische Zementindustrie vielmehr große Mengen an Zement exportiert, wobei Heracles der größte Exporteur gewesen war. Aus den Informationen konnte insgesamt geschlossen werden, dass die 1986 gegenüber Heracles ergriffenen staatlichen Maßnahmen das Unternehmen am Leben erhielten. Die Rekapitalisierung von Heracles war daher als eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV einzustufen.

Der Einwand, dass wegen eines fehlenden innergemeinschaftlichen Handels nicht sämtliche Kriterien dieses Absatzes erfüllt waren, ließ sich hingegen nicht aufrechterhalten, da zum Zeitpunkt der Beihilfe bereits vorhersehbar war, dass griechische Zementausfuhren in andere Mitgliedstaaten gehen. Außerdem war die griechische Regierung bereit und in der Lage gewesen, Risiken in Kauf zu nehmen, die andere Investoren abgeschreckt hätten. Weil die Regierung nicht nachweisen konnte, dass Heracles die für ihr Überleben erforderlichen Mittel auf dem Kapitalmarkt hätte aufreiben können, wurde die Beihilfe im Ergebnis sohin unrechtmäßig gewährt.

Zu prüfen blieb aber, ob nicht eine Anwendung der Ausnahmebestimmung des Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV zur Anwendung kam. Art. 87 Abs. 2 EGV war jedenfalls nicht anwendbar, weil die fragliche Maßnahme nicht der Erreichung eines der dort aufgeführten Ziele diene.

Auch die Kriterien des Art. 87 Abs. 3 lit. a (dieser zielt in erster Linie auf die Unterstützung neuer Investitionen oder umfangreicher Expansions- oder Umstellungsmaßnahmen in einem Unternehmen ab, bei denen Sachinvestitionen getätigt werden, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind), c, d und die erste Alternative der lit. b EGV waren nicht anwendbar. Im Lichte des Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV galt es zu bedenken, dass Heracles zum damaligen Zeitpunkt ein für die griechische Wirtschaft wichtiges Unternehmen war. Eine Schließung hätte daher schwer wiegende sozial- und regionalpolitische Folgen sowie nachteilige Auswirkungen auf die griechische Zahlungsbilanz nach sich gezogen.

Aus diesen Gründen konnte die Kommission akzeptieren, dass eine Beihilfe zu Gunsten von Heracles grundsätzlich notwendig war, um das mit dem Maßnahmenpaket der griechischen Regierung angestrebte Ziel, eine beträchtliche Störung im nationalen Wirtschaftsleben zu beheben, zu erreichen. Sie war allerdings nicht auf das erforderliche Minimum beschränkt, weil sie über die Behebung dieser Störung hinaus in einem mit dem gemeinsamen Markt unvereinbaren Ausmaß den Wettbewerb verfälschte und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigte. Die unmittelbare Folge der Maßnahmen zu Gunsten von Heracles waren der Wegfall eines Großteils der Schulden des Unternehmens. Die Wettbewerbsstellung des Unternehmens wurde bedeutend gestärkt, was sich in zunehmenden Ausfuhren und ihrer Umdrigierung auf die anderen Mitgliedstaaten hin niederschlug. Nur jener Teil der Beihilfe, der zur Wiederherstellung der Rentabilität von Heracles notwendig war, ohne den Handel zwischen Mitgliedstaaten in einem dem gemeinsamen Markt zuwiderlaufenden Ausmaß zu beeinträchtigen, konnte daher gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden. Um festzustellen, in welchem Ausmaß die Beihilfe über den zur Behebung einer beträchtlichen Störung im griechischen Wirtschaftsleben erforderlichen Umfang hinausging, war seitens der Kommission eine Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung und Finanzlage von Heracles vorgenommen worden. Durch den Vergleich der Finanzierungskosten von Titan und Heracles im Verhältnis zu ihren Umsätzen und den verkauften Mengen war die

Kommission letztlich zu dem Schluss gekommen, dass Heracles um ca. 5 Mrd. GRD überkapitalisiert und die Beihilfe somit nicht auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt gewesen war.

