URTEIL DES GERICHTSHOFES
10. Juli 1986 *

In der Rechtssache 234/84

Königreich Belgien, vertreten durch den Außenminister, dieser vertreten durch den Direktor im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern R. Hoebaer als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt J. F. Bellis, Brüssel, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater A. Abate und J. Delmoly vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung 84/496 der Kommission vom 17. April 1984 über eine Beihilfe der belgischen Regierung für ein Unternehmen mit Sitz in Tournai, das vor allem Anlagen für die Lebensmittelindustrie herstellt (ABl. L 276, S. 34),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann und R. Joliet, der Richter G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Französisch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. April 1986,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Königreich Belgien hat mit Klageschrift, die am 18. September 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 84/496 der Kommission vom 17. April 1984 (ABl. L 276, S. 34), mit der diese feststellte, daß die von einer regionalen öffentlich-rechtlichen Holdinggesellschaft, der Société régionale d'investissement de Wallonie (regionale Kapitalanlagegesellschaft von Wallonien, im folgenden: SRIW) im Jahre 1982 einem Unternehmen mit Sitz in Tournai gewährte Kapitalhilfe von 145 Mio BFR mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag sei und daher aufgehoben werden müsse. Das betreffende Unternehmen stellt vor allem Anlagen für die Lebensmittelindustrie her, insbesondere Bottiche für die Lagerung von Bier.

2 Die Kommission hat ihre Entscheidung in der Präambel unter anderem damit begründet, daß die Finanzlage des Unternehmens es unwahrscheinlich mache, daß sich das Unternehmen die für seinen Fortbestand erforderlichen Beträge auf den privaten Kapitalmärkten beschaffen könne. Der Rohgewinn des Unternehmens seit 1977 habe es nicht ermöglicht, die Anlagen abzuschreiben; die Verluste in diesem Zeitraum hätten sich auf durchschnittlich 5 % des Umsatzes belaufen. Seit 1979 sei der Cash-flow negativ gewesen. Außerdem sei der Belgische Staat bereits im April 1979 mit einer Kapitalhilfe von 40 Mio BFR sowie im Mai 1979 mit einer Bürgschaft für einen Bankkredit von 45 Mio BFR und einem Zinszuschuß von 7 % zu einem Kredit von 34 Mio BFR eingesprungen. Er habe erneut im Mai 1980 mit einer Bürgschaft für einen Kredit über 75 Mio BFR und im August 1980 mit einer Kapitalhilfe von 150 Mio eingegriffen.

3 In der Präambel wird außerdem angeführt, daß das Unternehmen rund 40 % seiner Produktion in die anderen Mitgliedstaaten ausführe. Die von der belgischen Regierung gewährten Beihilfen führten zu einer Verringerung der finanziellen Belastung dieses Unternehmens und verschafften ihm dadurch einen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern. Aufgrund dessen könnten die Beihilfen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag verfälschen oder zu verfälschen drohen, da sie das betreffende Unternehmen und die Herstellung vor allem von Anlagen für die Lebensmittelindustrie begünstigten.

4 Die Kommission hat in der Präambel weiter festgestellt, daß der diese Anlagen betreffende Produktionszweig mit einer gewissen Überkapazität zu kämpfen habe und seine Entwicklung den Schluß nahelege, daß die Erhaltung der Produktionskapazitäten durch staatliche Beihilfen dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe, selbst wenn die Beihilfegewährung von einer Umstrukturierung abhängig gemacht werde. Die Regierungen von zwei Mitgliedstaaten und zwei Fachverbände des betreffenden Industriezweigs hätten erklärt, daß sie die Bedenken der Kommission zu der belgischen Beihilfe teilten. Schließlich heißt es in der Präambel, die belgische Regierung habe keine Gründe angegeben und die Kommission keine Gründe erkennen können, aus denen hervorgegangen wäre, daß die fragliche Beihilfe den Tatbestand einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 EWG-Vertrag erfülle.

5 Aus den Akten und insbesondere aus den von der belgischen Regierung auf Aufforderung des Gerichtshofes gelieferten Informationen ergibt sich, daß die betreffende Firma ein altes Familienunternehmen ist, das sich seit 1974 in Schwierigkeiten befand und Ende 1978 Verluste von 95 Mio BFR erwirtschaftet hatte, während das Gesellschaftskapital nur 4 Mio BFR betrug. Da die Hausbank des Unternehmens jede Hilfe eingestellt hatte, wandte es sich an den Staat, der ihm eine Bürgschaft über 75 Mio BFR gewährte und später, im April 1979, neues Gesellschaftskapital einbrachte, so daß er zu 70 % Anteilseigner wurde. Als im August 1980, selbst nach einer Neubewertung des Anlagevermögens und nach Einsatz der Reserven, das Gesellschaftskapital völlig aufgezehrt war, war trotz der staatlichen Maßnahmen ein Defizit von 180 Mio BFR angelaufen. Durch die Zuführung neuen Gesellschaftskapitals in Höhe von 150 Mio BFR wurde der Staat, nunmehr vertreten durch die SRIW, alleiniger Anteilseigner der Gesellschaft.

6 Im Rahmen der zweiten finanziellen Umstrukturierung wurde ein Plan zur Neugliederung aufgestellt, dessen Ziele jedoch nicht erreicht wurden, da sich die Be-

triebsverluste 1980 auf 20 Mio BFR, 1981 auf 33 Mio BFR und 1982 auf 91 Mio BFR beliefen. Im Zusammenhang mit der streitigen Kapitalhilfe wurde ein neuer Umstrukturierungsplan ausgearbeitet, der die Senkung der Gestehungskosten, unter anderem durch Herabsetzung der Belegschaftsstärke von 400 auf etwa 225 Arbeitnehmer, sowie die Erhöhung des Marktanteils des Unternehmens, insbesondere durch die Entwicklung neuer Erzeugnisse und eine Steigerung der Ausfuhren außerhalb der Gemeinschaft, vorsah. Da die finanziellen Ziele dieses Plans nicht erreicht wurden, fiel das Unternehmen Anfang 1986 in Konkurs.

7 Die belgische Regierung hat auf Aufforderung des Gerichtshofes Angaben über den Umsatz des Unternehmens sowie über die geographische Aufschlüsselung des Umsatzes gemacht. Danach lag der Umsatz in der Zeit von 1979 bis 1982 zwischen 305 Mio BFR (1982) und 562 Mio BFR (1980). Zwischen 42 % und 54 % dieser Beträge betrafen Ausfuhren in die anderen Mitgliedstaaten, während die Ausfuhren in Drittländer zwischen 21 % und 40 % dieser Beträge lagen.

8 Zur Begründung ihres Aufhebungsantrags führt die belgische Regierung im wesentlichen drei Rügen an:

a) unzutreffende Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag, da die streitige Kapitalhilfe keine Beihilfe im Sinne dieser Vorschrift sei;

b) unzutreffende Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 und unzureichende Begründung, da die Kommission in ihrer Entscheidung nicht dargetan habe, inwiefern diese Hilfe den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtige und den Wettbewerb verfälsche;

c) Verstoß gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, da die Kommission der belgischen Regierung nicht die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und der Fachverbände, die am Verwaltungsverfahren beteiligt gewesen seien, mitgeteilt habe.

a) Zum Charakter der streitigen Kapitalhilfe

9 Die belgische Regierung trägt vor, die Kommission habe den Belgischen Staat durch das Verbot einer Kapitalerhöhung gegenüber einem privaten Anteilseigner benachteiligt. Es sei üblich und rechtlich zulässig, daß ein Aktionär ein Unternehmen, das er kontrolliere und das sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befinde, durch eine zusätzliche Kapitalzufuhr stütze, zumal, wenn diese Hilfe Teil eines

Umstrukturierungsplans sei, der, wie im vorliegenden Fall, eine Neuorientierung der Unternehmenstätigkeiten auf andere Bereiche sowie die Förderung von Aktivitäten vorsehe, die zu Ausfuhren in Länder außerhalb der Gemeinschaft führten.

10 Nach Ansicht der Kommission ist es dem Staat nicht verwehrt, als Anteilseigner ein Unternehmen zu unterstützen. Er sei dabei jedoch zur Einhaltung der Wettbewerbsregeln verpflichtet, wie sich klar aus Artikel 90 Absatz 1 EWG-Vertrag ergebe.

11 Vor der Durchführung der streitigen Kapitalerhöhung habe die belgische Regierung der Kommission trotz wiederholter Anfragen keine Auskünfte erteilt. Zwar habe sie sie anschließend darüber unterrichtet, daß die Kapitalhilfe Teil eines Umstrukturierungsplans sei, der die oben genannten Ziele verfolge, doch sei dieser Plan der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 niemals mitgeteilt worden. Sie habe den Inhalt dieses Plans erst erfahren, als die belgische Regierung ihn kurz vor der mündlichen Verhandlung auf Aufforderung des Gerichtshofes vorgelegt habe. Im übrigen mache dieser Plan das Unternehmen nicht existenzfähig.

12 Mangels anderer Informationsquellen habe die Kommission sich in ihrer Entscheidung auf die Ertragsbilanz des Unternehmens, die trotz der vorangegangenen Kapitalhilfen seit langem negativ gewesen sei, sowie auf die Jahresberichte der SRIW gestützt, in denen auf die Schwierigkeiten des Unternehmens hingewiesen worden sei. Nach dieser Ertragsbilanz sowie der historischen Entwicklung bis zum Konkurs im Januar 1986 habe das betreffende Unternehmen nur dank der Kapitalspritzen aus öffentlichen Geldern fortbestehen können. Die Kommission habe daher zu Recht festgestellt, daß die Kapitalzufuhr eine staatliche Rettungsmaßnahme gewesen sei, da das Unternehmen unter diesen Umständen auf dem privaten Kapitalmarkt und von einem privaten Anteilseigner keine wie auch immer geartete Kapitalhilfe hätte erlangen können.

13 Nach Artikel 92 Absatz 1 erfassen die Bestimmungen des EWG-Vertrags in diesem Bereich die staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen „gleich welcher Art". Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. November 1984 in der Rechtssache 323/82 (SA Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809) festgestellt hat, geht es daher nicht an, eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Beihilfen in der Form von Darlehen und Beihilfen in der Form von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen zu treffen. Beide Arten von Beihilfen fallen unter das Verbot des Artikels 92, wenn dessen Tatbestand erfüllt ist.

14 Um zu entscheiden, ob eine solche Maßnahme eine staatliche Beihilfe ist, bietet sich die Anwendung des von der Kommission in ihrer Entscheidung genannten — von der belgischen Regierung im übrigen nicht angefochtenen — Kriteriums an, ob sich das Unternehmen die betreffenden Beträge auf den privaten Kapitalmärkten beschaffen könnte. Befindet sich das Gesellschaftskapital im Besitz der öffentlichen Hand, ist insbesondere zu prüfen, ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte.

15 Wie die belgische Regierung dargelegt hat, kann ein privater Anteilseigner vernünftigerweise einem Unternehmen das Kapital zuführen, das zur Sicherstellung seines Fortbestandes erforderlich ist, wenn es sich in vorübergehenden Schwierigkeiten befindet, aber seine Rentabilität — gegebenenfalls nach einer Umstrukturierung — wieder zurückgewinnen kann. Im vorliegenden Fall handelte es sich jedoch um ein Unternehmen, das zum Zeitpunkt der Kapitalzufuhr seit mehreren Jahren im Verhältnis zu seinem Umsatz ganz erhebliche Verluste erwirtschaftete, dessen Fortbestand bereits wiederholt Kapitalhilfen der öffentlichen Hand zur Aufstockung des völlig aufgebrauchten Gesellschaftskapitals erforderlich gemacht hatte und dessen Erzeugnisse auf einem durch Überproduktion gekennzeichneten Markt abgesetzt werden mußten.

16 Soweit die belgische Regierung sich darauf beruft, daß die Kapitalhilfe an die Durchführung eines Plans zur Umstrukturierung des Unternehmens geknüpft gewesen sei, ist festzustellen, daß die Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung anhand der Informationen zu beurteilen ist, über die die Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung verfügte. Wenn auch die belgischen Behörden in dem Schriftwechsel mit der Kommission auf das Vorhandensein eines Umstrukturierungsplans kurz hinwiesen, so wurde der Kommission der Inhalt dieses Plans in dem Verfahren nach Artikel 93 EWG-Vertrag doch niemals mitgeteilt.

17 Daraus folgt, daß die Kommission es aufgrund der Informationen, über die sie seinerzeit verfügte, zu Recht für unwahrscheinlich hielt, daß das Unternehmen sich die für seinen Fortbestand erforderlichen Beträge auf den privaten Kapitalmärkten beschaffen könnte, und eine zusätzliche Kapitalhilfe der SRIW daher zutreffend als eine staatliche Beihilfe ansah.

18 Somit ist die erste Rüge der belgischen Regierung zurückzuweisen.

b) Zur Begründung der Entscheidung und zu den Wirkungen der Beihilfe

19 Die belgische Regierung trägt vor, daß die streitige Entscheidung formelhaft sei und in keiner Weise erkennen lasse, inwiefern die betreffende Beteiligung den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen oder den Wettbewerb verfälschen bzw. zu verfälschen drohen könnte. So habe die Kommission weder den Markt noch den Handel hinsichtlich der Erzeugnisse des betreffenden Sektors untersucht und auch nicht den Ausfuhren des Unternehmens in Drittländer oder seiner bescheidenen Größe Rechnung getragen. Außerdem habe die Kommission nicht berücksichtigt, daß die Kapitalhilfe zur Umstrukturierung des Unternehmens gewährt worden sei, um seine Produktionskapazität an neue Märkte anzupassen und sie im bisherigen Bereich der Anlagen für die Lebensmittelindustrie zu vermindern. Unter diesen Umständen sei die Auswirkung der Beihilfe auf den Wettbewerb in der Gemeinschaft *nur ganz geringfügig.* Diese Rüge richtet sich somit zum einen gegen die Begründung der streitigen Entscheidung und zum andern gegen die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Auswirkungen der Beihilfe.

20 Die Kommission verweist unter Bezugnahme auf Artikel 5 EWG-Vertrag auf die wechselseitige Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und macht geltend, die Entscheidung habe angesichts der ihr von der belgischen Regierung erteilten mangelhaften Auskünfte nicht besser begründet werden können. Im Bereich der Beihilfen gebe es keinen Grundsatz der *nur ganz geringfügigen* Auswirkung, und es gebe keinen Grund, die Ausfuhren des Unternehmens in Drittländer zu berücksichtigen. Entscheidend sei, daß die Produktion des Unternehmens für einen durch eine Überkapazität gekennzeichneten Markt bestimmt sei, was auch andere Unternehmen der Gemeinschaft veranlasse, sich denselben Drittländern zuzuwenden.

21 Die Begründung einer beschwerenden Entscheidung muß dem Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung die Rechtmäßigkeitskontrolle ermöglichen und die Angaben enthalten, die der Betroffene für die Beurteilung der Frage benötigt, ob die Entscheidung begründet ist oder nicht.

22 Trotz ihrer Kürze, die teilweise durch den Mangel an Zusammenarbeit seitens der belgischen Regierung bedingt ist, läßt sich der Begründung entnehmen, daß die Kommission sich zum Nachweis dafür, daß die beiden fraglichen Voraussetzungen erfüllt sind, darauf gestützt hat, daß das betreffende Unternehmen ungefähr 40 % seiner Produktion in die anderen Mitgliedstaaten ausführte, der betreffende Markt

durch eine Überproduktion gekennzeichnet war und in diesem Zusammenhang die dem Unternehmen gewährten Beihilfen zu einer Verringerung seiner finanziellen Belastung gegenüber der seiner Wettbewerber führten. Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte konnte die Kommission aus diesen Feststellungen den Schluß ziehen, daß die betreffende Beihilfe den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigte und den Wettbewerb im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 verfälschte oder zu verfälschen drohte.

23 Außerdem haben die von der belgischen Regierung im gerichtlichen Verfahren angegebenen Zahlen gezeigt, daß dieser Schluß der Kommission keineswegs dadurch hinfällig wird, daß es sich um ein kleines Unternehmen handelt, das versucht hat, seine Produktion auf neue Märkte und seine Ausfuhren auf Drittländer auszurichten.

24 Somit ist diese Rüge insgesamt zurückzuweisen.

c) Zum rechtlichen Gehör

25 Die belgische Regierung macht geltend, die Kommission habe ihr weder die Namen der Beteiligten, die laut der streitigen Entscheidung die Bedenken der Kommission teilten, noch den Inhalt der Anträge mitgeteilt, die diese Beteiligten bei ihr eingereicht hätten, so daß sie ihre Verteidigung nicht wirksam habe vorbereiten können. Mit diesem Verhalten habe die Kommission gegen wesentliche Formvorschriften im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag verstoßen. Die Verpflichtung, innerbetriebliche Daten der betroffenen Unternehmen nicht weiterzugeben, bedeute nicht, daß sämtliche Angaben im Verwaltungsverfahren der Geheimhaltung unterlägen. Es sei widersinnig, daß der in einem Verfahren nach Artikel 93 EWG-Vertrag betroffene Mitgliedstaat weniger Informationen erhalte als ein Drittstaat, gegen den sich ein Antisubventionsverfahren im Rahmen der Verordnung Nr. 2176/84 der Kommission vom 23. Juli 1984 (ABl. L 201, S. 1) richte.

26 Nach Ansicht der Kommission gibt es im Bereich der staatlichen Beihilfen kein kontradiktorisches Verfahren, das mit dem vergleichbar wäre, das auf dem Gebiet der Wettbewerbsbestimmungen für Unternehmen oder im Bereich des Dumpings und der Subventionen für Drittländer gelte. Durch die Fristsetzung in einem Beihilfeverfahren solle der Kommission lediglich ermöglicht werden, alle Daten zu sammeln, die sie zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt brauche. Der betroffene Mitgliedstaat genieße in einem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 3 keine Privilegien.

27 Wie sich unter anderem aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76 (Hoffmann-La Roche/Kommission, Slg. 1979, 461) ergibt, ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Verfahren, das zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen kann, ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts und selbst dann sicherzustellen, wenn es keine einschlägigen Verfahrensregeln gibt. Nach ständiger Rechtsprechung erfordert die Gewährung des rechtlichen Gehörs, demjenigen, gegen den die Kommission ein Verwaltungsverfahren eingeleitet hat, im Laufe dieses Verfahrens Gelegenheit zu geben, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den von der Kommission für ihre Behauptung einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts herangezogenen Unterlagen Stellung zu nehmen.

28 Durch ihren Hinweis in der Entscheidung, die Regierungen von zwei Mitgliedstaaten sowie zwei Fachverbände des betreffenden Industriezweigs teilten ihre Bedenken zu der belgischen Beihilfe, erweckte die Kommission tatsächlich den Eindruck, sie habe diese Unterlagen für ihre Feststellung herangezogen, daß die betreffende Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei und daher aufgehoben werden müsse.

29 In diesem Zusammenhang kann die Kommission sich nicht darauf berufen, daß es in diesen Unterlagen Informationen gebe, die unter das Geschäftsgeheimnis fielen. Soweit die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat nicht Gelegenheit gab, zu solchen Informationen Stellung zu nehmen, kann sie sie in ihrer Entscheidung gegen diesen Staat nicht heranziehen.

30 Aus den obigen Feststellungen zur zweiten Rüge der belgischen Regierung ergibt sich jedoch, daß die streitige Entscheidung durch die in ihrer Begründung genannten objektiven Gesichtspunkte, über die die belgische Regierung vollständig unterrichtet war und zu denen sie in jeder Weise Stellung nehmen konnte, ausreichend fundiert war. Infolgedessen wäre die Entscheidung selbst bei Fehlen der Erklärungen, die während des Verfahrens von betroffenen Dritten bei der Kommission eingereicht wurden, nicht anders ausgefallen. Somit rechtfertigt der bloße Umstand, daß die Kommission in ihrer Entscheidung auf diese Erklärungen verwies, ohne dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, nicht die Aufhebung dieser Entscheidung.

31 Somit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

32 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Rechtsstreits.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Juli 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart