

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 18. Juli 1990

über Beihilfen der Freien und Hansestadt Hamburg

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(91/389/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nach Einholung der Äußerung der Beteiligten gemäß dem vorgenannten Artikel und im Hinblick auf die Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

(1) Die Kommission hatte zunächst in einem Fall (Firma Montblanc-Simplo) ⁽¹⁾, dann in drei weiteren Fällen (Chemische Fabrik Promonta GmbH, Bridgestone Reifen GmbH, Fielmann Verwaltung KG) ⁽²⁾ Kenntnis davon erhalten, daß die Freie und Hansestadt Hamburg beschlossen hatte, Beihilfen zu gewähren. Keine dieser Beihilfen war der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag gemeldet worden. Die Kommission teilte der Bundesregierung auch mit, sie habe den Eindruck, daß es sich bei den ihr bekannten vier Fällen um die Anwendung einer Beihilferegulierung handle. Trotz einer entsprechenden Bitte um Stellungnahme hat sich die Bundesregierung dazu nicht geäußert. Nach mehrmaliger Aufforderung bezüglich der vier konkreten Einzelfälle und nach der Eröffnung eines Verfahrens gemäß Artikel 93

Absatz 2 des Vertrages ⁽³⁾ hat die Bundesregierung weitere Angaben übermittelt ⁽⁴⁾. Demnach hat die Freie und Hansestadt Hamburg in den Jahren 1986, 1987 und 1988 zur „Abwanderungsverhinderung“ 33 Zuschüsse für 31 Unternehmen in Höhe von insgesamt 27,3 Millionen DM für ein Gesamtinvestitionsvolumen von 345,8 Millionen DM an Unternehmen zugesagt. Die Beihilfeintensität bewegt sich dabei zwischen 2,3 % (1,5 % Nettosubventionsäquivalent) und 17,5 % brutto (11,2 % NSÄ); im Durchschnitt beläuft sie sich auf 7,9 % brutto (ca. 5,1 % NSÄ). Der absolute Beihilfebetrug schwankt zwischen 50 000 DM (ca. 25 000 ECU) und 4,95 Millionen DM (ca. 2,5 Millionen ECU) je begünstigtem Unternehmen. Die Beihilfen werden in Form eines Investitionszuschusses vergeben.

(2) Im einzelnen konnte die Kommission nach einer ersten Prüfung der ihr bekannten vier Fälle nicht ausschließen, daß in dem einen oder anderen Fall die Beihilfe auch mit weiteren angemeldeten oder nicht angemeldeten Beihilfen kumuliert wurde und so erheblich höhere Intensitäten erreicht werden konnten. Außerdem nahm sie an, daß die Freie und Hansestadt Hamburg Beihilfen auch anderen Firmen gewährte. Der Kommission waren jedoch zu diesem Zeitpunkt weder hinsichtlich der ihr bekannten Fälle noch möglicher weiterer Beihilfen Auskünfte über die Rechtsgrundlage, auf der diese Beihilfen vergeben wurden, erteilt worden. Sie kannte also weder den Titel des in Frage kommenden Gesetzes noch den Tag der Bekanntmachung, die Ziele, die Dauer, die Vergabebedingungen, die Definition der Empfänger, den Haushalt usw. Weder das Gesetz selbst noch irgendein Anwendungsfall, der anzumelden gewesen wäre, waren Gegenstand einer Prüfung oder einer Entscheidung der Kommission gemäß den Artikeln 92 und 93 des Vertrages.

Hinsichtlich der vier erwähnten Einzelfälle war die Kommission zu diesem Zeitpunkt der Ansicht, daß die Beihilfen der Freien und Hansestadt Hamburg für eine Anwendung der

⁽¹⁾ IV E 3 (87) D/3334 vom 7. 8. 1987, SG(87) A/12068 vom 29. 10. 1987, IV E 3 (87) D/7009 vom 6. 1. 1988, SG(88) A/298 vom 8. 1. 1988, IV E 3 (88) D/7148 vom 22. 1. 1988, SG(88) A/3482 vom 15. 3. 1988, 80290-IV/E/3 vom 15. 4. 1988, SG(88) A/5109 vom 21. 4. 1988.

⁽²⁾ IV E 3 (87) D/6597 vom 18. 11. 1987, SG(88) A/94 vom 5. 1. 1988, SG(88) A/1833 vom 10. 2. 1988, SG(88) A/4421 vom 6. 4. 1988, SG(88) A/5106 vom 21. 4. 1988.

⁽³⁾ SG(89) D/5660 vom 3. 5. 1989, ABl. Nr. C 309 vom 8. 12. 1989.

⁽⁴⁾ SG(89) A/19939 vom 28. 8. 1989, IV E/10 vom 8. 1. 1990.

Ausnahmebestimmungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag nicht in Frage kommen.

Wegen ihrer Bedenken eröffnete die Kommission das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages, unterrichtete die Bundesregierung mit Schreiben vom 3. Mai 1989 und die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 6. Dezember 1989 von der Verfahrenseröffnung und forderte sie zur Stellungnahme auf. Die Verfahrenseröffnung wurde gemäß Artikel 93 Absatz 2 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 8. Dezember 1989 bekanntgegeben ⁽¹⁾.

II

Die Bundesregierung hat der Kommission ihre Bemerkungen durch Mitteilungen vom 23. August 1989 ⁽²⁾ und 3. Januar 1990 ⁽³⁾ sowie mündlich in einer Besprechung am 7. November 1989 vorgetragen.

In ihrer Mitteilung vom 23. August 1989 erinnerte sie dabei zunächst an drei frühere Mitteilungen zu den vier Einzelfällen. Der Kommission seien hierin alle Einzelheiten und alle Vergabebedingungen für die Beihilfen vollständig gemeldet worden. Rechtsgrundlage für die Gewährung von Beihilfen der genannten Art sei der jeweilige Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg, der jährlich vom Parlament beschlossen werde; ein besonderes Förderprogramm gebe es in Hamburg nicht. Der Haushaltstitel, aus dem die Beihilfen im Einzelfall gezahlt würden, sei der Kommission mit Schreiben vom 12. März 1987 ⁽⁴⁾ und 7. März 1989 ⁽⁵⁾ mitgeteilt worden.

Die Beihilfen würden in Form eines Investitionszuschusses gewährt. Nicht zutreffend sei die von der Kommission ausgesprochene Vermutung, es würden weitere Beihilfen — gegebenenfalls auch in anderer Form — vergeben. Die Freie Hansestadt Hamburg habe in den vier Einzelfällen weder den Grundstückskaufpreis unter den Marktpreis verbilligt noch eine alte Betriebsstätte über dem gewöhnlichen Marktwert erworben noch die Kosten für eine zusätzliche Bodenaufbereitung subventioniert noch anderweitige Leistungen direkt oder indirekt erbracht, die nicht den üblichen Maßnahmen eines Verkäufers entsprechen. Die erschlossenen Gewerbegrundstücke würden also zu Marktpreisen verkauft.

Die Bundesregierung vermochte außerdem die von der Kommission ermittelte Beihilfeintensität zwischen 5 und 11,1 % brutto nicht nachzuvollziehen; nach ihrer Berechnung liege sie unter dem genannten Höchstwert.

Unzutreffend sei auch die Vermutung der Kommission, daß in dem einen oder anderen Fall die Beihilfe mit weiteren gemeldeten oder nicht gemeldeten Beihilfen kumuliert worden sei; weitere Beihilfen hätten die vier genannten Firmen für ihre Vorhaben nicht erhalten. Die von der Freien und Hansestadt Hamburg gewährten Beihilfen würden unter Berücksichtigung der Standortvorteile im Stadtgebiet in einer Größenordnung gehalten, die in der Regel die Intensität der

De-minimis-Regelung (7,5 % brutto) nicht überschreite. Eine Beihilfeintensität bis zu 43 % brutto könne danach keinesfalls erreicht werden.

Bei den Verhandlungen mit den Unternehmen hätten neben der Möglichkeit der Verlagerung der Produktion in fernöstliche Länder auch die Fördermöglichkeiten im Hamburger Umland eine Rolle gespielt. Hamburg als Kern und Zentrum einer größeren Wirtschafts- und Arbeitsmarktregion sehe sich auf der einen Seite einem interkontinentalen Standortwettbewerb (Verlagerung der Produktion in überseeische Billiglohnländer), auf der anderen Seite aber auch einem intraregionalen Standortwettbewerb innerhalb der eigenen Region gegenüber. Dabei könne in den äußeren prosperierenden Teilen der Hamburger Wirtschaftsregion erheblich stärker gefördert werden als in dem von der krisenhaften Entwicklung im Schiffbau in der Schifffahrt und in damit verflochtenen Bereichen besonders betroffenen Zentrum.

Hamburg sehe sich einem starken Standortwettbewerb mit seinem Umland gegenüber, das in dem fraglichen Zeitraum bei annähernd gleichwertiger Infrastrukturausstattung eine Förderung in einigen Standorten theoretisch bis zu 25 % und mehr der Investitionssumme habe gewähren können (einschließlich der Investitionszulage von 10 % und der Sonderabschreibungen bis zu 50 %, auf die ein Rechtsanspruch bestehe).

Von einem Ort, der wirtschaftlich und siedlungsmäßig zum engsten Hamburger Einzugsbereich gehöre und sich nicht von äußeren Hamburger Stadtgebieten unterscheide, sei einer der Firmen nach Abschluß der Verhandlungen mit Hamburg ein wesentlich höherer Investitionszuschuß geboten worden.

Eine Wettbewerbsverfälschung könne nach Auffassung der Bundesregierung durch die Gewährung des vorgesehenen Investitionszuschusses schon allein deswegen nicht eintreten, weil dieser weit niedriger sei als in unmittelbar angrenzenden Standorten möglich und angeboten. Diese Standorte seien aber sozioökonomisch vor allem im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit erheblich günstiger zu beurteilen als Hamburg selbst; eine solche höhere Förderung sei indes von der Kommission nicht beanstandet worden.

Die Bundesregierung führte weiter aus, daß Hamburg erwar- te, ähnlich behandelt zu werden wie die dänischen Regionen, in denen die EG-Kommission eine Förderung zugelassen habe, ohne daß dort die Förderbedürftigkeitsschwellen erreicht worden seien. Als Begründung für diese Ausnahmeregelung sei von der Kommission die hohe Förderung in den angrenzenden deutschen Regionen um Flensburg angeführt worden. Hamburg habe sich bisher ohne Erfolg um einen Abbau der Förderung in seinem Umland bemüht. Der tatsächliche Einfluß Hamburgs auf entsprechende Entscheidungen sei jedoch nicht größer als der der dänischen Regierung.

Zudem sei nicht davon auszugehen, daß durch die von Hamburg angewandten niedrigen Fördersätze, die im Bereich der De-minimis-Größenordnung lägen, eine Störung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs eintreten könne. Die Bundesregierung wies ergänzend darauf hin, daß bei einer Abwanderung der Firmen in das unmittelbare Umland die dort mögliche Förderung hätte gewährt werden können.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 309 vom 8. 12. 1989, S. 3.

⁽²⁾ SG(89) A/19939.

⁽³⁾ IV E/10 vom 8. 1. 1990.

⁽⁴⁾ SG(87) A/3322 vom 18. 3. 1987.

⁽⁵⁾ SG(88) A/3351 vom 14. 3. 1988.

Abschließend stellte die Bundesregierung fest, daß sich Hamburg in den letzten Jahren einer krisenhaften Entwicklung im Schiffbau, in der Schifffahrt und in anderen maritimen Branchen sowie deren Verflechtungsbereichen gegenüber gesehen habe. Die Kommission habe hier einen Handlungsbedarf anerkannt, indem sie die Beihilferegelung für die Diversifizierung der Hamburger Werften mit ihrem Schreiben vom 31. Juli 1987 genehmigt habe. Durch den anhaltenden Strukturwandel sehe sich Hamburg gezwungen, in den nichtmaritimen Sektoren expandierende ansässige Firmen in Hamburg zu halten, um Ersatzarbeitsplätze zu schaffen. Ein vollständiger Verzicht auf die Hamburg nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland zugewiesene Wirtschaftsförderung würde in der gegebenen Situation strukturell hoher Arbeitslosigkeit zu verstärkter Abwanderung und damit zu einer Verschärfung der Beschäftigungskrise führen.

In der mündlichen Sitzung am 7. November 1989 enthüllten Vertreter der Bundesregierung erstmals — und im Widerspruch zu der Mitteilung vom 23. August 1989 — daß die Freie und Hansestadt Hamburg in weiteren Fällen Beihilfen gewährt hat. Von der Kommission erbetene Angaben zu den einzelnen Fällen wurden für einen späteren Zeitpunkt zuge-

sagt. Eine eigenständige Beihilfenvergabe durch die Hamburger Gesellschaft für Wirtschaftsförderung wurde dagegen verneint.

In dem Schreiben vom 3. Januar 1990 teilte die Bundesregierung hinsichtlich der Beihilfen zugunsten der Firma Montblanc-Simplo GmbH mit, daß der Erbbauzins für das von Hamburg erworbene Grundstück auf der Basis des Verkehrswertes des Grundstücks unter Zugrundelegung üblicher Berechnungsmethoden festgelegt worden sei; der Erbbauzins enthalte keine Beihilfeelemente. Außerdem habe die Stadt im fraglichen Fall das bisherige Betriebsgrundstück von Montblanc zum Verkehrswert gekauft und zum gleichen Preis weiterveräußert.

Schließlich teilte die Bundesregierung Beihilfen, die in den Jahren 1986—1988 zur „Abwanderungsverhinderung“ weiteren 27 Unternehmen gewährt worden waren, mit. Dabei wurden Angaben jeweils zu der Investitionssumme, dem Zuschußbetrag, den Arbeitsplätzen in Hamburg sowie dem Umsatz gemacht. Eine zusätzliche Begründung zu diesen Einzelfällen wurde nicht gegeben.

Im einzelnen wurden 1986—1988 folgende Investitionszuschüsse an Unternehmen zugesagt:

(in DM)

Name	Höhe des Investitionszuschusses	Investitionsvolumen
1. Carl Schrödter (GmbH & Co.)/VSG Verfahrenstechnik für Schiffsbetr.	100 000	3 000 000
2. Erich Wagner & Co.	150 000	2 400 000
3. Mock & Reimers GmbH	175 000	2 142 000
4. Oellerking Gebäudereinigungsgesellschaft mbH	75 000	1 037 700
5. Krupp Corpoplast Maschinenbau GmbH	1 500 000	17 440 000
6. Heinr. Ambrosius GmbH	215 500	2 155 000
7. } Montblanc-Simplo GmbH	2 875 000	23 000 000
8. }	825 000	11 000 000
9. } Bridgestone Reifen GmbH	3 262 000	41 600 000
10. }	1 690 000	3 380 000
11. Chemische Fabrik Promonta GmbH	1 100 000	48 000 000
12. Fielmann Verwaltung GmbH	2 000 000	26 100 000
13. E. F. Oppermann GmbH & Co.	1 664 300	9 510 000
14. Berendsohn AG	1 066 000	13 330 000
15. KG Wilh. Liebelt GmbH & Co.	620 000	7 290 000
16. Harms & Wende GmbH & Co.	500 000	5 950 000
17. SECA Vogel & Halke GmbH & Co.	2 970 000	33 000 000
18. KRASA Krämer & Sawitsch GmbH & Co.	200 000	3 509 400
19. Classen & Co. GmbH	75 000	888 000
20. Fr. Daub & Söhne (GmbH u. Co.)	248 000	2 480 000
21. „REPRO 68“ Lithographie u. Klischee GmbH	850 000	9 511 000
22. Geo Poulson GmbH & Co.	100 000	2 532 000
23. J. H. Peters & Bey GmbH	160 000	2 618 500
24. Manfred Hechtl Gebäudereinigungs- und Beteiligungs-GmbH	71 000	850 000
25. L. W. C. Michelsen GmbH	200 000	4 000 000
26. Arno Geerds	190 000	3 015 700
27. Horst Röder & Co. (GmbH & Co.)	418 000	4 400 000
28. Juki (Europe) GmbH	1 735 000	23 143 900
29. Emil Deiss KG	360 000	4 300 000
30. Dresser Pleuger GmbH	600 000	8 400 000
31. Bijou Brigitte modische Accessoires AG	232 500	3 105 000
32. Hans-Joachim Sauer GmbH & Co.	50 000	1 700 000
33. Rofin Sinar Laser-GmbH	1 000 000	21 025 000

III

Zur Einleitung des Verfahrens haben sich innerhalb der gesetzten Frist weder Regierungen der Mitgliedstaaten noch andere Beteiligte geäußert.

IV

(1) Die Kommission hat in ihrer Verfahrenseröffnung angenommen, daß von der Freien und Hansestadt Hamburg neben Investitionszuschüssen auch Beihilfen in anderer Form vergeben werden (z. B. Verbilligung des Kaufpreises für das neue Grundstück, Rückkauf der alten Betriebsstätte zu einem über dem gewöhnlichen Marktwert liegenden Preis, Verbilligung der zusätzlichen Kosten für die Bodenaufbereitung und Übernahme anderer Kosten für Maßnahmen, die von der Freien und Hansestadt Hamburg als Infrastrukturmaßnahmen betrachtet werden). Außerdem nahm sie an, daß über die Kumulierung mit weiteren angemeldeten oder nicht angemeldeten Beihilfen mitunter sehr hohe Intensitäten erreicht werden könnten.

Die Bundesregierung hat in ihren Schreiben vom 27. Oktober 1987, 19. April 1988, 23. August 1989 und 3. Januar 1990 ausgeführt, daß die von der Kommission ausgesprochene Vermutung, es würden neben Investitionszuschüssen weitere Beihilfen — gegebenenfalls auch in anderer Form — gewährt, nicht zutreffend sei.

Zu dem konkreten Fall der Firma Montblanc-Simplo GmbH hat die Bundesregierung erklärt, daß der Erbbauzins für das von Hamburg erworbene Grundstück auf der Basis des für dieses Erschließungsgebiet allgemeingültigen Quadratmeterpreises unter Zugrundelegung üblicher Berechnungsmethoden festgelegt worden sei. Das bisherige Betriebsgrundstück der Firma Montblanc-Simplo GmbH habe die Stadt zum Verkehrswert gekauft und zum gleichen Preis weiterveräußert.

Diese Grundstückstransaktionen begünstigen nach den vorliegenden Informationen das Unternehmen nicht und stellen deshalb auch keine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages dar. Die Kommission verfügt auch in den anderen Fällen über keine Informationen, die ihre ursprünglichen Annahmen weiter stützen könnten. Deshalb erhält die Kommission diese Vermutungen nicht mehr aufrecht und schließt das Verfahren gegen die Vergabe von zusätzlichen Beihilfen in anderer Form als von Investitionszuschüssen ab. Im folgenden bleibt jedoch zu untersuchen, ob die Investitionszuschüsse zur Abwanderungsverhinderung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.

(2) Die Beihilfen der Freien und Hansestadt Hamburg zur Verhinderung der Abwanderung erfüllen den Tatbestand des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages aus folgenden Gründen:

Die vorliegenden Beihilfen werden von der Freien und Hansestadt Hamburg gewährt. Die Tatsache, daß es sich bei der die Beihilfe vergebenden Einrichtung um eine Gebietskörperschaft handelt, steht der Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 nicht entgegen. Dies hat der Gerichtshof ausdrücklich bestätigt (vgl. Urteil vom 14. Oktober 1987 in der Rechtssache 248/84).

Beihilfen werden für Investitionen von bestimmten Unternehmen in Hamburg gewährt. Diese Unternehmen werden durch die Verbilligung ihrer Investitionen begünstigt.

Die im vorliegenden Fall behandelten Beihilfen verfälschen den Wettbewerb oder drohen ihn zu verfälschen, weil die den begünstigten Unternehmen gewährten Finanzhilfen eine kalkulierbare Verbesserung ihrer Rendite bewirken und damit ihren Verhaltensspielraum gegenüber Wettbewerbern erweitern, die keine derartigen Zuwendungen erhalten.

Diese Wettbewerbsverfälschungen sind auch spürbar. Die Beihilfesätze liegen mit ihrem Nettosubventionswert zwischen 1,5 % und 11,2 %; die durchschnittliche Intensität beträgt 5,1 % netto. Durch die Senkung der Investitionskosten in dieser Höhe erhalten die begünstigten Unternehmen einen beträchtlichen Vorteil gegenüber ihren nicht geförderten Konkurrenten.

Insoweit die Beihilfe Unternehmen veranlaßt, einen anderen Standort zu wählen oder an einem bestimmten Standort festzuhalten, ist im übrigen auch darin eine Verfälschung des Wettbewerbs im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 zu sehen. Denn die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt (Artikel 3 Buchstabe f) des Vertrages), beinhaltet auch, daß die Unternehmen aufgrund autonomer Entscheidung ihre Standorte festlegen, dabei also nicht durch Beihilfen beeinflusst oder gelenkt werden. In den vorliegenden Fällen wurden offensichtlich von Fall zu Fall unterschiedliche Beträge und Intensitäten eingesetzt, um Unternehmen in Hamburg zu halten. Dabei wurden bereits Beihilfen in Höhe von 50 000 DM oder mit einem Nettosubventionswert von 1,5 % als ausreichend angesehen, die Standortwahl der Unternehmen zugunsten Hamburgs zu beeinflussen und somit ihre Abwanderung zu verhindern.

Diese Feststellung wird nicht durch das Argument widerlegt, eine Wettbewerbsverfälschung könne in den vorliegenden Fällen schon allein deswegen nicht eintreten, weil die Investitionszuschüsse in Hamburg erheblich niedriger seien als in unmittelbar angrenzenden Standorten und die Kommission dort trotz günstigerer Arbeitslosenquoten eine höhere Förderung nicht beanstandet habe. Entscheidend für die Beurteilung, ob eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist oder nicht, ist nämlich nicht die isolierte Wertung der Höhe einer Beihilfe, ihrer Wettbewerbsverfälschung oder eines einzelnen sozioökonomischen Indikators. Vielmehr hat die Kommission bei einer solchen Entscheidung zunächst festzustellen, ob jedes der Tatbestandsmerkmale von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages — darunter das Merkmal der Wettbewerbsverfälschung — erfüllt ist. Danach hat sie zu prüfen, ob die Beihilfe unter eine der Ausnahmebestimmungen des Vertrags fällt. Diese Prüfung hat u. a. dem Förderzweck Rechnung zu tragen; sie erfolgt für jede der Ausnahmebestimmungen nach eigenen Kriterien. Dabei hat die Kommission nicht einzelne, sondern sämtliche für die Entscheidung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen.

Die hier behandelten Beihilfen beeinträchtigen auch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals festzustel-

len, ob das Programm seinem Wesen nach vor allem Unternehmen zugute kommt, die sich am Handel zwischen den Mitgliedstaaten beteiligen (Urteil in der Rechtssache 248/84). Dabei ist zu beachten, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die Beihilfen unter Verletzung ihrer Meldepflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages gewähren, nicht gegenüber denjenigen begünstigt werden, die die Beihilfen in ihrem Entwurfsstadium anmelden (Urteil in der Rechtssache 301/87).

Die Kommission hegte bei der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 die Vermutung, daß neben den ihr bekannten vier Einzelfällen Beihilfen zugunsten weiterer Unternehmen gewährt wurden. Sie hat deshalb das Verfahren gegenüber diesem Beihilfeprogramm (oder Beihilfeprogrammen) und jeden seiner Anwendungsfälle eröffnet. Zwar gibt es in Hamburg ein besonderes Förderprogramm nicht. Aber alle bekannten 33 Beihilfefälle werden von der gleichen eigens dafür eingesetzten Stelle (Hamburger Kreditkommission), aus demselben Hauptgrund (Abwanderungsverhinderung) sowie ein und demselben Haushaltstitel vergeben. Faktisch sind also die Merkmale eines Programmes erfüllt. Die Untersuchung der Kommission kann deshalb analog zu der eines Programms erfolgen.

Eine Untersuchung des handelsbeeinträchtigenden Charakters jedes Einzelfalls ist bei der Hamburger Abwanderungsverhinderung deshalb nicht angebracht, weil andernfalls die Bundesrepublik gegenüber anderen Mitgliedstaaten, die die Beihilfen in ihrem Entwurfsstadium anmelden, begünstigt würde. Erfahrungsgemäß war hier von vornherein davon auszugehen, daß Unternehmen bei den vorgenannten Beihilfen dabei sein werden, die am innergemeinschaftlichen Handel teilnehmen.

Auch der Kommission jetzt mitgeteilte Förderfälle bestätigen die Annahme, daß die Hamburger Abwanderungsverhinderung ihrem Wesen nach vor allem Unternehmen zugute kommt, die sich am Handel zwischen den Mitgliedstaaten beteiligen bzw. die mit Gütern oder Dienstleistungen handeln, die innergemeinschaftlich gehandelt werden.

Wie oben dargelegt, verstärken die den begünstigten Unternehmen gewährten Finanzhilfen deren Stellung gegenüber ihren Wettbewerbern. Soweit dies im innergemeinschaftlichen Handel geschieht, muß dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden.

Schließlich wird der innergemeinschaftliche Handel auch dadurch beeinträchtigt, daß die Standortentscheidungen begünstigter Unternehmen durch die Beihilfe beeinflusst werden. Dies trifft in allen hier behandelten Fällen zu, denn die deutschen Behörden haben ja die Beihilfe als Mittel zur Abwanderungsverhinderung bezeichnet. Die Bundesregierung hat anlässlich der vier Einzelfälle dazu ausgeführt, daß es sich bei den Verhandlungen mit den Unternehmen gezeigt habe, daß Hamburg sich sowohl einem interkontinentalen als auch intraregionalen Standortwettbewerb ausgesetzt sehe. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, daß sich diese Unternehmen, die sich demnach durchweg durch eine hohe globale Standortmobilität auszeichnen, lediglich auf eine solche Alternative zwischen zwei Extremen beschränken, ohne auch die Möglichkeit eines neuen Standorts in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in Betracht zu ziehen.

Wenn also Unternehmen davon abgehalten werden, ihren Standort aus einem Mitgliedstaat in einen anderen zu verlegen, so führen sowohl die verhinderte Standortverlegung selbst als auch die Produktion und das Angebot von dem alten Standort aus zu einer Festigung der bestehenden Handelsströme zwischen Mitgliedstaaten und damit indirekt zu einer Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels.

Die hier behandelten Beihilfen der Freien und Hansestadt Hamburg erfüllen nach alledem den Tatbestand von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages.

(3) Die Bundesregierung war verpflichtet, die Kommission von der beabsichtigten Einführung dieser Beihilfen gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages so rechtzeitig zu unterrichten, daß diese sich dazu äußern konnte. Die Bundesregierung ist dieser Pflicht in keinem Fall nachgekommen. Die Auskünfte zu den Ersuchen der Kommission stellten keine Anmeldung im Sinne des Artikels 93 Absatz 3 dar; außerdem waren die Antworten der Bundesregierung bis zuletzt hinsichtlich bestimmter Einzelheiten, Vergabebedingungen und der tatsächlichen Förderfälle unvollständig. Aus den jährlich mitgeteilten Haushaltsansätzen von Bund und Ländern ließ sich für die Kommission nicht die Zuordnung der Beihilfen für die Abwanderungsverhinderung feststellen. Die Bundesregierung selbst hat dazu in ihrem Schreiben vom 7. Dezember 1987 mitgeteilt, daß aus diesen allgemeinen Meldungen keinesfalls geschlossen werden könne, daß alle aufgeführten Ausgabepositionen von ihr als Beihilfe anerkannt werden würden. Im übrigen hat die Bundesregierung diese Meldungen inzwischen eingestellt.

(4) Bei den Hamburger Beihilfen zur Abwanderungsverhinderung handelt es sich weder um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, noch um Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb ist keine der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 2 anwendbar. Da es sich außerdem weder um Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse noch zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates noch um Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige handelt, sind auch Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) und die entsprechende Teilbestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) nicht anwendbar.

(5) Im vorliegenden Fall handelt es sich um Beihilfen, die als Regionalbeihilfen zu betrachten sind. Deshalb sind die einzigen Ausnahmen vom Beihilfeverbot, die in Frage kämen, die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) vorgesehenen Ausnahmen. Sie legen die im Interesse der Gemeinschaft und nicht nur im Interesse der Mitgliedstaaten und der Beihilfeempfänger verfolgten Ziele fest. Diese Ausnahmen sind bei der Prüfung von Beihilfeprogrammen und Einzelfällen eng auszulegen.

Ausnahmen dürfen insbesondere nur dann gewährt werden, wenn die Kommission feststellen kann, daß die Marktkräfte allein nicht ausreichen würden, die Begünstigten zu einem

Verhalten zu bewegen, das zur Verwirklichung eines der in den Ausnahmebestimmungen genannten Ziele beiträgt.

Würden die genannten Ausnahmen ohne einen solchen Kausalzusammenhang gewährt, so würden eine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverfälschungen hingenommen, ohne daß dies durch eine Förderung des Gemeinschaftsinteresses ausgeglichen würde.

Wenn die Kommission die vorerwähnten Grundsätze bei der Prüfung regionaler Beihilferegungen anwendet, muß sie sich davon überzeugt haben, daß in den betreffenden Gebieten im Vergleich zur gesamten Gemeinschaft ausreichend ernste Schwierigkeiten bestehen, um die Gewährung der Beihilfe und ihre Intensität zu rechtfertigen. Die Prüfung muß ergeben, daß die Beihilfe erforderlich ist, um die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) genannten Ziele zu verwirklichen. Kann dies nicht nachgewiesen werden, so ist davon auszugehen, daß die Beihilfe offensichtlich nicht zur Erreichung der in den Ausnahmebestimmungen festgelegten Zielsetzungen beiträgt, sondern im wesentlichen dazu dient, die fraglichen Unternehmen zu begünstigen.

(6) Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) können Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Entwicklung von Gebieten mit außerordentlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung fördern.

In ihrer Methode zur Anwendung dieser Vertragsvorschrift auf staatliche Beihilfen mit regionaler Zweckbestimmung, auf die hier ausdrücklich Bezug genommen wird, hat die Kommission festgelegt, daß Regionen mit einem kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 75 v. H. des Gemeinschaftsdurchschnitts als Ausdruck für eine außerordentlich niedrige Lebenshaltung oder eine erhebliche Unterbeschäftigung für eine Ausnahmeregelung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) in Frage kommen. Bei Überprüfung der Regionen mittels dieses Schwellenwertes gelangt die Kommission zu der Auffassung, daß die wirtschaftliche und soziale Lage der Bundesrepublik Deutschland weder im Ganzen noch in einzelnen Teilgebieten die Anwendung dieser Bestimmung rechtfertigt. Dieser Standpunkt war vielfach bereits früher — z. B. in der Entscheidung 87/15/EWG ⁽¹⁾ — von der Kommission vertreten worden. Im vorliegenden Fall wird diese Bewertung dadurch bestätigt, daß die Freie und Hansestadt Hamburg im Durchschnitt der Jahre 1985—1987 für das kaufkraftbereinigte BIP einen Index von 187,7 (Zwölferegemeinschaft = 100) aufwies.

(7) Gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Bei der Anwendung dieser Ausnahmenvorschrift hat die Kommission einen Ermessensspielraum, den sie mittels der Beurteilung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren ausübt.

Der Gerichtshof hat festgestellt, daß einerseits Beihilfen im Gemeinschaftsrahmen zu prüfen sind (Urteil in der Rechtssache 730/79) und daß andererseits die Kommission befugt ist, eine Beihilfe zur Förderung gewisser Wirtschaftsgebiete, die im Vergleich zur durchschnittlichen wirtschaftlichen Lage in diesem Staat benachteiligt sind, zu genehmigen (Urteil in der Rechtssache 248/84). Diese beiden Gesichtspunkte sind in der Kommissionsmethode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) berücksichtigt und miteinander verknüpft, wobei die wirtschaftliche und soziale Lage eines Gebietes sowohl im nationalen als auch im Gemeinschaftsrahmen beurteilt wird und mit der die Kommission die Disparität zwischen den betroffenen Gebieten und dem nationalen Durchschnitt mißt, um festzustellen, ob diese Disparität im Gemeinschaftsrahmen als erheblich angesehen werden kann. Die Kommission hat dabei auch festzustellen, daß regionale Beihilfen „die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“.

Die von einer Regionalbeihilfe ausgehende Veränderung der Handelsbedingungen kann nur dann als dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderlaufend angesehen werden, wenn sich feststellen läßt, daß

- die Marktkräfte ohne die Beihilfe diese Schwierigkeiten nicht beseitigen würden oder nicht zu der notwendigen Entwicklung der betroffenen Gebiete führen würden,
- die Höhe der Beihilfen diesen Schwierigkeiten angepaßt ist,
- die Beihilfevergabe in bestimmten Wirtschaftszweigen den Wettbewerb nicht im Übermaß verfälscht.

Die Kommission hat sich auch schon bei früheren Entscheidungen zu regionalen Beihilfen an die vorstehenden Grundsätze gehalten.

(8) Die Kommission hat die sozioökonomische Lage der Freien und Hansestadt Hamburg im nationalen wie im Gemeinschaftsrahmen geprüft. Um sicherzustellen, daß ihr Prüfungsansatz bei dem Gemeinschaftsvergleich systematisch und objektiv ist, hat sie eine Methode entwickelt, mit deren Hilfe für die Gebiete jedes Mitgliedstaates allgemeine Schwellen für die Zulässigkeit von Beihilfen, ausgedrückt durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, festgelegt werden könne. Diese Methode hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 12. August 1988 ⁽²⁾ im einzelnen erläutert.

Diese in der Methode angewandten Schwellenwerte werden anhand der jeweils neuesten Daten regelmäßig überprüft. Den derzeit geltenden Werten zufolge kann grundsätzlich von der Förderwürdigkeit von Gebieten der Bundesrepublik Deutschland dann ausgegangen werden, wenn ihr Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise ihre Bruttowertschöpfung je Einwohner 74 % des Bundesdurchschnitts unterschreitet oder ihre Arbeitslosenquote im Fünfjahresdurchschnitt mehr als 143 % des Bundesdurchschnitts beträgt.

Die Kommission hat bei der Prüfung die gegenwärtig gültigen Schwellenwerte und die letzten verfügbaren Werte für

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 12 vom 14. 1. 1987, S. 17.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 212 vom 12. 2. 1988, S. 2.

Bruttowertschöpfung bzw. Arbeitslosenquoten herangezogen. Auch wenn die Beihilfen schon in den Jahren 1986—1988 bewilligt wurden, entsteht durch die Verwendung dieser neuesten Werte kein Nachteil für Hamburg.

Die Prüfung ergibt im 1. Schritt für die Freie und Hansestadt Hamburg bei dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1983/1985/1987 einen Wert von 162,9, für die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 1984—1988 einen Wert von 126,5 (jeweils Bund = 100).

Daraus ergibt sich, daß die Förderung der Freien und Hansestadt Hamburg nach der Eingangsbeurteilung nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann.

Diese Bewertung aufgrund von Schwellenwerten ist jedoch nur eine Eingangsbeurteilung. Sie kann in der zweiten Beurteilungsstufe korrigiert werden, wenn sich aufgrund weiterer Indikatoren für die gegenwärtige Situation oder die zukünftige Entwicklung des beurteilten Gebietes eine entgegengesetzte Bewertung ergibt.

In der zweiten Beurteilungsstufe hat die Kommission insbesondere den Trend der Werte von Arbeitslosigkeit und Bruttoinlandsprodukt untersucht.

Dabei zeigen sich folgende Ergebnisse:

Die Arbeitslosenquote ist in der Freien und Hansestadt Hamburg, bezogen auf den Bundesdurchschnitt, seit 1984 ständig angestiegen. Sie erreichte 1984 einen Wert von 112, 1985 einen Wert von 121, 1986 und 1987 jeweils den Wert von 130 und 1988 einen Wert von 145. Damit wurde nach dem starken Anstieg zuletzt sogar der derzeit gültige Schwellenwert von 143 leicht überschritten.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß ein realistisches Bild der tatsächlichen Arbeitsmarktsituation im Hamburger Raum erst dann entsteht, wenn die engen, historisch gewachsenen Pendlerverflechtungen des Stadtstaates mit seinem Umland in die Beurteilung miteinbezogen werden. Auf dieser Abgrenzung nach Pendlerverflechtungen basiert im übrigen auch die bei der Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verwendete geographische Grundeinheit der Arbeitsmarktregion.

In der gesamten Arbeitsmarktregion Hamburg ergeben sich für die Arbeitslosigkeit folgende Werte (Bund = 100): 1984: 116, 1985: 127, 1986: 136, 1987: 144, 1988: 140. Es läßt sich erkennen, daß zwar auch hier die Arbeitslosenquote zunächst steil anstieg. Aber der Höhepunkt war mit dem Jahre 1987 überschritten, und bereits 1988 fiel der Index wieder unter den Schwellenwert von 143. Die strukturelle Arbeitslosigkeit (durchschnittliche Arbeitslosenquote für die Jahre 1984—1988) lag mit einem Wert von 132 ohnehin weit unter dieser Marke.

Was den Trend des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in der Freien und Hansestadt Hamburg angeht, so erreichte es 1983 einen Index von 160,0, 1985 einen Wert von 163,8 und 1987 einen Index von 165 (jeweils Bund = 100). Dies macht deutlich, daß die bereits sehr hohe Wirtschaftskraft der Freien und Hansestadt Hamburg sich noch weiter verbessern konnte.

Auch andere sozioökonomische Indikatoren zeichnen für Hamburg ein günstiges Bild: Bei der letzten Neuabgrenzung der Gemeinschaftsaufgabe nahm diese Arbeitsmarktregion bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme den siebtbesten, bei der Infrastrukturausstattung sogar den drittbesten Rang aller 179 bundesdeutschen Arbeitsmarktregionen ein.

In einer ersten Zwischenbilanz läßt sich feststellen, daß der beachtliche Anstieg der Arbeitslosigkeit angesichts der nach wie vor sehr hohen Wirtschaftskraft und der insgesamt guten sozialen und wirtschaftlichen Lage für Hamburg noch keine Ausnahmegenehmigung gemäß Artikel 93 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages rechtfertigt.

(9) Die Bundesregierung hatte die Vergabe der obengenannten Beihilfen aber auch damit begründet, daß die Freie und Hansestadt Hamburg in den letzten Jahren einen Abbau von Arbeitsplätzen im Schiffbau, der Schifffahrt und anderen maritimen Branchen sowie deren Verflechtungsbereichen zu verzeichnen gehabt habe.

Tatsächlich verringerte sich die Zahl der Arbeitsplätze im Schiffbau von 8 026 im Jahre 1984 auf 5 721 im Jahre 1988 (jeweils Jahresdurchschnitt). Allerdings ist bei einer Bewertung auch folgendes zu berücksichtigen: Der Anteil des Schiffbaus am Verarbeitenden Gewerbe (Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) ging in der Vergangenheit kontinuierlich zurück und betrug 1986 nur noch 5,3 %. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigten machte der Anteil des Schiffbaus in Hamburg 1986 sogar nur noch 0,8 % aus. Selbst unter Berücksichtigung eines entsprechenden Anteils der mit dem Schiffbau verbundenen Bereiche zeigt sich, daß diese in ihrer Gesamtheit für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt nicht mehr bestimmend sind. Entsprechend ist auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Hamburg nur zu einem geringen Teil auf das Anwachsen der Arbeitslosigkeit im Schiffbau zurückzuführen: Z. B. stehen der Erhöhung der Arbeitslosenzahl in Hamburg in den Jahren 1984 bis 1986 um 14 615 „nur“ 1 100 abgebaute Arbeitsplätze im Schiffbau gegenüber. Schließlich ist zu beachten, daß der Rückgang der Arbeitsplätze im Schiffbau zum Stillstand gekommen zu sein scheint: So erhöhte sich hier die Zahl der Arbeitsplätze von 5 672 (Monatsdurchschnitt Januar—September 1988) auf 5 894 (Monatsdurchschnitt Januar—September 1989), d. h. um 3,9 %. Insgesamt betrachtet läßt sich also aus dem Abbau von Arbeitsplätzen im Schiffbau und verbundenen Bereichen keine Rechtfertigung für die Vergabe von Regionalbeihilfen ableiten.

Die Tatsache, daß die Kommission die Beihilferegulierung für die Auffächerung der Hamburger Werften genehmigt hat, kann zwar so gedeutet werden, daß die Kommission hier einen Handlungsbedarf anerkannt habe. Bei der Genehmigung war jedoch nicht darüber zu befinden, ob diese Beihilfe bereits den Handlungsbedarf deckt oder nicht. Auf keinen Fall kann diese frühere Entscheidung aber als ein Präjudiz für die Genehmigung weiterer Beihilfen in Hamburg ausgelegt werden. Im übrigen wird an diesem genehmigten Fall wie an anderen von der Kommission nicht beanstandeten Beihilfen und sonstigen Maßnahmen oder von ihr selbst genehmigten Programmen (wie z. B. dem Renaval-Programm für Hamburg-Zentrum) für Hamburg deutlich, daß die Kommission einen von der Bundesregierung befürchteten vollständigen Verzicht auf eine Wirtschaftsförderung nicht verlangt hat und nicht verlangt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach der Methode der Kommission zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) auf nationale Regionalbeihilfen die Freie und Hansestadt Hamburg für die Gewährung von Regionalbeihilfen nicht in Betracht kommt. Ohnehin ist darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung der Kommission dieses Gebiet bzw. die ganze Arbeitsmarktreion Hamburg, die nach der deutschen Abgrenzungsmethode die siebtbeste Stelle aller 179 Arbeitsmarktreionen einnimmt, weder jetzt noch zu einem früheren Zeitpunkt als Fördergebiet angemeldet hat. Diese Region wurde somit von der Kommission, als diese ihre Entscheidungen über die Regionalbeihilfen in der Bundesrepublik Deutschland erließt, auch nicht als Fördergebiet genehmigt.

(10) Die Beihilfen für Hamburg lassen sich auch nicht dadurch rechtfertigen, daß die Kommission in unmittelbar angrenzenden Standorten mit zum Teil günstigeren sozio-ökonomischen Kriterien höhere Fördersätze nicht beanstandet hat.

Die an Hamburg angrenzenden Teile des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die nach der bundesdeutschen Abgrenzung zum Zonenrandgebiet gehören, wurden von der Kommission gemäß dem Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrages genehmigt. Demnach sind „Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind“.

Wie gezeigt wurde, kommt eine Genehmigung von Regionalbeihilfen in Hamburg jedoch lediglich nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) in Betracht. Hamburg gehört nach bundesdeutscher Abgrenzung nicht zum Zonenrandgebiet, und es wurde weder nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c) bei der Kommission angemeldet, noch kann die Kommission in diesem Ausnahmefallbestand eine Grundlage für die Genehmigung von Beihilfen für dieses Gebiet erkennen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß die Bundesregierung in der Vergabe von Zonenrandbeihilfen eine Benachteiligung Hamburgs sieht. Dies kann jedoch nicht zum Anlaß genommen werden, mit der Vergabe von Beihilfen zugunsten Hamburger Firmen in einen für die öffentlichen Haushalte und die übrigen Unternehmen in der Gemeinschaft schädlichen Subventionswettbewerb einzutreten.

(11) Die Vergabe von Beihilfen in Hamburg kann auch nicht damit begründet werden, daß die Kommission in den dem deutschen Zonenrandgebiet benachbarten dänischen Regionen eine Förderung zugelassen hat, ohne daß dort die Förderbedürftigkeitsschwellen erreicht wurden.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß im Grenzgebiet zwischen zwei Mitgliedstaaten bei der Anwendung des ersten Prüfschritts der Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) Härten dadurch entstehen können, daß in die modifizierten Schwellenwerte neben Gemeinschaftswerten auch nationale Werte einfließen. Deshalb ist es theoretisch möglich, daß Grenzgebiete in zwei Mitgliedstaaten, die eine ganz ähnliche regionale Problemlage aufweisen, im ersten Prüfschritt unterschiedlich beurteilt werden. Wie

oben gezeigt wurde, stellt der Vergleich mit Schwellenwerten jedoch lediglich eine Eingangsbeurteilung dar. Diese wird in der Methode durch den zweiten Prüfschritt ergänzt. Dabei hat die Kommission in Grenzgebieten u. a. zu berücksichtigen, daß hier bereits solche Beihilfen, die unter gewöhnlichen Umständen lediglich den intraregionalen Standortwettbewerb beeinflussen, sehr wahrscheinlich auch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Deshalb hat sie hier besonders darauf zu achten, daß objektiv ähnliche regionale Problemlagen in benachbarten Grenzregionen bei der Beihilfenkontrolle auch ähnlich behandelt werden. Im Falle der Grenzregionen Dänemarks ist die Kommission nach ihrer Prüfung aufgrund dieser Methode, die einen Vergleich mit den bundesdeutschen Nachbargebieten einschloß, zu dem Ergebnis gekommen, daß hier regionale Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Gemäß dem in den Koordinierungsgrundsätzen verankerten Prinzip, daß zur Behebung von Problemen unterschiedlicher Art, Intensität und Dringlichkeit auch die Beihilfen unterschiedlich sein müssen, sind jedoch die von ihr in Dänemark genehmigten Beihilfemaximalsätze niedriger als in den angrenzenden Förderregionen in der Bundesrepublik.

(12) Schließlich läßt sich die Vergabe von Beihilfen zur Abwanderungsverhinderung in Hamburg auch nicht damit begründen, daß die Fördersätze im Bereich der Größenordnung 7,5 % brutto der Rahmenregelung über Beihilfen geringer Bedeutung liegen.

Erstens ist die Anwendung dieser De-minimis-Regelung an bestimmte Kriterien gebunden: So betraf sie zum Zeitpunkt der Bewilligung der Hamburger Fälle durch die deutschen Behörden (1986—1988) nur Unternehmen mit nicht mehr als 100 Beschäftigten und nicht mehr als 10 Millionen ECU Jahresumsatz. Die vorliegenden Einzelfälle lassen jedoch erkennen, daß in Hamburg auch größere Unternehmen gefördert wurden. Zweitens darf bei De-minimis-Beihilfen die Intensität von 7,5 % brutto nicht überschritten werden. Auch hier zeigen die vorliegenden Fälle, daß diese Fördergrenze nicht eingehalten wurde. Drittens sind die De-minimis-Kriterien aber nur anwendbar, wenn die entsprechende Regelung gemäß Artikel 93 Absatz 3 vor ihrer Einführung der Kommission angemeldet und von dieser genehmigt wurde. Eine solche Anmeldung ist jedoch in den vorliegenden Fällen nicht erfolgt.

(13) Für die Vergabe der obengenannten Beihilfen wurde darüber hinaus von der Bundesregierung weder eine sektorale noch irgendeine andere Begründung angeführt. Die Kommission konnte auch keine Gründe erkennen, aus denen zu folgern gewesen wäre, daß die Beihilfen die Voraussetzungen für die Anwendung einer der Ausnahmeregelungen des Artikels 92 Absätze 2 und 3 erfüllen.

Nach alledem ist die Vergabe von Beihilfen zur Abwanderungsverhinderung durch die Freie und Hansestadt Hamburg mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

(14) Die fraglichen Beihilfen sind rechtswidrig, da die Bundesregierung ihre vertraglichen Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages mißachtete, und sie sind, wie oben dargelegt wurde, gemäß den Artikeln 92 und 93 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Die Bundesregierung hat die Kommission in keinem der genannten Fälle von der beabsichtigten Einführung so rechtzeitig unterrichtet, daß sie

sich dazu äußern konnte. In der überwiegenden Zahl der Fälle hat sie sogar erst zuletzt — und nachdem sie selbst noch bei ihrer Entgegnung zur Verfahrenseröffnung am 28. August 1989 jegliche weiteren Fälle verneint hatte — die Vergabe von Beihilfen in den Jahren 1986 bis 1988 zugegeben.

Die Hamburger Behörden waren und sind nicht berechtigt, die Beihilfen zu vergeben und auszuzahlen. Wie die Kommission die Bundesregierung in vorausgehenden Schreiben ⁽¹⁾ erinnert hat, kann die Kommission — indem sie von einer Möglichkeit Gebrauch macht, die ihr Artikel 93 Absatz 2 und der Gerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 sowie in dem Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 einräumen — bei Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, von den Mitgliedstaaten verlangen, daß sie die rechtswidrig gezahlten Beihilfen von den Empfängern zurückfordern. Da die fraglichen Beihilfen der Freien und Hansestadt Hamburg einer Rechtfertigung entbehren, müssen sie, soweit sie bereits ausgezahlt wurden, von den begünstigten Unternehmen zurückerstattet werden. Die Aufforderung zur Rückzahlung ist eine logische Folge der Rechtswidrigkeit und Unvereinbarkeit einer Beihilfe, und da es sich insbesondere bei der in Artikel 93 Absatz 3 niedergelegten Verpflichtung zur Anmeldung einer neuen Beihilfe um eine grundlegende Bestimmung handelt, darf davon ausgegangen werden, daß jedes Unternehmen, das staatliche Beihilfen erhält, sich darüber im klaren sein muß, daß eine solche Beihilfe der Kommission vorher angemeldet werden muß und daß in Ermangelung einer Anmeldung die Rückerstattung der Beihilfe verlangt

werden kann. Somit kann bei dem Empfänger einer nicht angemeldeten Beihilfe kein berechtigtes Vertrauen entstehen. Die Empfänger selbst sind zur Prüfung verpflichtet, ob die fragliche Beihilfe angemeldet wurde. Unterläßt der Empfänger jegliche Prüfung hinsichtlich der Anmeldung der fraglichen Beihilfe, so kann er sich nicht wirksam auf sein berechtigtes Vertrauen berufen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Das Beihilfeprogramm zur Abwanderungsverhinderung der Freien und Hansestadt Hamburg ist rechtswidrig, da es unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages in Kraft gesetzt wurde, und ist im Sinne von Artikel 92 und 93 des Vertrages mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Die Bundesregierung muß das Programm innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit Wirkung vom Tag seines Inkrafttretens aufheben.

Artikel 2

Die Hamburger Behörden waren nicht berechtigt, aufgrund des in Artikel 1 genannten Beihilfeprogramms in den Jahren 1986 bis 1988 Beihilfen an die nachstehend aufgeführten Unternehmen zu gewähren und auszuzahlen. Die Bundesregierung sorgt dafür, daß diese Beihilfen innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den einzelnen Unternehmen mit den folgenden Höchstbeträgen zurückgezahlt werden:

(in DM)	
Name	Zuschußbetrag
1. Carl Schrödter (GmbH & Co.)/VSG Verfahrenstechnik für Schiffsbetr.	100 000
2. Erich Wagner & Co.	150 000
3. Mock & Reimers GmbH	175 000
4. Oellerking Gebäudereinigungsgesellschaft mbH	75 000
5. Krupp Corpoplast Maschinenbau GmbH	1 500 000
6. Heinr. Ambrosius GmbH	215 500
7. } Montblanc-Simplo GmbH	2 875 000
8. }	825 000
9. } Bridgestone Reifen GmbH	3 262 000
10. }	1 690 000
11. Chemische Fabrik Promonta GmbH	1 100 000
12. Fielmann Verwaltung GmbH	2 000 000
13. E. F. Oppermann GmbH & Co.	1 664 300
14. Berendsohn AG	1 066 000
15. KG Wilh. Liebelt GmbH & Co.	620 000
16. Harms & Wende GmbH & Co.	500 000
17. SECA Vogel & Halke GmbH & Co.	2 970 000
18. KRASA Krämer & Sawitsch GmbH & Co.	200 000
19. Classen & Co. GmbH	75 000
20. Fr. Daub & Söhne (GmbH u. Co.)	248 000
21. „REPRO 68“ Lithographie u. Klischee GmbH	850 000
22. Geo Poulson GmbH & Co.	100 000
23. J. H. Peters & Bey GmbH	160 000

⁽¹⁾ IV E (87)D/3334 vom 7. 8. 1987, IV E 3(87)D/6597 vom 18. 11. 1987, IV E 3(87)D/7009 vom 6. 1. 1988, IV E 3(88)D/7148 vom 22. 1. 1988, 80290 — IV E 3 vom 15. 4. 1988, SG(89)D/5660 vom 3. 5. 1989.

(in DM)	
Name	Zuschußbetrag
24. Manfred Hechtl Gebäudereinigungs- und Beteiligungs-GmbH	71 000
25. L. W. C. Michelsen GmbH	200 000
26. Arno Geerds	190 000
27. Horst Röder & Co. (GmbH & Co.)	418 000
28. Juki (Europe) GmbH	1 735 000
29. Emil Deiss KG	360 000
30. Dresser Pleuger GmbH	600 000
31. Bijou Brigitte modische Accessoires AG	232 500
32. Hans-Joachim Sauer GmbH & Co.	50 000
33. Rofin Sinar Laser-GmbH	1 000 000

Die Bundesregierung ist gehalten, die obengenannten Beihilfen nach den geltenden Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates — einschließlich der Bestimmungen über Verzugszinsen auf Forderungen der öffentlichen Hand — zurückzufordern. Betroffen sind auch diejenigen Unternehmen, die durch diese Beihilfen begünstigt wurden und über welche die Kommission nicht unterrichtet wurde.

Artikel 3

Die Bundesregierung unterrichtet die Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die sie getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 18. Juli 1990

Für die Kommission

Sir Leon BRITTAN

Vizepräsident