2. Zur „DDR-Klausel“ in Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV

Entscheidung des Gerichtes I. Instanz⁵⁶ vom 15.12.1999, T-132 u. 143/96:

Mit dem In-Kraft-Treten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik am 1.7.1990 brachen der Absatz und damit die Fertigung von Trabant-Fahrzeugen in Sachsen zusammen. Zur Erhaltung der KFZ-Industrie in dieser Region nahm die Volkswagen AG Verhandlungen mit einer Treuhandanstalt auf, die im Oktober 1990 zu einer Grundsatzeinbarung führte, die die gemeinsame Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft der Sächsischen Automobilbau GmbH (SAB), deren Gesellschaftskapital zu 87,5 % zunächst von der Treuhandanstalt und zu 12,5 % von Volkswagen gehalten werden sollte; die Übernahme von „Mosel I“ durch die SAB; die Übernahme von „Chemnitz I“ und Eisenach durch VW Sachsen (100%ige Tochter von Volkswagen); und die Errichtung von neuen Fahrzeugwerken in „Mosel II“ und „Chemnitz II“ durch VW Sachsen vorsah. Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit bewilligte VW Sachsen bestimmte Investitionszuschüsse für „Mosel II“ (757 Millionen DM) und „Chemnitz II“ (147 Millionen DM) und das Finanzamt Zwickau-Land bewilligte VW Sachsen bestimmte Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz 1991. Im Oktober und Dezember 1991 erhielt der Volkswagen-Konzern für „Mosel II“ und „Chemnitz II“ Investitionszuschüsse in Höhe von 360, 8 Millionen DM und Investitionszulagen in Höhe von 10,6 Millionen DM.

Die Kommission eröffnete 1992 das Prüfungsverfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV über die Vereinbarkeit der verschiedenen Beihilfen für die Finanzierung der Investitionen in „Mosel I“ und „Mosel II“, „Chemnitz I“ und „Chemnitz II“ sowie das Werk in Eisenach mit dem gemeinsamen Markt.

1996 erließ das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zwei Bescheide zur Änderung der Bescheide von 1991, 1993 und 1994. Die Investitionszuschüsse für „Mosel II“ beliefen sich nun auf insgesamt 499 Millionen DM, verteilt auf die Jahre 1991 bis 1997, und für „Chemnitz II“ auf 109 Millionen DM, verteilt auf die Jahre 1992 bis 1997.

Daraufhin stellte die Kommission fest, dass die von Deutschland an den Volkswagen-Konzern gewährte Beihilfe für „Mosel I“ und „Chemnitz II“ in Form von Investitionszuschüssen bis zu 418,7 Millionen DM und die Beihilfe für Investitionsvorhaben in „Mosel II“ und „Chemnitz II“ in Form von Investitionszulagen bis zu 120,4 Millionen DM mit Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV vereinbar sind, nicht jedoch die geplante Investitionsbeihilfe für Investitionsvorhaben in „Mosel II“ und „Chemnitz II“ in Form von Sonderabschreibungen auf Investitionen im Rahmen

⁵⁶ ABI. 2000 L 66/1.

des Fördergebietgesetzes mit einem nominellen Wert von 51,67 Millionen DM und die geplante Investitionsbeihilfe für Investitionsvorhaben in „Mosel II“ in Form von Investitionszuschüssen in Höhe von 189,1 Millionen DM. Der Freistaat Sachsen zum einen und Volkswagen und VW Sachsen zum anderen haben mit Klageschriften Klage auf teilweise Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung erhoben.

Das EuGel wies die gegen diese Kommissionsentscheidungen vom Freistaat Sachsen und dem Volkswagen-Konzern erhobenen Klagen ab und ging dabei davon aus, dass Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV, wonach Beihilfen für die Wirtschaft bestimmt, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete, soweit diese zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind, als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind, sowohl im Vertrag von Maastricht als auch im Vertrag von Amsterdam aufrechterhalten wurde. Daher ließ sich auch nicht annehmen, dass diese Bestimmung nach der Herstellung der Einheit Deutschlands gegenstandslos geworden ist. Da es sich jedoch um eine Ausnahme von dem in Art. 87 Abs. 1 EGV festgelegten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt handelt, ist Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV eng auszulegen. Zudem sind bei der Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung verfolgt werden.

Da sich der Ausdruck „Teilung Deutschlands“ im vorliegenden Fall historisch auf die Errichtung der Trennungslinie zwischen der Ostzone und den Westzonen im Jahr 1948 bezieht, sind mit dem Terminus „durch die Teilung verursachte wirtschaftliche Nachteile“ nur diejenigen wirtschaftlichen Nachteile gemeint, die durch die Isolierung aufgrund der Errichtung oder Aufrechterhaltung dieser Grenze – z.B. die Umschließung bestimmter Regionen, die Unterbrechung der Verkehrswege, etc. – entstanden sind. Eine Auslegung, nach der Art. 87 Abs. 2 lit. c EGV es erlaube, den unbestreitbaren wirtschaftlichen Rückstand der neuen Bundesländer bis zu dem Punkt vollständig anzugleichen, an dem diese Länder einen Entwicklungsstand erreicht haben, der dem der alten Bundesländer vergleichbar ist, würde sowohl den Ausnahmecharakter dieser Vorschrift als auch deren Zusammenhang und Zweck verkennen. Die unterschiedliche Entwicklung der alten und der neuen Bundesländer beruht nämlich auf anderen Gründen als der Teilung Deutschlands als solcher, namentlich auf den unterschiedlichen politisch-wirtschaftlichen Systemen, die in den beiden Staaten diesseits und jenseits der Grenze errichtet wurden.

Die nach Art. 253 EGV vorgeschriebene Begründung muss die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass der Gemeinschaftsrichter seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erkennen können. Nach der aus dem systematischen Zusammenhang erkennbaren Zielsetzung des Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV, wonach Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats als mit dem gemeinsamen

Markt vereinbar angesehen werden können, muss die betreffende Störung das gesamte Wirtschaftsleben des betreffenden Mitgliedstaats beeinträchtigen und nicht nur das einer seiner Regionen oder Gebietsteile. Aus der unterschiedlichen Formulierung in Art. 87 Abs. 3 lit. a und c EGV lässt sich nicht ableiten, dass die Kommission bei der Anwendung des Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV das gemeinsame Interesse außer Acht lassen dürfe und sich darauf zu beschränken hätte, die regionale Spezifität der fraglichen Maßnahme zu prüfen, ohne ihre Auswirkungen auf den oder die relevanten Märkte in der gesamten Gemeinschaft zu untersuchen. Die Anwendung des Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV setzt ebenso wie Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV die Berücksichtigung nicht nur der regionalen Auswirkungen der in diesen Vertragsvorschriften genannten Beihilfen, sondern auch die Prüfung der Auswirkungen dieser Beihilfen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Art. 87 Abs. 1 EGV und damit ihrer möglichen sektoralen Auswirkungen auf Gemeinschaftsebene voraus.

Die Kommission ist nicht streng an die Wettbewerbsverhältnisse gebunden, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung bestanden. Sie muss eine Würdigung unter Berücksichtigung möglicher Veränderungen vornehmen und der zu erwartenden Entwicklung des Wettbewerbs und den Auswirkungen der betreffenden Beihilfe auf diesen Rechnung tragen. Zwar soll die Kommission in dem vorgeschalteten Prüfungsverfahren nach Art. 88 Abs. 3 EGV über eine angemessene Frist verfügen, doch muss sie dabei mit der gebotenen Eile handeln und dem Interesse der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, in den Fällen rasch Klarheit zu erlangen, in denen wegen der von den Mitgliedstaaten erhofften Wirkungen der beabsichtigten Förderungsmaßnahmen ein dringendes Bedürfnis zum Eingreifen bestehen kann.

3. Zur „Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt“ i.S.d. Art. 87 EGV bzw. zum „Grundsatz des marktwirtschaftlichen Kapitalgebers“ i.S.d. RUB-Leitlinien

3.1. Entscheidung des EuGEL vom 6.10.1999, T-110/97

Die HTM fungierte als Holdinggesellschaft einer Gruppe von Unternehmen, die Wintersport-, Tennis-, Tauch- und Golfartikel herstellten und vermarkteten. Die öffentliche Holdinggesellschaft Austria Tabakwerke (AT) erwarb 1993 die Mehrheitsbeteiligung an HTM zum Preis von ca. 16 Mio. ECU. AT führte die HTM sofort neues Kapital in Höhe von 80 Mio. ECU zu. HTM erlitt 1993 und 1994 schwere Verluste. Im April 1995 sah sich AT daher gezwungen, dem Konzern weitere 30 Mio. ECU Kapital zuzuführen und das Gesellschaftsfordarlehen von ca. 45 Mio. ECU aus dem Jahr 1993 in Eigenkapital umzuwandeln. Im Juli 1995 wurde ein Umstrukturierungsplan für HTM erarbeitet. Zur Finanzierung dieses Planes genehmigte das österreichische Finanzministerium im August 1995 die Entscheidung der AT, an die HTM eine weitere Kapitalspritze von 112 Mio. ECU zu gewähren. Bereits im September 1995 wurde die Umstrukturierung wegen einer akuten Verschlechterung der Wirtschaftslage zu Gunsten eines sofortigen Verkaufes aufgegeben. Die Kaufvereinbarung sah einen Kaufpreis von 0,7 Mio. ECU

und einen Kapitalzuschuss von AT in Höhe von 88 Mio. ECU vor; der Käufer verpflichtete sich, weitere 22 Mio. ECU zuzuführen, davon 2 Mio. ECU sofort nach Genehmigung der Maßnahmen der AT durch die Kommission der EU.

Auf Ersuchen eines Marktkonkurrenten leitete die Kommission ein Verfahren wegen Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV ein, um zu prüfen, ob die Kapitalzuführungen in Höhe von 30 Mio. ECU (April 1995) und 88 Mio. ECU in der Kaufvereinbarung jeweils mit dem gemeinsamen Markt vereinbar waren. Dies wurde in der Entscheidung vom 30.7.1996, 97/81/EG, im Wesentlichen mit der Begründung behauptet, dass die Subventionen die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige förderten, ohne die Handelsbedingungen in einer solchen Weise zu verändern, dass sie dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderlaufen.

Aufgrund einer Nichtigkeitsklage des Konkurrenten hat das EuGEL schließlich zunächst grundsätzlich festgestellt, dass die Kommission bei der Anwendung des Art. 87 Abs. 3 EGV über ein weites Ermessen verfügt. Da es hierbei um die Würdigung komplexer wirtschaftlicher und sozialer Gegebenheiten geht, muss sich die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrens- und Begründungsvorschriften eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung dieses Sachverhaltes und auch kein Ermessensmissbrauch vorliegt. Insbesondere können die komplexen Bewertungen der Kommission nur anhand jener Informationen, über die diese selbst bei der Durchführung der Bewertungen verfügte, überprüft werden.

Im Besonderen führt das EuGEL aus, dass aus dem disjunktiven Charakter des Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV deutlich wird, dass sowohl Beihilfen für bestimmte Wirtschaftszweige als auch Beihilfen für bestimmte Wirtschaftsgebiete mit dem gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden können. Die Genehmigung einer Beihilfe setzt somit nicht notwendig voraus, dass diese regionalen Zwecken diene. Dass sie aber einem Wirtschaftszweig und nicht bloß einem einzelnen Unternehmen diene, konnte die Kommission deshalb annehmen, weil sie davon ausgehen durfte, dass das Überleben von HTM zur Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen Marktstruktur beitragen werde.

Das in den RUB-Leitlinien aufgestellte Rentabilitätskriterium ist erfüllt, wenn der Umstrukturierungsplan geeignet ist, das betreffende Unternehmen in die Lage zu versetzen, alle anfallenden Kosten – einschließlich Abschreibungen und Finanzierungskosten – selbst zu tragen und eine Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals zu erwirtschaften, so dass es nach Abschluss der Umstrukturierung keine weiteren Beihilfen benötigt, sondern aus eigener Kraft am Markt konkurrieren kann.

3.2. Entscheidung des EuGEL vom 12.12.2000, T-296/97

Das Flugunternehmen Alitalia wurde zu 90 % von der staatlichen italienischen Finanzierungsgesellschaft IRI gehalten. Da die Alitalia in den 90er-Jahren mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, wurde ein Umstrukturierungsplan vorgelegt, der Kapitalzuführungen in Höhe von insgesamt 3310 Mrd. ITL

vorsah. Im Zuge des Genehmigungsverfahrens vertrat das von der Kommission beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen die Auffassung, dass die von einem marktwirtschaftlich orientierten Kapitalgeber in einer derartigen Situation verlangte Mindestrendite zwischen 30 % und 40 % anzusetzen sei.

Im Zuge der gegen die Höhe der Festsetzung der Mindestrendite erhobenen Klage stellte das EuGEL u.a. fest, dass allein der Umstand, dass mit dem Umstrukturierungsplan günstige Voraussetzungen für eine Privatisierung der Alitalia geschaffen werden sollten, noch nicht belegt, dass die Beteiligung der IRI dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers entsprach. Denn ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalanleger würde normalerweise Kapital bereitstellen, wenn der Gegenwartswert des erwarteten zukünftigen Cashflow aus dem Finanzierungsplan den eingesetzten Investitionsbetrag übersteigt. In diesem Zusammenhang hatte die Kommission insofern einen Beurteilungsfehler begangen, als sie die vorgenommenen Änderungen des Umstrukturierungsplanes, die zu einer weiteren Verringerung der mit dem Plan verbundenen Risiken und zu einer Verbesserung der Rentabilität führten, keine Auswirkungen auf die Berechnung der Mindestrendite und des internen Ertragsatzes hatten.

4. Regionalbeihilfen i.S.d. Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV

Entscheidung des EuGEL vom 15.9.1998, T-126/96 u. C-127/96

BFM, eine Gesellschaft mit Sitz in Bari – einer italienischen Gegend, für die gegebenenfalls regionalbedingte Beihilfen gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV gewährt werden konnten –, wurde seit 1987 von der FEB, die ihrerseits zur Staatsholding EFIM gehörte, kontrolliert. 1992 ordnete die italienische Regierung die sofortige Liquidation von EFIM an. Dieses Liquidationsverfahren wurde von Beihilfemaßnahmen begleitet, die von den italienischen Behörden nicht mitgeteilt wurden.

Die Kommission leitete das Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV ein. EFIM und FEB wurden zwangsliquidiert. Daraufhin legte Manoir, eine französische Konkurrentin von BFM, bei der Kommission Beschwerde gegen Beihilfen ein, die BFM vom italienischen Staat in Anspruch genommen hätte. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass FEB und EFIM die Gesellschaft BFM von 1985 bis 1994 wiederholt durch Kapitalzuführungen, Verlustausgleichszahlungen und Darlehen unterstützt hätten. So sei aus den Unterlagen hervorgegangen, dass EFIM an BFM Mittel in der Höhe von 52 Mrd. Lit zugewährt hätte und andererseits die Banken staatlich verbürgte Darlehen an BFM in Höhe von 10 Mrd. Lit gewährt hätten. Schließlich hätte sich gezeigt, dass infolge des den Liquidationsverfahren von EFIM vorgehenden Ad-hoc-Gesetzes keine Liquidierung von BFM eröffnet wurde, obgleich in der Regel die Liquidierung eines Mutterunternehmens mit der Liquidierung der Töchter verbunden ist. Aufgrund einer Analyse der Sachlage kam die Kommission vorläufig zu dem Schluss, dass durch die Interventionen des italienischen Staates zugunsten von BFM, insbesondere durch die Nichtanwendung der allgemeinen Vorschriften über die Liquidierung und

Auflassung von Gesellschaften sowie die Bürgschaft für die Schulden von BFM und die Maßnahmen der EFIM und der FEB, die Möglichkeit zur künstlichen Erhaltung von BFM am Markt geboten wurde und diese folglich als staatliche Beihilfen zu betrachten sind, die den Wettbewerb auf dem in Rede stehenden Markt verfälschten.

Um festzustellen, ob die Kapitalzuweisung der öffentlichen Hand an ein Unternehmen den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 87 EGV hat, ist nach Auffassung des EuGEL zu prüfen, ob ein privater Investor in vergleichbarer Lage hätte veranlasst werden können, Kapitalhilfen dieses Umfangs zu gewähren. Insofern muss das Verhalten des privaten mit dem des öffentlichen Investors, der wirtschaftspolitische Ziele verfolgt, verglichen werden. So kann ein privater Anteilseigner vernünftigerweise einem Unternehmen Kapital zuführen, das zur Sicherstellung seines Fortbestandes erforderlich ist, wenn es sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität – gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung – wieder zurückgewinnen kann. Eine Muttergesellschaft kann somit während eines beschränkten Zeitraums auch Verluste einer ihrer Tochtergesellschaften übernehmen, um dieser die Einstellung ihrer Tätigkeit unter möglichst günstigen Bedingungen zu ermöglichen. Wenn Kapitalzuschüsse eines öffentlichen Kapitalgebers jedoch selbst langfristig von jeder Aussicht auf Rentabilität absehen, sind sie als Beihilfen im Sinne des Art. 87 EGV anzusehen. Im Übrigen umfasst die von der Kommission vorzunehmende Prüfung der Frage, ob eine bestimmte Maßnahme als Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EGV zu qualifizieren ist, weil der Staat nicht „wie ein normaler Wirtschaftsteilnehmer“ gehandelt hat, eine komplexe wirtschaftliche Beurteilung. Der Kommission steht jedoch diesbezüglich ein weites Ermessen zu. Kapitalzuführungen durch einen Mitgliedstaat an ein Unternehmen, dessen Wirtschafts- und Finanzlage rundherum prekär ist, stellen aber jedenfalls dann Beihilfen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV dar, wenn ein Umstrukturierungsplan fehlt, durch den das Unternehmen Rentabilität erlangen könnte. Beihilfen für Not leidende Unternehmen können nur dann mit Art. 87 Abs. 3 lit. c EGV vereinbar erklärt werden, wenn sie mit einem Umstrukturierungsplan verbunden sind, der dazu dient, die Tätigkeit dieser Unternehmen zu verringern oder umzuorientieren. Somit weisen staatliche Unternehmensbeihilfen, die zur Kompensierung der Verluste des Unternehmens verwendet werden, ohne dass sie Teil eines zufrieden stellenden Umstrukturierungsprogramms sind, Merkmale auf, die sie von der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme vom Beihilfeverbot ausschließen.

Was Regionalbeihilfen angeht, so führt Art. 87 Abs. 3 lit. a und c EGV zwei Ausnahmen vom freien Wettbewerb ein, die auf der gemeinschaftlichen Solidarität beruhen, die – wie aus dessen Präambel hervorgeht – ein grundlegendes Ziel des Vertrages darstellt. Es ist Sache der Kommission, in Ausübung ihres Ermessens unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf einen Ausgleich zwischen den Zielen des freien Wettbewerbs und der gemeinschaftlichen Solidarität hinzuwirken. In diesem Rahmen hat die Kommission die sektoralen

Auswirkungen der geplanten Regionalbeihilfe auch bezüglich jener Regionen, die unter Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV fallen können, abzuschätzen, um zu verhindern, dass durch die Beihilfemaßnahme auf Gemeinschaftsebene ein sektorales Problem entsteht, das schwerer wiegt als das ursprüngliche regionale Problem. Somit ist das Kriterium der Existenzfähigkeit auch bei dieser Untersuchung von Bedeutung. Im Übrigen kann aus dem Unterschied in der Formulierung zwischen lit. a und c des Art. 87 Abs. 3 EGV nicht abgeleitet werden, dass die Kommission bei der Anwendung des Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV das gemeinsame Interesse außer Acht lassen darf und sich darauf zu beschränken hat, die regionale Spezifität der fraglichen Maßnahmen zu prüfen, ohne ihre Auswirkungen auf den oder die relevanten Märkte in der gesamten Gemeinschaft zu untersuchen. Demgemäß hat die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, wenn sie die Gewährung der genannten Ausnahmeregelung einem Unternehmen verweigert hat, das zwar in einem Gebiet, dem nach Art. 87 Abs. 3 lit. a EGV Regionalbeihilfen zugute kommen können, ansässig ist, jedoch offensichtlich nicht existenzfähig und in einem Sektor mit gewaltiger Überkapazität tätig war. Kommt es sich ein solches durch rechtswidrige Beihilfen begünstigtes Unternehmen nur durch diese Beihilfen auf dem Markt halten, können diese nicht als Beihilfen zur Förderung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden.

5. Feststellungsklage gemäß Art. 88 Abs. 2 EGV

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 27.6.2000, C-404/97:

In Portugal erfolgte die Getreidevermarktung vor dem Beitritt zur EU durch ein staatliches Monopol, das von EPAC verwaltet wurde. Ab 1991 wurde der Getreidemarkt liberalisiert; EPAC wurde in eine Aktiengesellschaft in öffentlichem Eigentum umgewandelt und war weiterhin verpflichtet, die Getreideversorgung des Landes sicherzustellen. Von April 1996 an war die Verschuldung und finanzielle Belastung dieser AG so hoch, dass es ihr unmöglich war, sie aus eigenen Mitteln zu begleichen. Die Finanzlage wurde auch noch dadurch erschwert, dass Silopor – eine im öffentlichen Eigentum stehende, mittels Übertragung von EPAC-Vermögen gegründete Gesellschaft – den Betrag für die Übertragung von Hafensilos nicht bezahlen konnte. Es wurde daher ein Plan zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Rentabilität und finanziellen Sanierung von EPAC verabschiedet, in dessen Rahmen die AG ermächtigt wurde, über die Aufnahme eines Darlehens bis zu einem Höchstbetrag von 50 Mrd. PTE zu verhandeln, wobei für 30 Mrd. PTE eine Staatsbürgschaft vorgesehen war.

Die Kommission leitete ein Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 EGV ein, da die Staatsbürgschaft nicht die Bedingungen ihres Schreibens, wonach staatliche Garantien spezifischen Verpflichtungen unterliegen, erfüllt hätte. Im Ergebnis stellt die Kommission fest, dass die Staatsbürgschaft zu Gunsten von EPAC eine staatliche Beihilfe für dieses Unternehmen dargestellt hätte und gleichzeitig eine indirekte Beihilfe an Silopor gewesen sei.

Dagegen wurde sowohl von der portugiesischen Regierung als auch von EPAC Nichtigkeitsklage erhoben. Begründend wurde darin vorgebracht, dass es

der Regierung faktisch unmöglich sei, die Entscheidung der Kommission durchzuführen. Denn sie könne nicht einseitig die vertraglich gewährte Bürgschaft zurücknehmen, da dies die Gläubigerbanken dazu veranlassen würde, von EPAC die sofortige Zahlung der gesamten Schulden zu verlangen. Dies würde wiederum zum Konkurs von EPAC führen, sodass auch die Haftung des Staates zum Tragen käme. Die von der Kommission geforderte einseitige Rücknahme stelle daher letztlich auch einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar, weil die Aufhebung der Bürgschaft zu einer schwer wiegenden Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen würde.

Die Kommission hat ihrerseits Klage auf Feststellung dahin erhoben, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EGV und aus der Entscheidung 97/762/EG der Kommission verstoßen hat, weil sie nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die der EPAC zu Unrecht gewährten Beihilfen aufgehoben bzw. zurückgefordert hat.

Der EuGH ist bei seiner Entscheidung zunächst davon ausgegangen, dass die Qualifikation einer Maßnahme als Beihilfe im Sinn des Art. 87 Abs. 1 EGV nicht voraussetzt, dass auch effektiv staatliche Mittel an den Begünstigten transferiert werden; vielmehr ist auch eine Staatsbürgschaft, die einem Unternehmen, das bei privaten Banken ein Darlehen aufnimmt, gewährt wird, unter diesen Begriff zu subsumieren.

Die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung ist als logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit anzusehen; diese Folge kann aber nicht davon abhängen, in welcher Form die Beihilfe gewährt wurde. Der hier zurückzufordernde finanzielle Vorteil entsprach der Differenz zwischen dem marktüblichen Darlehenszinssatz und dem von EPAC im Rahmen des Finanzgeschäfts tatsächlich bezahlten Zinssatz.

Wenn der Mitgliedstaat nur geltend machen konnte, dass es für ihn unmöglich gewesen sei, die Entscheidung der Kommission richtig durchzuführen, so hat die Regierung damit nicht dargetan, dass sie auch entsprechende Verhandlungen mit den Gläubigerbanken von EPAC geführt hätte. Die bloße Behauptung, dass die Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe großen finanziellen Schwierigkeiten gegenüberstehen sowie das bestehende Risiko der Portugiesischen Republik, selbst haftbar gemacht zu werden, reicht nicht hin, um die behauptete Unmöglichkeit ausreichend zu untermauern.

6. Vereinbarkeit von Beihilfen nach dem EGKS-Vertrag mit dem gemeinsamen Markt

Entscheidung der Kommission vom 18.12.1996, 97/271/EGKS:

Eine Finanzierungsmaßnahme der Region Wallonien zu Gunsten des Stahlunternehmens Forges de Clabecq, die über die Société Wallonne de la Sidérurgie (SWS, zu 100 % im Eigentum der Region Wallonien) durchgeführt wurde, stand im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Unternehmens und erfolgte

hauptsächlich in Form einer Kapitalzuführung in Höhe von 1,5 Mrd. BEF. Nach Prüfung verschiedener Zukunftshypothesen für das Unternehmen beschloss die Region Wallonien, im Wege der SWS die Kontrolle über das Unternehmen auszuüben und stellte einen an eine Reihe von Bedingungen geknüpften Sanierungsplan auf. Um den Betrieb des Unternehmens bis zur endgültigen Entscheidung der Kommission zu sichern, führte die Region Wallonien verschiedene Maßnahmen – Verlängerung der Tilgungsfristen, Forderungsverzicht der SWS und ihrer Tochtergesellschaft SA Forges Finances, Gewährung von Überbrückungskrediten – durch.

Im vorliegenden Fall stützt sich die Kommission auf den EGKS-Vertrag. In Art. 4 EGKSV sind staatliche Beihilfen ausdrücklich untersagt. Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Bestimmungen über die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten. Die Tatsache, dass der Staat den öffentlichen Unternehmen gemeinwirtschaftliche Aufgaben überträgt, kann daher nicht als Begründung für eine Vorzugsbehandlung öffentlicher Unternehmen gelten, die den Wettbewerb verzerrt oder verzerren kann. Wenn daher der Eigentümer eines Unternehmens eine Kapitalzuführung mit dem Ziel der Umstrukturierung beschließt, ist – selbst wenn diese Entscheidung dadurch begründet ist, dass die Schließung des Unternehmens höhere Kosten bedeuten würde – jedenfalls sicherzustellen, dass das öffentliche Unternehmen keinen Vorteil aus seinem Status zieht und sich genauso geriert wie ein Unternehmen der Privatwirtschaft, also insbesondere keine staatlichen Beihilfen erhält. Im Lichte des in Art. 1 Abs. 2 Stahlbeihilfenkodex verankerten Prinzips des privaten Kapitalgebers ist nach Ansicht der Kommission stets dann eine Beihilfe zu vermuten, wenn im Unternehmen, an denen sowohl öffentliche als auch private Aktionäre beteiligt sind, die Beteiligung der öffentlichen Hand im Vergleich zur ursprünglichen Verteilung deutlich zunimmt und der Rückzug der Privaktionäre hauptsächlich den schlechten Rentabilitätsaussichten des Unternehmens zuzuschreiben ist. Gerade dies war auch bei Forges de Clabecq der Fall. Die Tatsache, dass Eigenmittel der SWS für die Kapitalzuführung verwendet wurden, ändert nichts an der Art der Maßnahme. Da die SWS eine Gesellschaft öffentlichen Rechts ist, stellen ihre Eigenmittel sohin unabhängig von ihrer unmittelbaren Herkunft jedenfalls öffentliche Mittel im Sinne des Stahlbeihilfenkodex dar. Schließlich besteht auch immer dann eine für das Vorliegen einer Beihilfe sprechende Vermutung, wenn es unwahrscheinlich sein dürfte, dass das investierte Kapital innerhalb eines vertretbaren Zeitraums einen normalen Ertrag abwirft.

Die Kommission kam daher zum Ergebnis, dass die Kapitalzuführung in Höhe von 1,5 Mrd. BEF als staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 1 Stahlbeihilfenkodex zu qualifizieren war.

Staatliche Bürgschaften für Darlehen sind prinzipiell staatliche Beihilfen, die der Kommission gemeldet werden müssen und nicht ohne vorherige Genehmigung gewährt werden dürfen. Die Bürgschaften für Darlehen sowie die Verlängerung dieser Bürgschaften bis zum neuen Fälligkeitstermin (Tilgungsaufschub) sind Elemente staatlicher Beihilfen.

Da die SWS ebenso wie die SA Forges Finances öffentliche Kreditinstitute sind bzw. waren, fallen die von diesen Instituten durchgeführten Kapitalübertragungen auf ein Stahlunternehmen in den Anwendungsbereich des Art. 1 des Stahlbeihilfenkodex. Der Forderungsverzicht dieser beiden Unternehmen in einer Gesamthöhe von 802,3 Mio. BEF ist eine staatliche Beihilfe, da er ohne Beteiligung privater Finanzinstitute und in einer Situation des technischen Konkurses zugestanden wurde.

Nach Ansicht der belgischen Regierung handelte es sich bei den gewährten Überbrückungskrediten um eine Rettungsmaßnahme, die erforderlich ist, um den Betrieb des Unternehmens bis zur Kommissionsentscheidung sicherzustellen. Die von der SWS gewährten Darlehen sind jedoch staatliche Beihilfen, da kein privates Finanz- oder Kreditinstitut unter denselben Marktbedingungen derartige Darlehen vergeben hätte.

Nach Auffassung eines unabhängigen Sachverständigen hätte das Unternehmen auf einem Markt mit derartigen Überkapazitäten aufgrund seiner unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit größte Absatzschwierigkeiten. Der Sachverständige kam daher zu dem Ergebnis, dass keine Lösung den weiteren Betrieb der Forges de Clabecq in ihrer derzeitigen Struktur zulässt.

Da die genannten Maßnahmen der Region Wallonien zu Gunsten der Forges de Clabecq auch nicht unter eine der Ausnahmebestimmungen der Art. 2 bis 5 Stahlbeihilfenkodex fallen, sind sie sohin nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar.

Literaturverzeichnis

- Adamovich, L.K./Funk, B./Holzinger G., 1997**, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 1, Wien.
- Binder, B., 1992**, Wirtschaftsrecht, Wien.
- Bishop, R., 1997**, The European Commission's policy towards state aid: A role for rigorous competitive analysis, ECLR 2/1997.
- BMF (Bundesministerium für Finanzen), 2001**, Förderungsbericht 2000, Wien.
- Cremer, W., 1999**, Art. 87 bis 89 EGV, in: Callies, C./Ruffert, M. (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV), Neuwied.
- Mohr, F., 1997**, Das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 1997, Wien.
- Öhlinger, T., 1999**, Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, in: Korinek, K./Holoubek, M. (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien.
- Rawlinson, F., 1999**, Art. 87 bis 89 EGV, in: Lenz, C.-O. (Hrsg.), EG-Vertrag, Köln.
- Rebhahn, R., 1998**, Subventionsrecht, in: Raschauer, B. (Hrsg.), Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts, Wien.
- Schütterle, D., 1995**, Die Beihilfenkontrollpraxis der Europäischen Kommission im Spannungsfeld zwischen Recht und Praxis, EuZW 1995, 391.
- Walter, R./Mayer, H., 2000**, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Auflage, Wien.
- <http://www.europa.eu.int/>**
- Entscheidungen der Europäischen Kommission (Generaldirektion Wettbewerb)
 - Amtsblatt der Europäischen Union
 - Jährlicher Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union
- <http://www.curia.eu.int/>**
- Entscheidungen des Gerichtshofes (EuGH) und des Gerichtes erster Instanz (EuGeI) der Europäischen Union