

URTEIL DES GERICHTSHOFES

30. September 2003 *

In der Rechtssache C-301/96

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing und T. Oppermann
als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K.-D. Borchardt
als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt M. Núñez-Müller, Zu-
stellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch
J. E. Collins als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Teilnichtigerklärung der Entscheidung 96/666/EG der Kommission vom
26. Juni 1996 über eine Beihilfe Deutschlands an den Volkswagen-Konzern für
die Werke in Mosel und Chemnitz (ABl. L 308, S. 46)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissechet, M. Wathelet, R. Schintgen und C. W. A. Timmermans, der Richter D. A. O. Edward, P. Jann und V. Skouris, der Richterin F. Macken (Berichterstatlerin) sowie der Richter S. von Bahr und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: J. Mischo,
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des Sitzungsberichts,

I - 9928

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Beteiligten in der Sitzung vom 26. Februar 2002, in der die Bundesrepublik Deutschland durch W.-D. Plessing und T. Oppermann als Bevollmächtigte und die Kommission durch K.-D. Borchardt im Beistand von Rechtsanwalt M. Núñez-Müller vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Mai 2002

folgendes

Urteil

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 16. September 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) Klage erhoben auf Teilnichtigkeitsklärung der Entscheidung 96/666/EG der Kommission vom 26. Juni 1996 über eine Beihilfe Deutschlands an den Volkswagen-Konzern für die Werke in Mosel und Chemnitz (Abl. L 308, S. 46, im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Rechtlicher Rahmen

- 2 Mit Schreiben vom 31. Dezember 1988 teilte die Kommission den Mitgliedstaaten mit, dass sie die Voraussetzungen für die Durchführung eines allgemeinen Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie (im Folgenden: Gemeinschaftsrahmen) auf der Grundlage von Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag (später Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag, jetzt Artikel 88 Absatz 1 EG) festgelegt habe, die in der Anlage des Schreibens wiedergegeben seien, und for-

derte die Mitgliedstaaten auf, ihr binnen eines Monats mitzuteilen, ob sie mit dem Gemeinschaftsrahmen einverstanden seien.

3 Der Gemeinschaftsrahmen wurde in einer Mitteilung 89/C 123/03 (ABl. 1989, C 123, S. 3) veröffentlicht. Er sollte nach seinem Unterabschnitt 2.5 am 1. Januar 1989 in Kraft treten und für zwei Jahre gültig sein.

4 Nach Abschnitt 1, vierter Absatz, war Ziel des Gemeinschaftsrahmens u. a. die Herstellung eines höheren Maßes an Disziplin bei der Gewährung von Beihilfen, um die Voraussetzungen für einen unverfälschten Wettbewerb in diesem Wirtschaftszweig der Gemeinschaft zu schaffen. Die Kommission betonte in diesem Abschnitt, dass sie nur dann eine wirksame Wettbewerbspolitik betreiben könne, wenn sie zu einzelnen Beihilfefällen vor der Gewährung Stellung beziehen könne.

5 Unterabschnitt 2.2 Absatz 1 des Gemeinschaftsrahmens lautet:

„Anmeldepflichtig gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag sind Beihilfen staatlicher Einrichtungen, die (einem) Unternehmen des Kfz-Sektors im Sinne dieses Gemeinschaftsrahmens innerhalb einer genehmigten Beihilferegulierung gewährt werden, wenn der Kostenaufwand einer zu fördernden Maßnahme 12 Millionen ECU übersteigt. Beihilfen, die außerhalb einer genehmigten Regelung gewährt werden sollen, unterliegen ungeachtet ihres Umfangs und ihrer Intensität ausnahmslos der Anmeldepflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag ... Vorhaben der Mitgliedstaaten zur Gewährung oder Änderung von Beihilfen sind der Kommission so rechtzeitig mitzuteilen, dass ihr ausreichend Zeit zur Abgabe einer Stellungnahme zur Verfügung steht.“

- 6 In Abschnitt 3 Absatz 3, zweiter Gedankenstrich, des Gemeinschaftsrahmens, der die Leitlinien für die Beurteilung der Beihilfefälle betrifft, heißt es:

„— Regionalbeihilfen

...

Die Kommission ist sich des wertvollen Beitrags zur Entwicklung wirtschaftlich benachteiligter Regionen bewusst, der mit der Errichtung oder Erweiterung von Anlagen zur Herstellung von Kraftfahrzeugen und Kfz-Teilen geleistet werden kann. Deshalb befürwortet sie in der Regel Investitionsbeihilfen, die als Beitrag zur Überwindung von Strukturschwächen in benachteiligten Regionen der Gemeinschaft gewährt werden.

Mit der vorherigen Anmeldung solcher Beihilfen müsste die Kommission in Zukunft die Möglichkeit erhalten, deren Nutzwirkungen auf die regionale Entwicklung (d. h. ihr Beitrag zur dauerhaften Entwicklung einer Region durch die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und die wirtschaftliche Einbindung auf regionaler und kommunaler Ebene) den möglichen nachteiligen Auswirkungen auf den gesamten Sektor (wie z. B. die Entstehung umfangreicher Überschusskapazitäten) gegenüberzustellen. Bei dieser Bewertung soll die grundlegende Bedeutung der Regionalbeihilfen für die Herstellung des Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft nicht in Frage gestellt, sondern gewährleistet werden, dass andere Gesichtspunkte des Gemeinschaftsinteresses, wie z. B. die Entwicklung der Industrie der Gemeinschaft, ebenfalls berücksichtigt werden.“

- 7 Nachdem die Bundesregierung der Kommission ihre Absicht mitgeteilt hatte, den Gemeinschaftsrahmen nicht anzuwenden, erließ letztere gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag die Entscheidung 90/381/EWG vom 21. Februar 1990 zur Änderung der deutschen Beihilferegulung zugunsten der Kfz-Industrie (ABl. L 188, S. 55), deren Artikel 1 lautet:

„(1) Die Bundesrepublik Deutschland meldet der Kommission ab dem 1. Mai 1990 gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag alle aufgrund der im Anhang aufgeführten Beihilferegulungen gewährten Beihilfen für Projekte mit einem Kostenumfang von mehr als 12 Millionen ECU an Unternehmen des Kraftfahrzeugsektors gemäß der Begriffsbestimmung in Unterabschnitt 2.1 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kraftfahrzeugindustrie. Die Anmeldungen sind gemäß den in den Unterabschnitten 2.2 und 2.3 genannten Erfordernissen vorzunehmen. Die Bundesrepublik legt der Kommission ferner die in dem Gemeinschaftsrahmen geforderten Jahresberichte vor.

(2) Die Verpflichtung gemäß Absatz 1 gilt über die nicht erschöpfende Aufstellung der Beihilferegulungen im Anhang hinaus auch für sonstige Beihilferegulungen, die von der Kfz-Industrie in Anspruch genommen werden können.

(3) Im Rahmen des Berlin-Förderungsgesetzes gewährte Beihilfen an Unternehmen der Kraftfahrzeugindustrie in Berlin sind von der mit dem Gemeinschaftsrahmen eingeführten Anmeldungspflicht freigestellt, jedoch in den vorzulegenden Jahresberichten aufzuführen.“

- 8 Die Kommission genehmigte in einem Schreiben vom 2. Oktober 1990 die deutsche Regelung über regionale Beihilfen für das Jahr 1991 gemäß dem

19. Rahmenplan auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (im Folgenden: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe), wies aber darauf hin, dass bei der Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen der in einigen Industriebereichen bestehende Gemeinschaftsrahmen beachtet werden müsse. In diesem Rahmenplan (im Folgenden: 19. Rahmenplan) heißt es in Teil I Punkt 9.3 (S. 43), dass die Kommission „Entscheidungen getroffen [hat], die die Gewährung von Beihilfen auch im Rahmen genehmigter Systeme, z. B. der Regionalhilfe, an bestimmte Sektoren untersagen oder an die Vorabgenehmigung jedes einzelnen Fördervorhabens knüpfen ...

Solche Regelungen bestehen in folgenden Bereichen:

a) ...

—Kraftfahrzeugindustrie, sofern der Kostenaufwand einer zu fördernden Maßnahme 12 Millionen ECU übersteigt“.

- 9 Mit dem Beitritt der aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen fünf neuen Bundesländer, darunter des Freistaates Sachsen, zur Bundesrepublik Deutschland wurde am 3. Oktober 1990 die Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands proklamiert.
- 10 Die Kommission teilte den Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 31. Dezember 1990 mit, dass sie eine Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens für erforderlich halte.

- 11 Diese Entscheidung der Kommission war auch Gegenstand der Mitteilung 91/C 81/05 (ABl. 1991, C 81, S. 4), in deren Absätzen 4 und 5 es heißt:

„... glaubt die Kommission, dass der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Kfz-Industrie in seiner derzeitigen Form verlängert werden sollte. Die einzige Änderung besteht darin, dass, wie die Kommission entschieden hat, die Meldepflicht in der Bundesrepublik Deutschland nun auch für West-Berlin und das Territorium der ehemaligen DDR gilt [Artikel 1 Absatz 3 der [Entscheidung 90/381] gilt nicht mehr seit dem 1. Januar 1991].

Nach zwei Jahren will die Kommission den Gemeinschaftsrahmen erneut prüfen. Sollten sich dann Änderungen als erforderlich erweisen (oder der Gemeinschaftsrahmen hinfällig werden), wird die Kommission vor einer Entscheidung [die] Mitgliedstaaten hören.“

- 12 Die Kommission genehmigte mit Schreiben vom 5. Dezember 1990 und 11. April 1991 an die deutsche Regierung die Anwendung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Bundesländer, wies aber noch einmal darauf hin, dass bei der Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen der in einigen Industriebereichen bestehende Gemeinschaftsrahmen beachtet werden müsse. Ebenso genehmigte sie mit Schreiben vom 9. Januar 1991 die Ausweitung der bestehenden Regionalbeihilferegulungen auf die neuen Bundesländer und stellte dabei klar, dass die Bestimmungen des Gemeinschaftsrahmens zu beachten seien.
- 13 Am 23. Dezember 1992 entschied die Kommission, den Gemeinschaftsrahmen nicht zu ändern, und bis zu der nächsten von der Kommission zu organisierenden Überprüfung fortgelten zu lassen. Diese Entscheidung wurde in der Mitteilung 93/C 36/06 (ABl. 1993, C 36, S. 17) veröffentlicht.

- 14 Mit Urteil vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-135/93 (Spanien/Kommission, Slg. 1995, I-1651, Randnr. 39) stellte der Gerichtshof fest, dass diese Entscheidung so auszulegen ist, dass mit ihr die Geltung des Rahmens nur bis zu seiner nächsten Überprüfung verlängert worden ist, die wie die vorangegangenen nach einem weiteren Anwendungszeitraum von zwei Jahren erfolgen sollte. Dieser Zeitraum war am 31. Dezember 1994 abgelaufen.
- 15 Nach Verkündung dieses Urteils teilte die Kommission mit Schreiben vom 6. Juli 1995 den Mitgliedstaaten mit, sie habe im Interesse der Gemeinschaft am 5. Juli 1995 beschlossen, ihre Entscheidung vom 23. Dezember 1992 rückwirkend vom 1. Januar 1995 an zu verlängern, so dass der Gemeinschaftsrahmen ohne Unterbrechung anwendbar bleibe. Diese Verlängerung finde nur bis zum Abschluss des Verfahrens des Artikels 93 Absatz 1 EG-Vertrag Anwendung, dessen gleichzeitige Einleitung sie beschlossen habe. Diese Entscheidung, die in der Mitteilung 95/C 284/03 (ABl. 1995, C 284, S. 3) veröffentlicht wurde, wurde vom Gerichtshof mit Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-292/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-1931) für nichtig erklärt.
- 16 In einem zweiten Schreiben vom 6. Juli 1995 unterrichtete die Kommission die Mitgliedstaaten im Übrigen über ihre Entscheidung vom 5. Juli 1995, ihnen nach dem Urteil Spanien/Kommission vom 29. Juni 1995 vorzuschlagen, den Gemeinschaftsrahmen mit einigen Änderungen, insbesondere der Anhebung der Schwelle für Anmeldungen auf 17 Millionen ECU, für zwei Jahre wieder einzuführen. Die neue Fassung des vorgeschlagenen Gemeinschaftsrahmens sah in Unterabschnitt 2.5 folgendes vor: „Der Gemeinschaftsrahmen tritt nach Zustimmung der Mitgliedstaaten in Kraft, spätestens jedoch zum 1. Januar 1996. Beihilfevorhaben, die von den zuständigen Behörden bis zu diesem Datum noch nicht genehmigt sind, unterliegen der Anmeldungspflicht ab 1. Januar 1996.“

- 17 Die deutsche Regierung stimmte dieser Wiedereinführung des Gemeinschaftsrahmens mit Schreiben vom 15. August 1995 zu.

Sachverhalt

- 18 Nach dem Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik am 1. Juli 1990 brach der Absatz und damit die Fertigung von Trabantfahrzeugen in Sachsen (Deutschland) zusammen. Zur Erhaltung der Kraftfahrzeugindustrie in dieser Region nahm die Volkswagen AG (im Folgenden: Volkswagen) Verhandlungen mit der Treuhandanstalt auf, die im Oktober 1990 zu einer Grundsatzvereinbarung führten. Diese Vereinbarung sah u. a. vor:

- gemeinsame Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft, der Sächsischen Automobilbau GmbH (im Folgenden: SAB), deren Gesellschaftskapital zu 87,5 % zunächst von der Treuhandanstalt und zu 12,5 % von Volkswagen gehalten werden sollte;

- Übernahme der (seinerzeit noch in Bau befindlichen) Lackieranlage und der bestehenden Endmontage in Mosel (Deutschland) (im Folgenden: Mosel I) durch SAB;

- Übernahme der alten Motorenfertigung in Chemnitz (Deutschland) (im Folgenden: Chemnitz I) durch die Volkswagen Sachsen GmbH (im Folgenden: VW Sachsen), eine hundertprozentige Tochtergesellschaft von Volkswagen;

- Übernahme der Zylinderkopffertigung in Eisenach (Deutschland) durch VW Sachsen und

- Errichtung eines neuen Fahrzeugwerks in Mosel mit den vier Hauptfertigungsbereichen Presswerk, Rohbau, Lackiererei und Endmontage (im Folgenden: Mosel II) und Neubau eines Motorenwerks in Chemnitz (im Folgenden: Chemnitz II) durch VW Sachsen.

- 19 Ursprünglich war die Übernahme und Umstrukturierung von Mosel I und Chemnitz I als vorübergehende Lösung gedacht, um zu vermeiden, dass die bestehende Belegschaft bis zu der für 1994 vorgesehenen Inbetriebnahme von Mosel II und Chemnitz II arbeitslos würde.

- 20 Mit Schreiben vom 19. September 1990 forderte die Kommission die deutsche Regierung auf, ihr gemäß dem Gemeinschaftsrahmen die staatlichen Beihilfen für diese Investitionsvorhaben mitzuteilen. Mit Schreiben vom 14. Dezember 1990 und 14. März 1991 unterstrich sie, dass solche Beihilfen nicht ohne vorherige Notifizierung und Genehmigung durch die Kommission gewährt werden dürften. Diese Frage stand auch auf der Tagesordnung zweier bilateraler Zusammenkünfte in Bonn (Deutschland) am 31. Januar 1991 und 7. Februar 1991.

Die Bescheide vom 22. März 1991

- 21 Mit zwei Bescheiden vom 22. März 1991 bewilligte das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe der VW Sachsen bestimmte Investitionszuschüsse für Mosel II und Chemnitz II (im Folgenden: Bescheide von 1991). Insgesamt beliefen

sich diese Zuschüsse auf 757 Millionen DM für Mosel II, verteilt auf die Jahre 1991 bis 1994, und auf 147 Millionen DM für Chemnitz II, verteilt auf die Jahre 1991 bis 1996.

- 22 Mit Bescheid vom 18. März 1991 bewilligte das Finanzamt Zwickau-Land der VW Sachsen bestimmte Investitionszulagen gemäß dem Investitionszulagengesetz von 1991.
- 23 Der Volkswagen-Konzern beantragte weiter, gemäß dem Fördergebietsgesetz von 1991 Sonderabschreibungen vornehmen zu dürfen.
- 24 Mit Schreiben vom 25. März 1991 übermittelten die deutschen Behörden der Kommission eine Reihe von Informationen über die in den Randnummern 21 bis 23 des vorliegenden Urteils genannten Beihilfen, wiesen aber gleichzeitig darauf hin, dass genauere Informationen ihnen noch nicht vorlägen und dass beabsichtigt sei, diese Beihilfen im Rahmen der von der Kommission für die neuen Bundesländer genehmigten Beihilferegelungen zu gewähren. Die Kommission erklärte mit Schreiben vom 17. April 1991, dass das Schreiben der deutschen Behörden vom 25. März 1991 eine Notifizierung nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag darstelle, dass aber noch weitere Informationen erforderlich seien.
- 25 Mit Schreiben vom 29. Mai 1991 machten die deutschen Behörden geltend, dass der Gemeinschaftsrahmen auf die neuen Bundesländer zwischen dem 1. Januar 1991 und dem 31. März 1991 deshalb nicht anwendbar gewesen sei, weil er nur während eines Zeitraums von zwei Jahren bis zum 31. Dezember 1990 anwendbar gewesen und der Verlängerung seiner Geltungsdauer erst im April 1991 zugestimmt worden sei. Da die fraglichen Beihilfen vor dem 31. März 1991 genehmigt worden seien, könne die Kommission die einzelnen dazugehörigen Akten nur im Rahmen der Regionalbeihilferegelungen prüfen (vgl. Randnr. 8 des

vorliegenden Urteils). Die Kommission wies diesen Standpunkt der deutschen Behörden bei einem bilateralen Treffen am 10. Juli 1991 zurück und verlangte mit Schreiben vom 16. Juli 1991 weitere detaillierte Informationen. Auf die Antwort der Bundesregierung vom 17. September 1991 legte die Kommission dieser mit Schreiben vom 27. November 1991 weitere Fragen vor.

- 26 Im Oktober und im 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.
- 27 Mit Entscheidung vom 18. Dezember 1991, die in der Mitteilung 92/C 68/04 (ABl. 1992, C 68, S. 14) veröffentlicht und der deutschen Regierung am 14. Januar 1992 zugestellt wurde, eröffnete die Kommission ein förmliches Prüfungsverfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag über die Vereinbarkeit der verschiedenen Beihilfen für die Finanzierung der Investitionen in Mosel I und II, Chemnitz I und II sowie dem Werk in Eisenach mit dem Gemeinsamen Markt.
- 28 In dieser Entscheidung kam die Kommission u. a. zu folgendem Ergebnis:

„Die von Ihren Behörden vorgesehenen Beihilfevorhaben geben aus folgenden Gründen Anlass zu Bedenken:

- sie wurden der Kommission nicht gemäß dem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag gemeldet;

— die hohe Intensität der Beihilfen zur Förderung von Investitionen, die zu einer spürbaren Ausweitung der Kapazität auf dem europäischen Kfz-Markt führen, könnte Wettbewerbsverfälschungen herbeiführen;

— mit den bisher vorliegenden Begründungen wären die relativ hohe Intensität der Regionalbeihilfen, die Gewährung indirekter Investitionsbeihilfen und vorübergehender Betriebsbeihilfen durch die Treuhand allein mit dem Hinweis auf die Strukturnachteile [für den Volkswagen-Konzern] in den neuen Bundesländern nicht zu rechtfertigen; gemessen an den Kriterien des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen an die Kfz-Industrie wäre die Gesamtbeihilfeintensität als unangemessen hoch und damit unvereinbar einzustufen.“

29 Mit Schreiben vom 29. Januar 1992 erklärte sich die Bundesregierung bereit, weitere Beihilfezahlungen bis zum Abschluss des förmlichen Prüfungsverfahrens auszusetzen.

30 Mit Schreiben vom 24. April 1992 forderte die Kommission die deutschen Behörden, die Treuhandanstalt und Volkswagen auf, ihr weitere Informationen zu übermitteln. Nach einer Zusammenkunft am 28. April 1992 und auf die Schreiben der Kommission vom 14. Mai 1992, 5. Juni 1992, 21. August 1992 und 17. November 1992 hin übermittelten die deutschen Behörden mit Schreiben vom 20. Mai 1992, 3. und 12. Juni 1992, 20. und 29. Juli 1992, 8. und 25. September 1992, 16. und 21. Oktober 1992 sowie 4. und 25. November 1992 sowie Volkswagen mit Schreiben vom 15. Juni 1992, 30. Oktober 1992, 12. Juni 1993 und 20. Juni 1993 zusätzliche Informationen. Die Parteien trafen sich zu weiteren Gesprächen am 16. Juni 1992, 9. September 1992, 12. und 16. Oktober 1992, 3. Dezember 1992 sowie 8. und 11. Juni 1993.

- 31 Am 13. Januar 1993 beschloss Volkswagen, wesentliche Teile der ursprünglich für Mosel und Chemnitz vorgesehenen Investitionen aufzuschieben. Vorgesehen war nun, dass die Lackieranlage und die Endmontage in Mosel II erst 1997 zum Einsatz kommen sollten und dass das Motorenwerk Chemnitz II erst 1996 seine Produktion aufnehmen solle. Die Kommission erklärte sich damit einverstanden, ihre Beurteilung auf der Grundlage der neuen Investitionspläne von Volkswagen zu überprüfen.

Die Bescheide vom 30. März 1993

- 32 Am 30. März 1993 erließ das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zwei Bescheide zur Änderung der Bescheide von 1991 (im Folgenden: Bescheide von 1993). Der Gesamtbetrag der Zuschüsse für die nunmehr vorgesehene Investition belief sich auf 708 Millionen DM für Mosel II, verteilt auf die Jahre 1991 bis 1997, und auf 195 Millionen DM für Chemnitz II, verteilt auf die Jahre 1992 bis 1997.
- 33 Einige Einzelheiten der neuen Investitionsvorhaben von Volkswagen wurden der Kommission bei einer Zusammenkunft am 5. Mai 1993 vorgestellt. Mit Schreiben vom 6. Juni 1993 übermittelte die deutsche Regierung ebenfalls eine Reihe von Informationen; Volkswagen ergänzte sie durch Schreiben vom 24. Juni 1993 und 6. Juli 1993 sowie durch ein Telefax vom 10. November 1993. Diese neuen Informationen wurden zudem bei Zusammenkünften am 18. Mai 1993, 10. Juni 1993, 2. Juli 1993 und 22. Juli 1993 geprüft. Neue Informationen über die von Volkswagen geplanten Kapazitäten wurden durch ein Schreiben der deutschen Regierung vom 15. Februar 1994 und ein Telefax vom 25. Februar 1994 übermittelt.
- 34 Bei einer Besichtigung der Werke Anfang April 1994 und bei Gesprächen am 11. Mai 1994 sowie am 2., 7. und 24. Juni 1994 konnte die Kommission neue Informationen über diese Projekte einholen. Außerdem wurden ihr bei diesen Gesprächen Unterlagen übergeben. Weitere Unterlagen wurden von den deutschen Behörden und Volkswagen am 10. Mai 1994, 30. Juni 1994 sowie am 4. und 12. Juli 1994 übermittelt.

Die Bescheide vom 24. Mai 1994

- 35 Am 24. Mai 1994 erließ das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zwei neue Bescheide zur Änderung ;der Bescheide von 1991 und 1993 (im Folgenden: Bescheide von 1994). Der Gesamtbetrag der Zuschüsse für die jetzt vorgesehene Investition belief sich auf 648 Millionen DM für Mosel II, verteilt auf die Jahre 1991 bis 1997, und auf 167 Millionen DM für Chemnitz II, verteilt auf die Jahre 1992 bis 1997.
- 36 Mit Vertrag vom 21. Juni 1994 und Ergänzungsvertrag vom 1. November 1994 erwarb Volkswagen von der Treuhandanstalt deren Anteil von 87,5 % am Gesellschaftskapital der SAB.

Die Entscheidung 94/1068/EG der Kommission

- 37 Am 27. Juli 1994 erließ die Kommission die Entscheidung 94/1068/EG über Beihilfen für Investitionen des Volkswagen-Konzerns in den neuen Bundesländern (ABl. L 385, S. 1, im Folgenden: Entscheidung Mosel I). In Abschnitt IV, vierter Absatz, der Begründung dieser Entscheidung stellte die Kommission fest:

„Bei der Einleitung des Verfahrens hatte die Kommission sämtliche Investitionsvorhaben von Volkswagen in Sachsen als Ganzes gesehen und wollte auch über alle Beihilfeelemente zusammen entscheiden. 1993 stellte Volkswagen die Investitionen für die neuen Werke zurück, argumentierte aber auch dann noch, dass Fertigungstechnik, Arbeitsaufwand und andere entscheidende Größen hiervon nicht berührt würden. Bei einer Werksbesichtigung in diesem Jahr wurde jedoch klar, was Experten bestätigten, dass sich diese Auffassung nicht länger halten lässt. Volkswagen gab der Kommission gegenüber auch zu, dass die alten Pläne inzwischen überholt sind und an neuen gearbeitet wird. Die neuen Pläne für die neuen Auto- und Motorenwerke Mosel II und Chemnitz II sind eng verzahnt

mit der Entwicklung des Golf A 4, der in Produktion gehen soll, wenn auch Mosel II die Fertigung aufnimmt, d. h. 1997. ;Die endgültige Fassung der neuen Pläne wird erst zum Jahresende 1994 vorliegen. Soweit bekannt, beinhalten die neuen Pläne wesentliche Änderungen in der Technologie und Produktionsstruktur. Es ist offensichtlich, dass die ursprüngliche Verbindung zwischen den Investitionen in den alten Treuhandwerken und Neubauplänen auf der grünen Wiese heute nicht mehr besteht. Die Kommission hat daher beschlossen, sich vorerst nur mit der Umstrukturierungshilfe für die bestehenden Werke zu befassen — hier kann sie sich anhand der vorliegenden Informationen eine klare Meinung bilden — und über die Neubauprojekte erst zu entscheiden, wenn Volkswagen und Deutschland feste Investitions- und Beihilfepläne vorlegen können....“

- 38 Wie sich aus der Entscheidung Mosel I ergibt, wurden die Lackiererei und die Endmontage Mosel I gemäß der Vereinbarung mit der Treuhandanstalt modernisiert und umgebaut (vgl. Randnr. 18 des vorliegenden Urteils). In der Anfangszeit bis 1992 wurden in Mosel I die Modelle VW Polo und Golf A 2 endmontiert, deren Teile in anderen Werken des Volkswagen-Konzerns hergestellt und vollständig zerlegt an Mosel geliefert wurden. Von Juli 1992 an konnte durch die Verbindung der gerade umgebauten Lackiererei und Endmontage des Werks Mosel I mit dem gerade in Betrieb genommenen neuen Karosseriewerk Mosel II die Produktion des Modells Golf A 3 in Mosel aufgenommen werden, wobei die Pressarbeiten anderweitig durchgeführt wurden. Anschließend wurde im Januar 1993 die Logistik von Wolfsburg (Deutschland) nach Mosel I verlegt, und in der Umgebung siedelten sich neue Zulieferer an, die die für Mosel I und Chemnitz I erforderlichen Teile liefern konnten. Das neue Presswerk Mosel II nahm seinen Betrieb im März 1994 neben dem Werk Mosel I auf.
- 39 Die Kommission erklärte in Artikel 1 der Entscheidung Mosel I u. a. verschiedene Beihilfen, die bis Ende 1993, dem Zeitpunkt, zu dem die Umstrukturierung abgeschlossen sein sollte, gewährt worden waren, in Höhe von 487,3 Millionen DM für Mosel I und in Höhe von 84,8 Millionen DM für Chemnitz I für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Dagegen wurden verschiedene später gewährte Beihilfen, insbesondere diejenigen, die als Beihilfen für Ersatzbeschaffungs- und

Modernisierungsinvestitionen eingestuft wurden, die laut der Entscheidung Mosel I nach dem Gemeinschaftsrahmen unter keinen Umständen genehmigt werden konnten, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt (vgl. Abschnitte IX und x der Begründung der Entscheidung Mosel I).

- 40 Die deutsche Regierung unterrichtete die Kommission in der Folge mehrmals über Verzögerungen bei der Fertigstellung der Vorhaben Mosel II und Chemnitz II. Die Kommission erinnerte die deutschen Behörden in einem Schreiben vom 12. April 1995 daran, dass sie die Pläne von Volkswagen für diese neuen Werke mitteilen müssten, damit die Kommission die betreffenden Beihilfen prüfen könne. Dieses Schreiben blieb unbeantwortet. Mit Schreiben vom 4. August 1995 forderte die Kommission dringend die erforderlichen Informationen an und kündigte eine einstweilige Anordnung und eine spätere abschließende Entscheidung auf der Grundlage der vorliegenden Informationen für den Fall an, dass Deutschland der Aufforderung nicht nachkommen sollte. In Beantwortung dieses Schreibens unterrichtete Deutschland die Kommission mit Schreiben vom 22. August 1995, dass die Investitionspläne von Volkswagen noch immer nicht abgeschlossen seien.
- 41 Am 31. Oktober 1995 erließ die Kommission die Entscheidung 96/179/EG, mit der der deutschen Regierung auferlegt wird, alle Unterlagen, Informationen und Daten über die Neuinvestitionsvorhaben der Volkswagen-Gruppe in den neuen Bundesländern und über die zu gewährenden Beihilfen zu übermitteln (ABl. 1996, L 53, S. 50).
- 42 Auf diese Entscheidung hin wurden der Kommission bei einem Gespräch am 20. November 1995 einige Informationen über das Projekt und die Produktionskapazität übermittelt. Diese wurden in einem Schreiben vom 13. Dezember 1995 bestätigt und bei einer Besichtigung des Vorhabens am 21. und 22. Dezember 1995 erläutert. Am 15. Januar 1996 richtete die Kommission weitere Fragen an die deutschen Behörden. Nach einem Gespräch vom 23. Januar 1996 wurden ihr die meisten noch ausstehenden Informationen mit Schreiben vom 1. und 12. Februar 1996 übermittelt.

Die Bescheide vom 21. Februar 1996

- 43 Am 21. Februar 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.
- 44 Mit Schreiben vom 23. Februar 1996 wies die Kommission die deutschen Behörden darauf hin, dass ihr noch verschiedene Informationen fehlten. Diese wurden ihr bei einer Unterredung am 25. März 1996 übermittelt und am 2. und 11. April 1996 erörtert. Ein zusätzliches Treffen fand am 29. Mai 1996 statt.

Die angefochtene Entscheidung

- 45 Am 26. Juni 1996 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung, deren verfügender Teil lautet:

„Artikel 1

Die folgenden, von Deutschland geplanten Beihilfen für die verschiedenen Investitionsvorhaben der Volkswagen AG in Sachsen sind mit Artikel 92 Absatz 3

Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) [des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (Abl. 1994, L 1, S. 3, im Folgenden: EWR-Abkommen)] vereinbar:

- die von Deutschland an [den Volkswagen-Konzern] gewährte Beihilfe für [dessen] Investitionsvorhaben in Mosel (Mosel II) und Chemnitz (Chemnitz II) in Form von Investitionszuschüssen bis zu 418,7 Millionen DM;

- die von Deutschland an [den Volkswagen-Konzern] gewährte Beihilfe für [dessen] Investitionsvorhaben in Mosel (Mosel II) und Chemnitz (Chemnitz II) in Form von Investitionszulagen bis zu 120,4 Millionen DM.

Artikel 2

Die folgenden, von Deutschland geplanten Beihilfen für die verschiedenen Investitionsvorhaben der Volkswagen AG in Sachsen sind mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen unvereinbar und dürfen nicht gewährt werden:

- die geplante Investitionsbeihilfe an [den Volkswagen-Konzern] für [dessen] Investitionsvorhaben in Mosel II und Chemnitz II in Form von Sonderabschreibungen auf Investitionen im Rahmen des Fördergebietsgesetzes mit einem nominellen Wert von 51,67 Millionen DM;

- die geplante Investitionsbeihilfe an [den Volkswagen-Konzern] für [dessen] Investitionsvorhaben in Mosel II in Form von Investitionszuschüssen in Höhe von 189,1 Millionen DM, die über den in Artikel 1 erster Gedankenstrich genannten Betrag hinausgeht.

Artikel 3

Deutschland gewährleistet, dass die Kapazität der Werke in Mosel 1997 ein Niveau von 432 Einheiten/Tag nicht überschreitet....

Darüber hinaus übermittelt und erklärt Deutschland der Kommission Jahresberichte über die Verwirklichung der förderfähigen Investitionen in Höhe von 2 654,1 Millionen DM in Mosel II und Chemnitz II und über die tatsächlich erfolgten Beihilfezahlungen, um sicherzustellen, dass die kombinierte effektive Beihilfeintensität, ausgedrückt als Bruttosubventionsäquivalent, 22,3 % für Mosel II und 20,8 % für Chemnitz II nicht überschreitet. ...

Artikel 4

Deutschland teilt der Kommission innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.“

- 46 Nach einem Schreiben des Vorstandsvorsitzenden von Volkswagen an den Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen vom 8. Juli 1996 zahlte der Freistaat Sachsen an Volkswagen im Juli 1996 90,7 Millionen DM Investitionszuschüsse, die in der angefochtenen Entscheidung für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt worden waren.

Verfahren

- 47 Der Freistaat Sachsen zum einen und Volkswagen und VW Sachsen zum anderen haben mit Klageschriften, die am 26. August bzw. 13. September 1996 bei der Kanzlei des Gerichts erster Instanz eingegangen und dort unter den Nummern T-132/96 bzw. T-143/96 in das Register eingetragen worden sind, Klage auf Teilnichtigklärung der angefochtenen Entscheidung erhoben.
- 48 Mit der vorliegenden Klage, die am 16. September 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, geht die Bundesrepublik Deutschland gegen dieselbe Entscheidung vor.
- 49 Der Gerichtshof hat mit Beschluss vom 4. Februar 1997 das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache bis zur Verkündung der Urteile des Gerichts in den Rechtssachen T-132/96 und T-143/96 ausgesetzt.

- 50 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 13. März 2000 ist das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland in der vorliegenden Rechtssache als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.
- 51 Mit Urteil vom 15. Dezember 1999 in den Rechtssachen T-132/96 und T-143/96 (Freistaat Sachsen u. a./Kommission, Slg. 1999, II-3663, im Folgenden: Urteil des Gerichts) hat das Gericht die in Randnummer 47 des vorliegenden Urteils genannten Klagen abgewiesen.
- 52 Der Freistaat Sachsen zum einen sowie Volkswagen und VW Sachsen zum anderen haben mit Rechtsmittelschriften, die am 23. Februar 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gegen das Urteil des Gerichts zwei Rechtsmittel eingelegt, die unter den Nummern C-57/00 P bzw. C-61/00 P in das Register eingetragen worden sind.

Begründetheit

- 53 Die Bundesrepublik Deutschland beantragt, erstens Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung, zweitens Artikel 1 dieser Entscheidung, soweit die dort mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärten Investitionszuschüsse auf 418,7 Millionen DM und für Investitionszulagen auf 120,4 Millionen DM begrenzt werden, und schließlich Artikel 3 Absatz 2 dieser Entscheidung, soweit darin die kombinierte effektive Beihilfeintensität, ausgedrückt als Bruttosubventionsäquivalent, 22,3 % für Mosel II und 20,8 % für Chemnitz II nicht überschreiten darf, für nichtig zu erklären. Deutschland beantragt außerdem, der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

- 54 Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihre Klage auf mehrere Nichtigkeitsgründe, und zwar einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c EG), einen Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG), einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b EG), einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG), einen Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag, darauf, dass die Kommission eine unverständliche und unzutreffende Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen habe, sowie schließlich einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.
- 55 Die Kommission beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 56 In ihrer Erwiderung hat die Bundesrepublik Deutschland zwei Klagegründe fallen lassen, und zwar den eines Verstoßes gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a EG-Vertrag sowie den eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag

- 57 Die deutsche Regierung stützt sich auf verschiedene Daten (Produktivität, marginaler Exportanteil Ostdeutschlands, Lücke zwischen der Inlandsnachfrage und der dortigen Produktion, Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner sowie Arbeitslosenquote) und vertritt die Ansicht, dass 1996 für nicht absehbare Zeit in Ostdeutschland gravierende wirtschaftliche Nachteile bestanden hätten, die durch die deutsche Teilung verursacht worden seien.

- 58 Die gewährten Beihilfen seien mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 92 EG-Vertrag erfüllt seien, was hier der Fall gewesen sei.
- 59 Die Kommission habe jedoch in der angefochtenen Entscheidung die Anwendung dieser Vorschrift bewusst abgelehnt, weil die Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen eng auszulegen seien. Ohne das Erfordernis einer solchen Auslegung von Ausnahmebestimmungen in Zweifel zu ziehen, rügt die deutsche Regierung, die Kommission habe die Tragweite der Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag auf ein Minimum beschränkt und damit ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigt.
- 60 Sie erinnert daran, dass diese Vorschriften auch nach der Herstellung der Einheit Deutschlands im Vertrag über die Europäische Union, im Vertrag von Amsterdam und im EWR-Abkommen aufrechterhalten worden seien, was darauf hindeute, dass die Urheber dieser Verträge und dieses Abkommens diese Ausnahme als eine solche zur Überwindung der mit der politischen und wirtschaftlichen Teilung verbundenen Sondersituation Deutschlands konzipiert hätten.
- 61 Im Rahmen der Anwendung von Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag müsse sich die Kommission auf die Prüfung beschränken, ob die nationalen Behörden diese Bestimmungen missbräuchlich angewandt hätten, und insbesondere prüfen, ob die Beihilfe zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile bestimmt sei, was die Kommission im vorliegenden Fall gerade nicht getan habe.
- 62 Im Übrigen zeige ein Vergleich des Wortlauts von Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag („Ausgleich der... Nachteile“) mit dem des Buchstabens b („Beseitigung von Schäden“), dass in dem von der erstgenannten Bestimmung erfassten Fall die wirtschaftlichen Nachteile nicht durch ein einmaliges, plötzliches Ereignis aufgetreten seien, sondern sich wegen der Auseinanderentwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland allmählich eingestellt hätten.

- 63 Im vorliegenden Fall habe die Kommission ihre Prüfungsrechte im Übermaß wahrgenommen und sich absichtlich nicht mit der Erforderlichkeit des Ausgleichs durch die Teilung Deutschlands bedingter wirtschaftlicher Nachteile inhaltlich auseinandergesetzt.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 64 Nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag sind mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar „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“.
- 65 Da diese Bestimmung nach der Herstellung der Einheit Deutschlands weder durch den Vertrag über die Europäische Union noch durch den Vertrag von Amsterdam aufgehoben worden ist, besteht angesichts der objektiven Geltung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts keine Vermutung, dass sie seit der Herstellung dieser Einheit gegenstandslos geworden ist (vgl. Urteile vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857, Randnrn. 47 und 48, und vom 28. Januar 2003 in der Rechtssache C-334/99, Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-1139, Randnr. 116).
- 66 Da es sich jedoch bei Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag 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 diese Bestimmung eng auszulegen (Urteil vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, Randnr. 49).
- 67 Der Gerichtshof hat in den Urteilen vom 19. September 2000 (Deutschland/Kommission, Randnr. 52) und vom 28. Januar 2003 (Deutschland/Kommission,

Randnr. 120) hierzu bereits ausgeführt, dass sich der Ausdruck „Teilung Deutschlands“ historisch auf die Ziehung der Trennungslinie zwischen den beiden Besatzungszonen im Jahr 1948 bezieht und dass daher „durch die Teilung verursachte wirtschaftliche Nachteile“ nur diejenigen wirtschaftlichen Nachteile sind, die durch die Isolierung aufgrund der Errichtung dieser physischen Grenze — beispielsweise durch die Unterbrechung der Verkehrswege oder den Verlust der Absatzgebiete aufgrund des Abbruchs der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands — in bestimmten Gebieten Deutschlands entstanden sind.

- 68 Die deutschen Regierung hat namentlich in der mündlichen Verhandlung diese vom Gerichtshof vorgenommene Auslegung beanstandet und im Kern vorgeschlagen, den Begriff „durch die Teilung verursachte wirtschaftliche Nachteile“ im Sinne des Artikels 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag auf Beihilfen anzuwenden, die zum Ausgleich des Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung erforderlich seien, dessen Ursache dem politisch-wirtschaftlichen System zugeschrieben werden könne, das im Gebiet der neuen Bundesländer bestanden habe.
- 69 Dieser Auslegung des Begriffes der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile kann nicht gefolgt werden.
- 70 Die von der deutschen Regierung vertretene Auffassung, dass Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag es erlaube, den wirtschaftlichen Rückstand der neuen Bundesländer, so unbestreitbar er sein mag, vollständig auszugleichen, würde nämlich sowohl den Ausnahmecharakter dieser Bestimmung als auch ihren Zusammenhang und die mit ihr verfolgten Ziele verkennen (vgl. Urteil vom 28. Januar 2003, Deutschland/Kommission, Randnr. 121).
- 71 Hierzu ist an das Gebot der engen Auslegung einer Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zu erinnern (vgl. Randnr. 66 des vorliegenden Urteils).

- 72 Daher können, wie aus Randnummer 54 des Urteils vom 19. September 2000 (Deutschland/Kommission) eindeutig hervorgeht, im Sinne dieser Bestimmung nur die wirtschaftlichen Nachteile ausgeglichen werden, die durch die geografische Teilung Deutschlands unmittelbar verursacht worden sind.
- 73 Folglich ist Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag nicht dahin auszulegen, dass er Situationen erfasst, die keine unmittelbaren Folgen des früheren Bestehens einer innerdeutschen Grenze darstellen, sondern die weitgehend das konkrete Ergebnis der Wirtschaftspolitik der Deutschen Demokratischen Republik sind.
- 74 Die von der deutschen Regierung vertretene Auslegung des Artikels 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag hätte daher die Auflösung des unmittelbaren Zusammenhangs zur Folge, der zwischen der wirtschaftlichen Benachteiligung und der geografischen Teilung Deutschlands notwendig bestehen muss.
- 75 Die unterschiedliche Entwicklung der alten und der neuen Bundesländer beruht auf anderen Gründen als der sich aus der Teilung Deutschlands ergebenden geografischen Trennung, insbesondere auf den unterschiedlichen politisch-wirtschaftlichen Systemen, die in den beiden Teilen Deutschlands errichtet wurden.
- 76 Da die deutsche Regierung somit nicht nachgewiesen hat, dass die Beihilfen erforderlich waren, um eine durch die geografische Teilung Deutschlands verursachte wirtschaftliche Benachteiligung auszugleichen, hat sie dementsprechend nicht dargetan, dass die Kommission gegen Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag verstoßen hat.
- 77 Die deutsche Regierung trägt darüber hinaus allerdings vor, dass diese Bestimmung von der Kommission in der Vergangenheit nicht ausschließlich als eine

solche verstanden worden sei, die zum Ausgleich der sich unmittelbar aus der Grenze zwischen West- und Ostdeutschland ergebenden Nachteile bestimmt sei, sondern auch als eine Bestimmung, mit der die wirtschaftlichen Folgen der Teilung Deutschlands in unterschiedliche Wirtschaftszonen überwunden werden sollten. Sie verweist insoweit auf die Entscheidung der Kommission vom 11. Dezember 1964 über Beihilfen zugunsten der wirtschaftlichen Eingliederung des Saargebiets in die Bundesrepublik Deutschland (*Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Nr. 2-1965, S. 33, im Folgenden: Saargebiets-Entscheidung).

- 78 Wie sich aus dieser Entscheidung ergibt, hat die Kommission, sei es gemäß Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe b EG-Vertrag, sei es gemäß Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag, bestimmte Beihilfen erstens für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegs- oder Demontagegeschädigte, zweitens zugunsten der Zonenrandgebiete, drittens zugunsten Berlins wegen dessen besonderer Lage und schließlich zugunsten des Saarlandes zur Erleichterung seiner wirtschaftlichen Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland genehmigt.
- 79 Entgegen der Behauptung der deutschen Regierung wurden diese Beihilfen jedoch nicht nur zugunsten des Saarlandes gewährt, und insbesondere ist die Rechtsgrundlage, auf die sich die Kommission für die Genehmigung der diesem Land gewährten Beihilfen gestützt hat, nicht eindeutig angegeben. Wie der Generalanwalt in Nummer 71 seiner Schlussanträge in den Rechtssachen Freistaat Sachsen u. a./Kommission (Urteil vom heutigen Tage in den Rechtssachen C-57/00 P und C-61/00 P) ausgeführt hat, werden Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe b EG-Vertrag und Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag alternativ genannt, und da in der Saargebiets-Entscheidung auch auf Beihilfen für an die sowjetische Zone grenzende Gebiete und Berlin Bezug genommen wird, lässt sich aus der Bezugnahme auf Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag nicht ableiten, dass diese nur hinsichtlich des Saarlandes erfolgt sei; vielmehr könnte sie auch nur hinsichtlich der an die sowjetische Zone grenzende Gebiete und Berlin erfolgt sein.
- 80 Jedenfalls kann die Frage, ob die Kommission Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag in der streitigen Entscheidung richtig ausgelegt hat und ob diese

Entscheidung somit gültig ist, nicht davon abhängen, wie die Kommission diese Bestimmung in der Vergangenheit ausgelegt haben mag.

- 81 Die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung ist nämlich allein im Rahmen des Artikels 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag zu prüfen, und nicht am Maßstab einer angeblichen früheren Praxis.
- 82 Nach alledem ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag

Zum angeblichen Fehlen einer Begründung der Entscheidung in Bezug auf Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag

- 83 Mit dem ersten Teil des zweiten Klagegrundes wirft die deutsche Regierung der Kommission vor, die angefochtene Entscheidung nur im Hinblick auf Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag begründet zu haben, obwohl die deutsche Regierung dargelegt habe, dass sie Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag für die maßgebende Rechtsgrundlage halte. Die Kommission habe sich insoweit ohne jede Begründung damit begnügt, auf die Notwendigkeit einer engen Auslegung der letztgenannten Bestimmung sowie darauf zu verweisen, dass diese nicht auf Regionalbeihilfen für neue Investitionsvorhaben angewandt werden solle.

- 84 Die deutsche Regierung trägt vor, dass nach ständiger Rechtsprechung das Ausmaß der Begründungspflicht u. a. von der Natur des betreffenden Rechtsakts abhängt. Dabei gälten für die an spezielle Adressaten gerichteten Entscheidungen besonders strenge Maßstäbe bei der Begründungspflicht, damit der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben könne und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Staatsangehörigen die Bedingungen erführen, unter denen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt hätten. Diese Begründung wäre im vorliegenden Fall umso wichtiger gewesen, als neben einem Mitgliedstaat auch die Behörden eines Bundeslandes und ein Privatunternehmen betroffen gewesen seien.
- 85 Der Hinweis der Kommission auf andere Entscheidungen, die ebenfalls unter einem Begründungsmangel litten, sei nicht geeignet, die angefochtene Entscheidung für die Betroffenen nachvollziehbar zu machen.
- 86 Die Kommission ist der Ansicht, dass die angefochtene Entscheidung ausreichend begründet sei, da sie sich in einen der deutschen Regierung umfassend bekannten Kontext einfüge.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 87 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 190 EG-Vertrag vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tat-

sächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 190 EG-Vertrag genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. insbesondere Urteile vom 13. März 1985 in den Rechts-sachen 296/82 und 318/82, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnr. 19, und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63).

- 88 Tatsächlich enthält die angefochtene Entscheidung eine summarische Darstellung der Gründe, aus denen die Kommission die Anwendung der Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag auf den Sachverhalt des vorliegenden Falles abgelehnt hat.
- 89 Die angefochtene Entscheidung wurde jedoch in einem der deutschen Regierung wohlbekannten Kontext erlassen und fügt sich in eine ständige Entscheidungs-praxis ein.
- 90 Die deutsche Regierung hat im Verkehr mit der Kommission seit 1990 wiederholt auf Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag Bezug genommen und dabei auf die Bedeutung dieser Bestimmung für den Wiederaufbau der neuen Bundesländer hingewiesen.
- 91 Die dazu von der deutschen Regierung vorgetragenen Argumente sind von der Kommission in verschiedenen Entscheidungen wie der Entscheidung 94/266/EG vom 21. Dezember 1993 über das Vorhaben zur Vergabe einer Beihilfe an die SST-Garn-gesellschaft mbH, Thüringen (Abl. 1994, L 114, S. 21), der Ent-scheidung Mosel I und der Entscheidung 94/1074/EG vom 5. Dezember 1994 über ein Beihilfevorhaben Deutschlands zugunsten der Textilwerke Deggendorf GmbH, Thüringen (Abl. L 386, S. 13) zurückgewiesen worden.

- 92 Angesichts dieses Kontextes konnte die angefochtene Entscheidung summarisch begründet werden (Urteil vom 26. November 1975 in der Rechtssache 73/74, *Papiers peints/Kommission*, Slg. 1975, 1491, Randnr. 31, und Urteil vom 19. September 2000, *Deutschland/Kommission*, Randnr. 105).
- 93 Es ist festzustellen, dass die angefochtene Entscheidung, wenn auch summarisch, so doch hinreichend begründet war.
- 94 Demzufolge ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes nicht begründet.

Zur angeblichen Widersprüchlichkeit der Begründung der angefochtenen Entscheidung in Bezug auf die Natur der Investition

- 95 Mit dem zweiten Teil des zweiten Klagegrundes behauptet die deutsche Regierung, die Begründung der angefochtenen Entscheidung sei widersprüchlich. Nach ständiger Rechtsprechung müssten Entscheidungen jedoch klare, eindeutige und widerspruchsfreie Begründungen enthalten, damit die Gerichte in der Lage seien, eine rechtliche Überprüfung vorzunehmen.
- 96 Sie ist der Ansicht, dass bei der angefochtenen Entscheidung eine Zweideutigkeit und Widersprüchlichkeit vorliege, da die Kommission, während sie in Abschnitt XII der Begründung dieser Entscheidung vom Vorliegen einer Erweiterung bestehender Kapazitäten spreche, in den Abschnitten III, fünfter Absatz, und V dieser Begründung hingegen davon ausgegangen sei, dass das Projekt, das noch nicht verwirklicht und daher aufgeschoben gewesen sei, als ein einheitliches anzusehen sei. Es sei nicht möglich, denselben Investitionsprozess zugleich als abgeschlossen und damit erweiterungsfähig und als nicht abgeschlossen, sondern bloß aufgeschoben zu behandeln.

— Würdigung durch den Gerichtshof

- 97 Es steht fest, dass Volkswagen 1993 beschloss, das ursprünglich vorgesehene Investitionsvorhaben teilweise aufzuschieben.
- 98 Demgegenüber bezieht sich der Begriff „Erweiterungsinvestition“ in keiner Weise auf den Zeitplan für die Durchführung des Vorhabens im eigentlichen Sinne. Dieser Begriff muss mit dem der Investition „auf der grünen Wiese“ zusammen gesehen werden.
- 99 In Abschnitt XII, achter Absatz, der Begründung der angefochtenen Entscheidung heißt es ausdrücklich, dass unter Investition oder Projekt auf der grünen Wiese „nicht nur einfach gemeint [ist], dass sich das Werk tatsächlich auf einer grünen Wiese befindet, sondern dass aus der Sicht des investierenden Unternehmens der Standort ein neuer, noch nicht entwickelter ist. Daher steht das Unternehmen vor den folgenden typischen außergewöhnlichen Problemen im Vergleich zu einer Erweiterung eines bestehenden Werkes: Fehlen einer adäquaten Infrastruktur, Fehlen einer organisierten Logistik, keine für die konkreten Zwecke des jeweiligen Unternehmens geschulte Arbeiterschaft und keine aufgebaute Zulieferstruktur.“
- 100 Im vorliegenden Fall hat die Kommission hingegen in Abschnitt XII, neunter Absatz, der Begründung der angefochtenen Entscheidung berücksichtigt, „dass die verschiedenen Werksteile des Investitionsprojekts in Mosel zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Betrieb genommen werden“. Da in Mosel bereits 1994 ein vollständig funktionsfähiges Fahrzeugwerk errichtet worden war, konnte die Kommission daraus in Abschnitt XII, zehnter Absatz, zu Recht ableiten, dass unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftsrechts „[d]ie zukünftigen Investitionen für eine neue Lackiererei und Endmontage in Mosel II... daher keine Investition auf der grünen Wiese dar[stellten], sondern die Erweiterung bestehender Kapazitäten“.

- 101 Daraus folgt, dass die angefochtene Entscheidung nicht widersprüchlich ist und dass der zweite Teil des zweiten Klagegrundes nicht begründet ist.
- 102 Aus den Randnummern 94 und 101 des vorliegenden Urteils ergibt sich daher, dass dieser Klagegrund zurückzuweisen ist.

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag

- 103 Die deutsche Regierung rügt, den von ihr vorsorglich als Rechtsgrundlage benannten Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag habe die Kommission weder angewandt, noch habe sie die Ablehnung der Anwendung dieser Bestimmung begründet. Sie nimmt Bezug auf Abschnitt X, zweiter Absatz, der Begründung der angefochtenen Entscheidung, der folgenden Wortlaut hat:

„Die Freistellung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) des Vertrages kann im Fall Deutschlands sicherlich keine Anwendung finden. Zwar hat die deutsche Vereinigung negative Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft gehabt, diese allein reichen aber für die Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) auf eine Beihilferegulung nicht aus. Zuletzt kam die Kommission 1991 zu der Auffassung, dass eine Beihilferegulung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats abhalf, als sie eine Beihilfe für ein Privatisierungsprogramm in Griechenland genehmigte. In der betreffenden Entscheidung führte die Kommission aus, dass das Privatisierungsprogramm ein integraler Bestandteil der Verpflichtungen war, die gemäß der Entscheidung 91/306/EWG des Rates vom 4. März 1991 hinsichtlich der Sanierung der gesamten Volkswirtschaft übernommen worden waren. Der Fall Deutschlands liegt eindeutig anders.“

104 Nach Ansicht der deutschen Regierung ist Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag anzuwenden, sobald bestimmte Regionen eines Mitgliedstaats wie die neuen Bundesländer sich in einer kritischen Wirtschaftslage befinden.

— Würdigung durch den Gerichtshof

105 Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag können Beihilfen „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

106 In Anbetracht des systematischen Zusammenhangs dieser Bestimmung sowie des Erfordernisses, Ausnahmen von dem allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt eng auszulegen (vgl. Randnr. 66 des vorliegenden Urteils), ist festzustellen, dass die in dieser Bestimmung genannte Störung das Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats beeinträchtigen muss und nicht nur das einer seiner Regionen oder eines seiner Gebietsteile.

107 Beihilfen, die von der Kommission als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, können benachteiligten Gebieten eines Mitgliedstaats nämlich nur im Rahmen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a oder c EG-Vertrag zugute kommen.

108 Die deutsche Regierung hat im Rahmen des dritten Klagegrundes aber lediglich auf eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben des Freistaats Sachsen verwiesen und keineswegs behauptet, dass diese Situation zu einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben der Bundesrepublik Deutschland geführt habe.

- 109 Demnach ist das Vorbringen der deutschen Regierung zur Ablehnung der Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag zurückzuweisen.
- 110 Zu der Rüge einer mangelhaften Begründung der Ablehnung der Anwendung dieser Bestimmung ist festzustellen, dass die angefochtene Entscheidung, auch wenn sie insoweit kurz ist, angesichts der in den Randnummern 87 und 92 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und des Kontextes der Rechtssache, der von der Kommission in diesem Rahmen früher erlassenen Entscheidungen, insbesondere der Entscheidung Mosel I, und mangels spezifischen Vorbringens hierzu im Verwaltungsverfahren ausreichend begründet ist.
- 111 Demnach ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag

1. Zum ersten Teil des vierten Klagegrundes

- 112 Mit dem ersten Teil des vierten Klagegrundes macht die deutsche Regierung geltend, dass die Kommission, selbst wenn Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag nicht anwendbar sein sollte, bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt auf die Informationen hätte abstellen müssen, über die sie im Zeitpunkt der Gewährung der streitigen Beihilfe und nicht im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung verfügt habe. Zum Zeitpunkt der Gewährung der streitigen Beihilfen habe für diese aber keine Pflicht

zur Einzelanmeldung bestanden, da sie Bestandteil des 19. Rahmenplans gewesen seien, der von der Kommission in einem an die deutsche Regierung gerichteten Schreiben vom 2. Oktober 1990 genehmigt worden sei.

- 113 Nach Ansicht der deutschen Regierung ist nach ständiger Rechtsprechung für die Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt der Bewilligungszeitpunkt maßgebend, so dass das zu berücksichtigende Datum der 22. März 1991 sei. Zu diesem Zeitpunkt sei jedoch der Gemeinschaftsrahmen in Deutschland wegen seiner Befristung bis zum 31. Dezember 1990 und dem Widerspruch der Bundesregierung nicht anwendbar gewesen.
- 114 Folglich könne dieser Gemeinschaftsrahmen erst von April 1991 an, und damit nach dem Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfen, dem 22. März 1991, gegolten haben.
- 115 Demnach seien die streitigen Beihilfen als Bestandteil einer von der Kommission generell genehmigten Beihilferegulierung anzusehen gewesen.
- 116 Die Kommission hält das Vorbringen der deutschen Regierung für irrig. Sie trägt im Wesentlichen vor, sie sei nicht gehalten gewesen, bei Erlass der angefochtenen Entscheidung am 26. Juni 1996 die Sach- und Rechtslage vom März 1991 zugrunde zu legen. Außerdem wären auch dann, wenn insoweit auf die Sach- und Rechtslage vom März 1991 abzustellen gewesen wäre, die streitigen Beihilfen gleichwohl anzumelden und von ihr uneingeschränkt zu prüfen gewesen. Schließlich wäre die Kommission selbst bei der Annahme, dass auf einen Zeitpunkt abzustellen wäre, zu dem die Bundesrepublik Deutschland der Anwendung des Gemeinschaftsrahmens für den Kfz-Sektor noch nicht zugestimmt habe, nicht gehindert gewesen, diese Vorschrift dennoch anzuwenden.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 117 Das Vorbringen der deutschen Regierung beruht auf der Prämisse, dass die Genehmigung der streitigen Beihilfen, die von der Regionalbeihilferegelung des 19. Rahmenplans erfasst gewesen seien, vorgelegen habe, da der Gemeinschaftsrahmen von Januar bis April 1991 nicht anwendbar gewesen sei.
- 118 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.
- 119 Wie sich aus den Randnummern 8 und 12 des vorliegenden Urteils nämlich eindeutig ergibt, hat die deutsche Regierung zur Kenntnis genommen, dass die Genehmigung der im 19. Rahmenplan vorgesehenen Regionalbeihilfen sich nicht auf die dort genannten Sektoren, insbesondere nicht auf den Kraftfahrzeugsektor, erstreckte, sofern die Kosten einer zu fördernden Maßnahme 12 Millionen ECU überstiegen.
- 120 Wie sich aus dem in Randnummer 8 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Zitat aus dem 19. Rahmenplan ergibt, hatte die deutsche Regierung dies im Übrigen so verstanden.
- 121 Da die Genehmigung nicht die Beihilfen im Kraftfahrzeugsektor umfasste, mussten die streitigen Beihilfen demnach angemeldet werden, und zwar entweder nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsrahmens oder, wenn dieser nicht anwendbar gewesen sein sollte, nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag.

- 122 Da es somit nicht auf die Frage ankommt, ob der Gemeinschaftsrahmen von Januar bis April 1991 anwendbar war, ist der erste Teil dieses Klagegrundes zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Teil des vierten Klagegrundes

- 123 Mit dem zweiten Teil des vierten Klagegrundes rügt die deutsche Regierung, die Kommission habe im Rahmen der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag eine Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde gelegt, nach der das Vorhaben Mosel II und Chemnitz II entgegen jahrelanger anderer Handhabung als Erweiterungsinvestition und nicht mehr als Neuinvestition (Investition auf der grünen Wiese) angesehen worden sei.
- 124 So ergäben sich aus dieser Analyse bei den Fristen für die Nachteilsberechnung für Volkswagen ungünstigere Daten und eine niedrigere Beihilfevereinbarkeit. Nach Ansicht der deutschen Regierung ist jedoch unbestreitbar, dass es sich bei Mosel II und Chemnitz II eindeutig um Neuinvestitionen auf der grünen Wiese handelt und dass, hätte man sie als solche betrachtet, die Gesamtheit der streitigen Investitionszulagen mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt worden wäre.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 125 Bei der Betriebskostenberechnung hat die Kommission zwischen den so genannten Investitionen „auf der grünen Wiese“, bei denen sie die Zusatzkosten während eines Fünfjahreszeitraums berücksichtigt, und den so genannten „Erweiterungsinvestitionen“ unterschieden, bei denen sie die Zusatzkosten nur während eines Zeitraums von drei Jahren berücksichtigt.

126 Gemäß Abschnitt XII, achter Absatz, der Begründung der angefochtenen Entscheidung „ist mit dem Ausdruck ‚Projekt auf der grünen Wiese‘ nicht nur einfach gemeint, dass sich das Werk tatsächlich auf einer grünen Wiese befindet, sondern dass aus der Sicht des investierenden Unternehmens der Standort ein neuer, noch nicht entwickelter ist. Daher steht das Unternehmen vor den folgenden typischen außergewöhnlichen Problemen im Vergleich zu einer Erweiterung eines bestehenden Werkes: Fehlen einer adäquaten Infrastruktur, Fehlen einer organisierten Logistik, keine für die konkreten Zwecke des jeweiligen Unternehmens geschulte Arbeiterschaft und keine aufgebaute Zulieferstruktur. Sollten jedoch diese Dienste von einem Werk der gleichen Gruppe in der Nähe übernommen werden können, dann wird das Projekt als Erweiterung angesehen, sogar dann, wenn es tatsächlich auf der grünen Wiese steht. Diese Gemeinschaftsdefinition unterscheidet sich vom Konzept der Neuinvestitionen, welches durch nationales Recht bestimmt sein kann. Da bei einem so definierten Projekt auf der grünen Wiese größere Probleme entstehen und die Zeitspanne zur Erreichung der vollen Kapazität und somit der Rentabilität um einiges länger ist, kann es gerechtfertigt werden, dass die Betriebskostennachteile für eine längere Zeitspanne berechnet werden....“

127 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Presse und den Rohbau von Mosel II als Investitionen auf der grünen Wiese angesehen. Dementsprechend hat sie deren Betriebskosten in ihrer Kosten-Nutzen-Analyse während eines Fünfjahreszeitraums, d. h. von 1993 bis 1997 (Rohbau) und von 1994 bis 1998 (Presse), berücksichtigt. Die Lackiererei und Endmontage in Mosel II und Chemnitz II wurden hingegen als Erweiterungsinvestitionen eingestuft, so dass deren Betriebskosten für einen Zeitraum von drei Jahren, d. h. von 1997 bis 1999, berücksichtigt wurden.

128 In Abschnitt XII, neunter und zehnter Absatz, der Begründung der angefochtenen Entscheidung heißt es nämlich:

„Im vorliegenden Fall hatte die Kommission zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Werkteile des Investitionsprojekts in Mosel zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Betrieb genommen werden. Die mit den verschiedenen Teilprojekten verbundenen Anlaufschwierigkeiten werden daher ebenfalls zu unter-

schiedlichen Zeiten auftreten. Außerdem berücksichtigte die Kommission, dass sich die Art des Projekts aufgrund der Verzögerung bei der Durchführung ebenfalls geändert hat. Mit Einrichtung der Presse und des Rohbaus und deren Anbindung an das alte Werk Mosel I war in Mosel bereits 1994 ein vollständig funktionsfähiges Fahrzeugwerk errichtet worden. Dies wird auch durch die Rentabilität der VW-Unternehmen in Sachsen seit 1994 deutlich.

Die zukünftigen Investitionen für eine neue Lackiererei und Endmontage in Mosel II stellen daher keine Investition auf der grünen Wiese dar, sondern die Erweiterung bestehender Kapazitäten. Da eine Zulieferstruktur bereits besteht (siehe oben), die Infrastruktur bereits geschaffen wurde und die Mehrzahl der Beschäftigten von Mosel I übernommen wird, ergeben sich die für ein Projekt auf der grünen Wiese typischen Nachteile nur in wesentlich geringerem Maß. Dies gilt auch für das Motorenwerk Chemnitz II. Wie in anderen Fällen einer Kapazitätserweiterung erfolgt die Produktionsausweitung in diesen Werken sehr schnell. Während die deutschen Behörden und VW ursprünglich eine Analyse des Zeitraums 1998—2002 für alle Projekte in Mosel und Chemnitz vorschlugen, hat die Kommission für die Projekte auf der grünen Wiese die Betriebsnachteile für die Zeiträume von fünf Jahren, 1993—1997 (Rohbau) und 1994—1998 (Presse), und für die Erweiterungen für die Zeiträume von drei Jahren, 1997—1999 (Lackiererei, Endmontage, Chemnitz II), untersucht. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass die Presse und der Rohbau in der gleichen Zeit (1997—1999) von einer Kapazität von 432 Autos/Tag auf 750 Autos/Tag erweitert werden, um die neue Lackiererei und Endmontage in Mosel II vollwertig zu beliefern. Daher wurden zusätzliche, der Erweiterung zuzurechnende Betriebskostennachteile für diesen Zeitraum (1997—1999) in der Analyse berücksichtigt.“

129 Bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 3 EG-Vertrag verfügt die Kommission über ein weites Ermessen (vgl. u. a. Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91, *Matra/Kommission*, Slg. 1993, I-3203, Randnrn. 23 bis 25), so dass sich hinsichtlich der Frage, ob die Lackiererei und Endmontage in Mosel II und

Chemnitz II als Investitionen auf der grünen Wiese oder als Erweiterungsinvestitionen einzustufen sind, die Kontrolle durch den Gerichtshof darauf beschränkt, zu prüfen, ob der Sachverhalt, der der beanstandeten Einstufung zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt worden ist und ob kein offensichtlicher Fehler bei dessen Würdigung vorliegt.

- 130 Hierzu ist festzustellen, dass die Begriffe „Investition auf der grünen Wiese“ und „Erweiterungsinvestition“ gemeinschaftsrechtlich auszulegen sind, da andernfalls Inhalt und Bedeutung dieser Begriffe nach Maßgabe des anwendbaren innerstaatlichen Rechts variieren könnten, was der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts abträglich wäre.
- 131 Die Konzeption der Kommission, wonach das Ausmaß der berücksichtigungsfähigen Betriebskostennachteile davon abhängt, ob eine vollständige Infrastruktur geschaffen werden müsse (was nach Ansicht der Kommission der Fall ist, wenn eine adäquate Infrastruktur, eine organisierte Logistik, eine für die konkreten Zwecke des jeweiligen Unternehmens geschulte Arbeiterschaft und eine aufgebaute Zulieferstruktur fehlen) oder ob eine solche Infrastruktur bereits vorhanden sei, ist nicht offensichtlich fehlerhaft und entspricht dem Erfordernis einer engen Auslegung von Ausnahmen von dem in Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt (vgl. Randnr. 66 des vorliegenden Urteils).
- 132 Insoweit konnte die Kommission zutreffend und ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler davon ausgehen, dass die Lackiererei und Endmontage in Mosel II und Chemnitz II nicht als Investitionen auf der grünen Wiese eingestuft werden konnten, da es spätestens seit 1994 ein voll funktionsfähiges Fahrzeugwerk gab, bestehend aus Lackiererei und Endmontage in Mosel I, Rohbau und Presse in Mosel II sowie Chemnitz II. Aus den Akten geht insbesondere hervor, dass Volkswagen von 1994 an vor Ort über eine adäquate Infrastruktur, eine organisierte Logistik, eine für ihre konkreten Zwecke geschulte Arbeiterschaft und eine gefestigte Zulieferstruktur verfügte, so dass die getätigte Investition als Erweiterungsinvestition im Sinne der angefochtenen Entscheidung angesehen werden konnte.

133 Folglich ist der zweite Teil des vierten Klagegrundes nicht begründet.

134 Nach alledem ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Unverständliche und unzutreffende Kosten-Nutzen-Analyse durch die Kommission

135 Mit dem fünften Klagegrund rügt die deutsche Regierung, die Kommission habe die tatsächliche Ausgangslage, die die Investitionen in Mosel II und Chemnitz II gekennzeichnet hätten, nicht berücksichtigt und unzureichende Feststellungen in Bezug auf diese Neuinvestition getroffen.

136 Dies gelte insbesondere für die von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung getroffene Feststellung, dass seit dem zweiten Halbjahr 1994 in Mosel ein funktionsfähiges und rentables Werk bestanden habe. Diese Feststellung lasse die Umstrukturierungsmaßnahmen außer Acht, die im Anschluss an die mit der Treuhandanstalt im Oktober 1990 getroffene Grundsatzvereinbarung durchgeführt worden seien und die den Charakter von Zwischenlösungen gehabt hätten mit dem Ziel, die Belegschaft bis zum Bau von Mosel II und Chemnitz II in Beschäftigung zu halten. Was die angebliche Rentabilität von Mosel I und Chemnitz I betreffe, so habe die Kommission die internen Berechnungsmethoden des Volkswagen-Konzerns falsch verstanden. Zudem habe Volkswagen hinsichtlich seines Engagements in Sachsen bei der Kommission stets darauf hingewiesen, dass das Gesamtinvestitionsvorhaben umfassend zu betrachten sei, und dabei dessen Aufgliederung abgelehnt. Die deutsche Regierung verweist hierzu auf die Ausführungen von Volkswagen und von VW Sachsen sowie des Freistaats Sachsen in ihren beim Gericht in den Rechtssachen T-132/96 und T-143/96 eingereichten Schriftsätzen.

137 Nach Ansicht der Kommission ist dieser Klagegrund der deutschen Regierung, wonach die von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung vorgenommene Kosten-Nutzen-Analyse nicht nachvollziehbar sei, unbegründet und daher ohne rechtliche Bedeutung.

138 Gleichwohl weist sie in der Sache darauf hin, dass die deutsche Regierung eng an dem Verwaltungsverfahren beteiligt gewesen sei. Auch seien dieser Regierung verschiedene Entwürfe einer Kosten-Nutzen-Analyse, die die Kommission seit 1992 angefertigt habe, übermittelt und mit deren Vertretern Punkt für Punkt durchgesprochen worden.

Würdigung durch den Gerichtshof

139 Ohne dass die Zulässigkeit dieses Klagegrundes geprüft zu werden braucht, ist erstens zur Rüge eines Begründungsmangels hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Analyse festzustellen, dass die deutsche Regierung am Entstehungsprozess der angefochtenen Entscheidung eng beteiligt war und daher wusste, weshalb die Kommission meinte, der von Volkswagen erstellten Kosten-Nutzen-Analyse nicht folgen zu können (vgl. Urteil vom 11. Januar 1973 in der Rechtssache 13/72, Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27, Randnr. 12).

140 Außerdem braucht die Kommission in der Begründung einer Entscheidung nicht auf alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte einzugehen, die von den Beteiligten vorgetragen wurden, sofern sie alle Umstände und maßgeblichen Faktoren des Einzelfalls berücksichtigt hat (vgl. Urteil vom 17. Januar 1995 in der Rechtssache C-360/92 P, Publishers Association/Kommission, Slg. 1995, I-23, Randnr. 39, und vom 24. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95, Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1996, I-5151, Randnr. 32).

- 141 Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass die deutsche Regierung insbesondere nicht bestritten hat, dass ihr verschiedene Entwürfe einer Kosten-Nutzen-Analyse, die die Kommission seit 1992 angefertigt hat, übermittelt worden und mit ihren Vertretern, u. a. bei den Treffen vom 11. April 1996 und 29. Mai 1996, Punkt für Punkt durchgesprochen worden sind. Es zeigt sich zudem, dass die Kosten-Nutzen-Analyse, die in den bei diesen Treffen geprüften Entwürfen enthalten war, im Wesentlichen in die endgültige Kosten-Nutzen-Analyse, auf die die angefochtene Entscheidung gestützt ist, übernommen wurde und dass in den Punkten, in denen die angefochtene Entscheidung von den bei diesen Treffen erörterten Entwürfen abweicht, diese Abweichungen Volkswagen und VW Sachsen begünstigen.
- 142 Demnach ist die Begründung der angefochtenen Entscheidung als ausreichend anzusehen; darauf, dass in dieser Entscheidung nicht alle Daten der Kosten-Nutzen-Analyse wiedergegeben werden und diese Analyse der Entscheidung — aus offensichtlichen Gründen der Vertraulichkeit — nicht als Anlage beigefügt war, kommt es insoweit nicht an.
- 143 Was zweitens die Rüge der Annahme betrifft, dass es seit 1994 ein funktionsfähiges Werk gegeben habe, so gab es den Akten zufolge spätestens seit 1994 ein funktionsfähiges Fahrzeugwerk, bestehend aus Lackiererei und Endmontage in Mosel I, Rohbau und Presse in Mosel II sowie Chemnitz II. Mithin konnten Volkswagen und VW Sachsen — entgegen dem Vorbringen der deutschen Regierung — von da an unbestreitbar eine Fertigung von Kraftfahrzeugen aufnehmen.
- 144 Zur angeblich fehlenden Rentabilität von Mosel I und Chemnitz I ist drittens festzustellen, dass die deutsche Regierung nichts — und sei es auch nur summarisch — vorgetragen hat, was diese Behauptung stützen könnte.

- 145 Was schließlich die Notwendigkeit betrifft, das Investitionsvorhaben umfassend, und nicht — wie es die Kommission getan hat — aufgegliedert zu betrachten, so ist darauf hinzuweisen, dass der Betrieb in den verschiedenen Werken zeitlich versetzt aufgenommen wurde, so dass jede Einheit gesondert zu beurteilen war, um den Entwicklungsstand des Standorts zum Zeitpunkt der Aufnahme des Betriebs zu berücksichtigen. Diese gesonderte Beurteilung war im Hinblick auf die von der Kommission getroffene Unterscheidung zwischen Investitionen auf der grünen Wiese und Erweiterungsinvestitionen geboten, eine Unterscheidung, die notwendigerweise zu einer Differenzierung in Bezug auf die Intensität der bewilligten Beihilfen führte.
- 146 Aufgrund dieser Erwägungen ist der fünfte Klagegrund zurückzuweisen.
- 147 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 148 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung trägt das Vereinigte Königreich seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt seine eigenen Kosten.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Edward

Jann

Skouris

Macken

von Bahr

Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 2003.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias