URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

25. Oktober 2001 *

In der Rechtssache C-276/99

Bundesrepublik Deutschland, zunächst vertreten durch W.-D. Plessing und C.-D. Quassowski als Bevollmächtigte, dann durch W.-D. Plessing, im Beistand von Rechtsanwalt R. Bierwagen,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch V. Kreuschitz und J. M. Flett als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Anfechtung der Entscheidung 1999/597/EGKS der Kommission vom 21. April 1999 in einem Verfahren nach Artikel 88 EGKS-Vertrag über eine staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (ABl. L 230, S. 4)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter) sowie der Richter A. La Pergola, L. Sevón, M. Wathelet und C. W. A. Timmermans,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 10. Mai 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Juni 2001,

folgendes

Urteil

1 Mit Klageschrift, die am 23. Juli 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Bundesrepublik Deutschland eine Klage gemäß Artikel 88 Absatz 2 KS auf Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/597/EGKS der Kommission vom 21. April 1999 in einem Verfahren nach Artikel 88 EGKS-Vertrag über eine staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (ABl. L 230, S. 4, im Folgenden: angefochtene Entscheidung) erhoben.

Rechtlicher Rahmen

2 Artikel 88 EGKS-Vertrag lautet:

„Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Staat einer ihm nach diesem Vertrag obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen ist, so stellt sie diese Verletzung durch eine mit Gründen versehene Entscheidung fest; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Sie setzt ihm eine Frist, binnen deren er seine Verpflichtung zu erfüllen hat.

Der Staat kann binnen einer Frist von zwei Monaten nach Zustellung der Entscheidung bei dem Gerichtshof Klage im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung erheben.

Hat der Staat seine Verpflichtung innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht erfüllt oder ist seine Klage abgewiesen worden, so kann die Kommission nach einer mit Zweidrittelmehrheit erteilten Zustimmung des Rates

a) Zahlungen aussetzen, die sie zugunsten des beteiligten Staates aufgrund dieses Vertrags vorzunehmen hat;

b) in Abweichung von den Vorschriften des Artikels 4 Maßnahmen ergreifen oder die anderen Mitgliedstaaten ermächtigen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Wirkungen der festgestellten Verletzung auszugleichen.

Wegen der in Anwendung der Absätze a und b getroffenen Entscheidungen kann binnen einer Frist von zwei Monaten nach ihrer Zustellung Klage im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung erhoben werden.

Erweisen sich die oben vorgesehenen Maßnahmen als wirkungslos, so berichtet die Kommission hierüber an den Rat."

Sachverhalt

3 Im Rahmen der Sanierung der 1986 in Konkurs gefallenen Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH in Sulzbach-Rosenberg hatte sich der Freistaat Bayern als Anteilseigner an der Auffanggesellschaft Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (im Folgenden: NMH) beteiligt und dieser u. a. in den Jahren 1994 und 1995 Gesellschafterdarlehen in Höhe von 49,895 Millionen DM und 24,1125 Millionen DM gewährt. Die Kommission hatte in den Entscheidungen 96/178/EGKS vom 18. Oktober 1995 und 96/484/EGKS vom 13. März 1996 über staatliche Beihilfen des Freistaats Bayern an das EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (ABl. 1996, L 52, S. 41, und L 198, S. 40), die Gesellschafterdarlehen als unzulässige Beihilfen eingestuft und die Bundesrepublik Deutschland zur Rückforderung aufgefordert. Hiergegen hatten sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die beteiligte Gesellschaft Klage vor dem Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz erhoben. Der Gerichtshof hatte das Verfahren bis zur Entscheidung des Gerichts ausgesetzt.

4 Da die Klageerhebung keine aufschiebende Wirkung hat, beantragte die Bundesrepublik Deutschland vor dem Gerichtshof die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung 96/178 bezüglich des Darlehens über 49,895 Millionen DM mit der Begründung, bei Vollzug der Rückforderung würde die NMH unmittelbar in Konkurs fallen. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 3. Mai 1996 in der Rechtssache C-399/95 R (Deutschland/Kommission, Slg. 1996, I-2441) wurde der Antrag abgewiesen.

5 Mit Mahnschreiben vom 12. Juni und 20. August 1996 forderte der Freistaat Bayern die NMH zur Rückzahlung der Darlehen auf. Da die NMH dem keine Folge leistete, beantragte der Freistaat Bayern im Februar 1997 beim Amtsgericht Regensburg (Deutschland) einen Mahnbescheid in Höhe eines Teilbetrags von 14,8 Millionen DM. Auf den Widerspruch der Schuldnerin hin wurde das Verfahren an das Landgericht Amberg (Deutschland) abgegeben. Dieses beschloss am 5. März 1998 die Aussetzung des Verfahrens gemäß § 148 der deutschen Zivilprozessordnung, wonach ein Verfahren auszusetzen ist, wenn die Entscheidung des Rechtsstreits vom Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses abhängt, das den Gegenstand eines anderen anhängigen Rechtsstreits bildet. Das Landgericht Amberg war der Auffassung, dass dies bei dem vor dem Gericht erster Instanz anhängigen Verfahren der Fall sei. Der Freistaat Bayern legte gegen den Aussetzungsbeschluss keinen Rechtsbehelf ein.

6 Die Bundesrepublik Deutschland setzte die Kommission am 14. Juli 1998 von der Aussetzung in Kenntnis und übersandte ihr am 23. November 1998 den Wortlaut des Beschlusses vom 5. März 1998. Gleichzeitig teilte sie ihr mit, dass die NMH am 6. November 1998 Antrag auf Eröffnung des Vergleichsverfahrens gestellt habe.

7 Die Kommission leitete nach ihren Angaben am 16. Dezember 1996 gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 88

KS ein, da diese durch den Nichtvollzug der Entscheidungen über die Rückforderung der an die NMH gezahlten Beträge gegen Artikel 86 EGKS-Vertrag verstoßen habe. Außer einer Pressemitteilung von jenem Tage ist kein Schriftstück vorgelegt worden, aus dem sich die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission ergibt.

8 Am 31. Dezember 1998 wurde über das Vermögen der NMH das Konkursverfahren eröffnet. Am 18. Januar 1999 meldete der Freistaat Bayern die Gesamtforderung aus den der NMH gewährten Darlehen zur Konkurstabelle an.

9 Mit Urteil vom 21. Januar 1999 in den verbundenen Rechtssachen T-129/95, T-2/96 und T-97/96 (Neue Maxhütte Stahlwerke und Lech-Stahlwerke/Kommission, Slg. 1999, II-17) wies das Gericht die Klagen insbesondere gegen die beiden oben in Randnummer 3 genannten Entscheidungen ab, mit denen der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben worden war, von der NMH die dieser als Gesellschafterdarlehen gewährten Beträge zurückzufordern. Mit Beschluss des Gerichtshofes vom 25. Januar 2001 in der Rechtssache C-111/99 P (Lech-Stahlwerke/Kommission, Slg. 2001, I-727) wurde auch das von der Lech-Stahlwerke GmbH gegen dieses Urteil eingelegte Rechtsmittel zurückgewiesen. Ihre oben in Randnummer 3 genannten Klagen beim Gerichtshof nahm die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 8. Juni 1999 und 27. Februar 2001 zurück.

10 Mit Schreiben vom 1. Februar 1999 teilte die Kommission der deutschen Regierung gemäß Artikel 88 Absatz 1 KS ihre Auffassung zu der gerügten Vertragsverletzung mit und forderte sie zur Stellungnahme binnen eines Monats auf. Hierauf antwortete die deutsche Regierung mit Schreiben vom 3. März 1999, in dem sie die erhobenen Vorwürfe zurückwies.

11 Die Kommission erließ am 21. April 1999 die angefochtene Entscheidung, deren Tenor wie folgt lautet:

„*Artikel 1*

Deutschland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Entscheidungen 96/178/EGKS und 96/484/EGKS sowie Artikel 86 des Vertrages verstoßen, dass es es unterlassen hat, den der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH gewährten Betrag von 74 Mio. DEM zuzüglich Zinsen als mit dem Vertrag unvereinbare Beihilfe vor dem zuständigen Gericht in voller Höhe zurückzufordern oder die Ermäßigung der Forderung in einer notariell beglaubigten Vereinbarung festzuhalten, mit der sichergestellt wird, dass die Entscheidungen nach Erlass einer gerichtlichen Entscheidung zur Teilforderung unverzüglich und vollständig vollzogen werden.

Artikel 2

Deutschland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Entscheidungen 96/178/EGKS und 96/484/EGKS sowie Artikel 86 des Vertrages verstoßen, dass es (Bayern) es unterlassen hat, einen Rechtsbehelf gegen den Beschluss des Landgerichts Amberg vom 5. März 1998 zur Aussetzung des dort anhängigen Verfahrens einzulegen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet."

12 Am 23. Juli 1999 hat die Bundesrepublik Deutschland gegen die angefochtene Entscheidung eine Nichtigkeitsklage erhoben. Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen.

Klagegründe und Vorbringen der Parteien

13 Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihre Klage auf drei Gründe. Der erste Klagegrund richtet sich gegen Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung, der gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, da sie unter den Umständen des vorliegenden Falls weder verpflichtet gewesen sei, auf Rückzahlung des vollen der NMH als eine mit dem EGKS-Vertrag unvereinbare Beihilfe gewährten Betrages zu zahlen, noch, ein die vollständige Rückzahlung dieses Betrages sicherndes notarielles Schuldanerkenntnis zu erwirken.

14 Der zweite Klagegrund richtet sich gegen Artikel 2 der Entscheidung. Die Bundesrepublik Deutschland macht insoweit geltend, angesichts der Besonderheiten des Falles sei sie nicht zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den Beschluss des Landgerichts Amberg vom 5. März 1998 verpflichtet gewesen, mit dem das vor diesem anhängige Verfahren ausgesetzt worden sei.

15 Mit ihrem dritten Klagegrund rügt die Bundesrepublik Deutschland, dass die angefochtene Entscheidung auf einer verfehlten Anwendung von Artikel 88 KS beruhe, da jedenfalls im Zeitpunkt des Erlasses der „mit Gründen versehenen Entscheidung" im Sinne von Artikel 88 Absatz 1 KS keine Vertragsverletzung vorgelegen habe. Dieser Klagegrund ist zuerst zu prüfen.

16 Die deutsche Regierung führt aus, das Ziel des Vertragsverletzungsverfahrens sei weder die Entscheidung abstrakter Rechtsfragen noch die Sanktionierung eines in der Vergangenheit liegenden Verhaltens, sondern es bezwecke, eine einheitliche Auslegung des Vertrages sicherzustellen und einen Mitgliedstaat zum Abstellen gegenwärtiger Vertragsverstöße zu zwingen.

17 Im vorliegenden Fall habe aber, als die Kommission die angefochtene Entscheidung erlassen habe, keine Vertragsverletzung vorgelegen. Die Kommission habe dies selbst anerkannt, indem sie für die Erfüllung der der Bundesrepublik Deutschland obliegenden Verpflichtungen keine Frist gesetzt habe. Mit der Anmeldung der gesamten Forderung zur Konkurstabelle der NMH am 18. Januar 1999 habe die Bundesrepublik Deutschland alles Erforderliche getan, um den von der NMH geschuldeten Betrag zurückzuerlangen. Aus einer Analogie zum EG-Vertrag ergebe sich, dass eine Vertragsverletzung nur dann wirksam hätte festgestellt werden können, wenn sie im Zeitpunkt des Erlasses der mit Gründen versehenen Entscheidung, hier also am 21. April 1999, oder zumindest im Zeitpunkt des Mahnschreibens, im vorliegenden Fall also am 1. Februar 1999, bestanden hätte. Beide Zeitpunkte lägen aber nach dem 18. Januar 1999.

18 Die Kommission bestreitet, dass Artikel 88 KS nur darauf ziele, einen Staat dazu zu zwingen, gegenwärtige und fortdauernde Vertragsverletzungen zu beenden. Im vorliegenden Fall sei die Vertragsverletzung zweifelsfrei nachgewiesen, woran die Anmeldung der Forderung zur Konkurstabelle der NMH nichts ändere.

19 Im Rahmen eines Verfahrens gemäß Artikel 88 KS sei die Festsetzung einer Frist keine unerlässliche Voraussetzung für die Feststellung einer Vertragsverletzung; diese Auslegung werde durch Artikel 88 Absatz 3 KS bestätigt. Diese Bestimmung sehe nämlich Sanktionen in den beiden Fällen vor, dass entweder die Ver-

pflichtungen nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist erfüllt würden oder dass die Klage abgewiesen werde, wozu es auch dann kommen könne, wenn zuvor keine Frist für die Erfüllung der Verpflichtungen gesetzt worden sei.

20 Insbesondere lasse sich eine mit Gründen versehene Entscheidung wegen einer Vertragsverletzung gemäß Artikel 88 KS nicht mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 EG vergleichen. Während nämlich eine mit Gründen versehene Stellungnahme ein Rechtsakt ohne Bindungswirkung mit vor allem verfahrensrechtlicher Bedeutung sei, sei die mit Gründen versehene Entscheidung gemäß Artikel 88 KS bindend und könne in Bestandskraft erwachsen, weshalb es Sache des betroffenen Mitgliedstaats sei, gegen eine solche Entscheidung zu klagen.

21 So wie in einem Verfahren nach Artikel 226 EG eine Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat auch dann noch festgestellt werden könne, wenn der vertragswidrige Zustand während des Verfahrens vor dem Gerichtshof beseitigt worden sei, gebe es keinen Grund, warum die Kommission, die sich insoweit in einer mit der des Gerichtshofes vergleichbaren Lage befinde, diese Möglichkeit nicht ebenfalls haben solle, wenn während des bei ihr anhängigen Verfahrens die Pflicht bereits erfüllt worden sei oder, wie im vorliegenden Fall, objektiv nicht mehr erfüllt werden könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

22 Erstens ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Artikel 88 Absatz 1 KS, dass die Kommission die Feststellung, dass ein Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflich-

tungen aus dem EGKS-Vertrag verstoßen habe, erst treffen darf, nachdem sie dem Staat Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, und dass sie ihm für die Erfüllung seiner Verpflichtung eine Frist zu setzen hat.

23 Zweitens eröffnet Artikel 88, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ein Vollstreckungsverfahren und stellt somit die Ultima Ratio zum Schutz der im Vertrag verankerten Belange der Gemeinschaft gegen die Untätigkeit oder den Widerstand der Mitgliedstaaten dar (Urteil vom 15. Juli 1960 in der Rechtssache 20/59, Italien/Hohe Behörde, Slg. 1960, 683, 713).

24 Wie der Generalanwalt in Nummer 42 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, liegt der Zweck dieses Verfahrens somit darin, eine Verhaltensänderung des säumigen Staates zu erwirken, nicht aber darin, abstrakt oder grundsätzlich eine in der Vergangenheit liegende Vertragsverletzung festzustellen (vgl. für das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-362/90, Kommission/Italien, Slg. 1992, I-2353, Randnrn. 9 bis 13).

25 Obgleich das Verfahren gemäß Artikel 226 EG und das nach Artikel 88 KS unterschiedliche Merkmale aufweisen, verfolgen sie das gleiche Ziel, nämlich in erster Linie die Beendigung des gemeinschaftsrechtlichen Verstoßes.

26 Was das Verfahren gemäß Artikel 88 KS angeht, so ergibt sich diese Auslegung auch aus dem Wortlaut von Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 dieser Bestimmung, die ausdrücklich vorschreiben, dass der fragliche Mitgliedstaat seine Verpflichtung zu erfüllen hat.

27 Im vorliegenden Fall hatten sich jedoch zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission das Verfahren einleitete, bereits alle Wirkungen der von ihr gerügten Vertragsverletzung erschöpft, so dass die Bundesrepublik Deutschland nichts Zweckmäßiges mehr tun konnte, um sie abzustellen.

28 Denn zum einen wurde das Verfahren, da die Kommission kein Schriftstück vom 16. Dezember 1998, das eine Verfahrenseröffnung belegen könnte, beigebracht hat und eine Presseerklärung keine förmliche, an einen Mitgliedstaat gerichtete Handlung darstellt, erst mit der Zustellung des Mahnschreibens der Kommission an die Bundesrepublik Deutschland am 1. Februar 1999 eröffnet.

29 Infolge der Eröffnung des Konkurses über das Vermögen der NMH am 31. Dezember 1998 konnten die von der Kommission beanstandeten Verhaltensweisen, nämlich das Unterlassen der Ausweitung der beim zuständigen nationalen Gericht erhobenen Klage auf den Gesamtbetrag der gewährten Darlehen (Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung) und das Unterlassen der Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den Beschluss des Landgerichts Amberg vom 5. März 1998 über die Aussetzung des bei ihm anhängigen Verfahrens (Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung), jedoch nicht mehr abgestellt werden. Denn wie die deutsche Regierung — insoweit unwidersprochen seitens der Kommission — dargelegt hat, unterbricht die Eröffnung des Konkursverfahrens im deutschen Recht alle anhängigen Verfahren und sind alle Verfahrenshandlungen einer Partei während der Unterbrechung gegenüber der anderen Partei rechtlich wirkungslos. Im Übrigen meldete der Freistaat Bayern am 18. Januar 1999 sämtliche Forderungen aus den der NMH gewährten Darlehen zur Konkurstabelle an.

30 Zum anderen hat die Kommission eingeräumt, dass es unter den gegebenen Umständen nicht mehr erforderlich war, der Bundesrepublik Deutschland eine Frist zur Beendigung der gerügten Vertragsverletzung zu setzen.

31 Folglich konnte der — oben in den Randnummern 23 bis 25 beschriebene — Zweck des Verfahrens gemäß Artikel 88 KS objektiv auch dann in keinem Stadium des Verfahrens erreicht werden, wenn der betroffene Mitgliedstaat die gerügte Vertragsverletzung hätte abstellen wollen. Daher ist die angefochtene Entscheidung, mit deren Erlass der Zweck des Artikels 88 KS verkannt wurde, rechtswidrig.

32 Die Kommission hat auch keine unmittelbar drohende Gefahr, dass die Bundesrepublik Deutschland die gerügte Vertragsverletzung wiederholen könnte, oder andere besondere Gründe geltend gemacht, aus denen die Feststellung einer Vertragsverletzung ausnahmsweise erforderlich wäre. Sie hat auch nicht erläutert, aus welchen Gründen sie nicht rechtzeitig tätig werden konnte, um mittels der ihr zur Verfügung stehenden Verfahren zu verhindern, dass die gerügte Vertragsverletzung ihre Wirkungen entfaltet (vgl. hinsichtlich der gleichartigen Verpflichtung der Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 226 EG das Urteil Kommission/Italien, Randnr. 12).

33 Die angefochtene Entscheidung erging daher unter Verstoß gegen Artikel 88 KS und ist demgemäß für nichtig zu erklären, ohne dass die beiden anderen von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachten Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Kosten

34 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 1999/597/EGKS der Kommission vom 21. April 1999 in einem Verfahren nach Artikel 88 EGKS-Vertrag über eine staatliche Beihilfe Deutschlands zugunsten der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission trägt die Kosten.**

Jann La Pergola Sevón

Wathelet Timmermans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Oktober 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann