

# Verbundene Rechtssachen T-132/96 und T-143/96

Freistaat Sachsen u. a.

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Staatliche Beihilfen — Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile — Beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats — Wirtschaftliche Entwicklung einer Region — Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie“

Urteil des Gerichts (Zweite erweiterte Kammer) vom 15. Dezember 1999 . . II-3670

## Leitsätze des Urteils

1. *Nichtigkeitsklage — Natürliche oder juristische Personen — Handlungen, die sie unmittelbar und individuell betreffen — An einen Mitgliedstaat gerichtete Entscheidung der Kommission, mit der die Unvereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt festgestellt wird — Klage einer Regionalbehörde, die diese Beihilfe gewährt hat — Zulässigkeit*  
(EG-Vertrag, Artikel 173 [nach Änderung jetzt Artikel 230 EG])

2. *Staatliche Beihilfen — Verbot — Ausnahmen — Beihilfen für die durch die Teilung Deutschlands betroffenen Gebiete — Tragweite der Ausnahme — Enge Auslegung — Wirtschaftliche Nachteile, die durch die Isolierung als Folge der Zonengrenze entstanden sind*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c EG])
3. *Staatliche Beihilfen — Verbot — Ausnahmen — Mitwirkungspflicht des Mitgliedstaats, der eine Ausnahme beantragt*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 2 [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 2 EG])
4. *Handlungen der Organe — Begründungspflicht — Umfang — Entscheidung, mit der eine ständige Entscheidungspraxis fortgesetzt wird — Summarische Begründung*  
(EG-Vertrag, Artikel 190 [jetzt Artikel 253 EG])
5. *Staatliche Beihilfen — Verbot — Ausnahmen — Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können — Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats — Enge Auslegung — Störung des gesamten Wirtschaftslebens des betreffenden Mitgliedstaats*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG])
6. *Staatliche Beihilfen — Verbot — Ausnahmen — Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können — Ermessen der Kommission — Gerichtliche Nachprüfung — Grenzen*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 3 [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 EG])
7. *Staatliche Beihilfen — Verbot — Ausnahmen — Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können — Beihilfen zur Entwicklung bestimmter Gebiete — Beurteilung durch die Kommission — Verpflichtung zur Berücksichtigung der Auswirkungen der Beihilfe auf Gemeinschaftsebene*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG])
8. *Staatliche Beihilfen — Prüfung durch die Kommission — Aufstellung eines Rahmens für Beihilfen in einem Wirtschaftssektor — Keine Verbindlichkeit bei fehlender Zustimmung der Mitgliedstaaten — Berücksichtigung durch die Kommission bei Anwendung der Artikel 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) und 93 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG) — Zulässigkeit*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 [nach Änderung jetzt Artikel 87 EG] und Artikel 93 [jetzt Artikel 88 EG])

9. *Staatliche Beihilfen — Entscheidung der Kommission — Beurteilung der Rechtmäßigkeit anhand der bei Erlass der Entscheidung verfügbaren Informationen — Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung des Wettbewerbs*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 Absatz 1 und 173 [nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 1 EG und 230 EG])
10. *Staatliche Beihilfen — Prüfung durch die Kommission — Verpflichtung zur Stellungnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums — Möglichkeit der Untätigkeitsklage bei unterlassener Stellungnahme*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 [nach Änderung jetzt Artikel 87 EG] sowie Artikel 93 und 175 [jetzt Artikel 88 EG und 232 EG])
11. *Staatliche Beihilfen — Prüfung durch die Kommission — Möglichkeit der Anwendung feststehender operationaler Kriterien — Beeinträchtigung der Befugnisse des Rates — Keine — Unterscheidung zwischen Investitionen auf der grünen Wiese und Erweiterungsinvestitionen — Gemeinschaftsrechtliche Einstufung*  
(EG-Vertrag, Artikel 92 [nach Änderung jetzt Artikel 87 EG] und Artikel 93 [jetzt Artikel 88 EG])

1. Eine unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelte Einheit, die nach dem für sie geltenden nationalen Recht Rechtspersönlichkeit besitzt, kann nach Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) Klage auf Nichtigerklärung der gegen sie ergangenen Entscheidungen sowie derjenigen Entscheidungen erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.

Eine unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelte Einheit, die die Beihilfen teilweise aus eigenen Mitteln gewährt hat und aufgrund der Entscheidung daran gehindert ist, ihre autonomen Befugnisse nach ihren Vorstellungen auszuüben, und verpflichtet ist, das Verwaltungsverfahren zur Wiedereinzahlung der Beihilfen bei den Empfängern einzuleiten, wofür sie auf nationaler Ebene allein zuständig ist,

ist von einer Entscheidung der Kommission, die an einen Mitgliedstaat gerichtet ist und bestimmte staatliche Beihilfen für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt hat, individuell betroffen.

Diese Einheit ist auch durch die genannte Entscheidung unmittelbar betroffen, wenn die nationalen Behörden, an die die Entscheidung gerichtet ist, bei deren Weiterleitung an die Einheit kein Ermessen ausgeübt haben.

Im übrigen hat die Einheit ein Interesse an der Anfechtung dieser Entscheidung, das von dem des Mitgliedstaats, zu dem sie gehört, unterschiedlich ist.

2. Da Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c EG), wonach „Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind“, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, sowohl im Vertrag von Maastricht als auch im Vertrag von Amsterdam aufrechterhalten worden ist und da eine gleichlautende Vorschrift in Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe c des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum aufgenommen worden ist, läßt sich nicht annehmen, daß diese Bestimmung nach der Herstellung der Einheit Deutschlands gegenstandslos geworden ist.

Da es sich jedoch um eine Ausnahme von dem in Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt handelt, ist Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag 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, deren Teil sie ist.

Da der Ausdruck „Teilung Deutschlands“ sich im vorliegenden Fall historisch auf die Errichtung der Trennungslinie zwischen der Ostzone und den Westzonen im Jahr 1948 bezieht, sind „durch die Teilung verursachte wirtschaftliche Nachteile“ nur diejenigen wirtschaftlichen Nachteile, die

durch die Isolierung aufgrund der Errichtung oder Aufrechterhaltung dieser Grenze — beispielsweise die Umschließung bestimmter Regionen, die Unterbrechung der Verkehrswege oder für einige Unternehmen der Verlust ihrer natürlichen Absatzgebiete, so daß sie einer Unterstützung bedürfen, um sich den neuen Verhältnissen anzupassen oder um diese nachteilige Lage überstehen zu können — entstanden sind.

Eine Auslegung, nach der Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag es erlaube, den unbestreitbaren wirtschaftlichen Rückstand der neuen Bundesländer bis zu dem Punkt vollständig auszugleichen, 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.

3. Der Mitgliedstaat, der beantragt, Beihilfen in Abweichung von den Regeln des EG-Vertrags gewähren zu dürfen, ist zur Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet und hat aufgrund dessen insbesondere alle Angaben zu machen, die diesem Organ die Prüfung erlauben, ob die Voraussetzungen für die beantragte Ausnahmeermächtigung vorliegen.

4. Die nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) 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.

dem besonderen Fall einer Entscheidung über staatliche Beihilfen, in dem die Kläger eng an dem Verwaltungsverfahren beteiligt waren, das zum Erlaß dieser Entscheidung geführt hat, nicht gegen die Begründungspflicht, wenn in dieser Entscheidung die in der Kosten-Nutzen-Analyse einzeln aufgeführten Zahlen nicht wiedergegeben werden und diese Analyse der angefochtenen Entscheidung nicht beigelegt ist.

Eine Entscheidung, die in einem den Parteien wohlbekannten Kontext erlassen worden ist und der ständigen Entscheidungspraxis entspricht, kann jedoch summarisch begründet werden.

Die Begründung eines Rechtsakts ist im übrigen insbesondere unter Berücksichtigung des Interesses zu beurteilen, das der Adressat oder andere betroffene Personen an Erläuterungen haben können, insbesondere wenn sie bei der Ausarbeitung des angefochtenen Rechtsakts eine aktive Rolle gespielt und die tatsächlichen und rechtlichen Gründe gekannt haben, die die Kommission zum Erlaß ihrer Entscheidung veranlaßt haben.

5. Nach der aus dem systematischen Zusammenhang erkennbaren Zielsetzung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG), 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. Dieses Ergebnis entspricht im übrigen dem Grundsatz, daß Ausnahmen wie Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag eng auszulegen sind.

Zudem braucht die Kommission in der Begründung einer Entscheidung nicht auf alle tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte einzugehen, die von den Beteiligten vorgetragen worden sind, sofern sie alle maßgeblichen Umstände und Faktoren des Einzelfalls berücksichtigt. Folglich verstößt es in

6. Wenn die Kommission bei der im gemeinschaftlichen Kontext vorzunehmenden Bewertung komplexer wirtschaftlicher und sozialer Sachverhalte von ihrem weiten Ermessen Gebrauch macht, über das sie im Rahmen des

Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 EG) hierbei verfügt, so muß der Gemeinschaftsrichter seine Nachprüfung darauf beschränken, ob die Vorschriften über das Verfahren und die Begründung eingehalten und die Tatsachen richtig ermittelt wurden und kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmißbrauch vorliegt. Insbesondere darf er nicht seine wirtschaftliche Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der Kommission setzen.

7. Aus der unterschiedlichen Formulierung in Buchstaben a und c des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 EG) läßt sich nicht ableiten, daß die Kommission bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a 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 Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a setzt ebenso wie Buchstabe c 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 Artikel 92 Absatz 1 und damit ihrer möglichen sektoralen Auswirkungen auf Gemeinschaftsebene voraus.

8. Auch wenn die Regeln des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in bestimmten Industriebereichen, die die Kommission den Mitgliedstaaten als eine zweckdienliche Maßnahme gemäß Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 Absatz 1 EG) vorgeschlagen hat, nicht verbindlich sind und die Staaten nur verpflichtet, wenn sie ihnen zugestimmt haben, hindert nichts die Kommission daran, die ihr mitzuteilenden Beihilfen im Rahmen des ihr bei der Anwendung des Artikels 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) und des Artikels 93 EG-Vertrag eingeräumten weiten Ermessens anhand dieser Regeln zu prüfen.

9. Die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung im Bereich von Beihilfen ist aufgrund der Informationen zu beurteilen, über die die Kommission bei Erlass der Entscheidung verfügte.

Bei der Prüfung, ob eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 1 EG) vorliegt, ist die Kommission im übrigen 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.

Folglich ist nicht zu beanstanden, wenn die Kommission Umständen Rechnung getragen hat, die nach dem Erlaß eines Plans zur Einführung oder Änderung einer Beihilfe eingetreten sind. Die Tatsache, daß der betroffene Mitgliedstaat die geplanten Maßnahmen unter Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 Absatz 3 EG) vor Erlaß einer das Prüfungsverfahren abschließenden Entscheidung durchgeführt hat, ist hierbei ohne Bedeutung.

10. Zwar soll die Kommission in dem vorgeschalteten Prüfungsverfahren nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 Absatz 3 EG) 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. Die Kommission muß daher in einer angemessenen Frist Stellung nehmen, die der Gerichtshof auf zwei Monate festgesetzt hat.

Im übrigen trifft die Kommission die gleiche allgemeine Pflicht, mit der gebotenen Eile zu handeln, wenn sie die

Eröffnung eines kontradiktorischen Prüfungsverfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag beschließt; ihre Untätigkeit in einem solchen Fall kann unter Umständen vom Gemeinschaftsrichter im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 175 EG-Vertrag (jetzt Artikel 232 EG) mit Sanktionen belegt werden.

11. Die dem Rat in Artikel 94 EG-Vertrag (jetzt Artikel 89 EG) eingeräumte Befugnis, alle zweckdienlichen Verordnungen zu den Artikeln 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) und 93 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG) zu erlassen, wird nicht in Frage gestellt, wenn die Kommission bei der Ausübung des weiten Ermessens, über das sie bei der Anwendung dieser Bestimmungen verfügt, feststehende operationale Kriterien anwendet, wie sie der Unterscheidung zwischen Investitionen auf der grünen Wiese und Erweiterungsinvestitionen zugrunde liegen.

Die Einstufung einer Investition als Erweiterungsinvestition oder aber als Investition auf der grünen Wiese ist gemeinschaftsrechtlich unabhängig von der Einstufung nach dem Bilanz- oder Steuerrecht des Mitgliedstaats vorzunehmen, zu dem das begünstigte Unternehmen gehört.