KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 1. Oktober 1997

betreffend die Verlängerung der 8%igen Investitionszulage für Investitionen in den neuen Bundesländern durch das Jahressteuergesetz 1996

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/194/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 92 und 93,

nachdem den übrigen Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag eine Frist zur Äußerung gesetzt wurde,

im Hinblick auf die eingegangenen Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Entscheidung vom 11. November 1992 [1] genehmigte die Kommission eine 8%ige Investitionszulage für vor dem 1. Juli 1994 begonnene und vor Ende 1996 abgeschlossene Investitionsvorhaben in den neuen Bundesländern. Die Beihilfeintensität von 8 % brutto (≈ 5,2 % netto) bezieht sich ausschließlich auf die Kosten für die Anschaffung von Wirtschaftsgütern für Realinvestitionen.

Die Investitionszulage wird unmittelbar durch Bundesrecht gewährt, so daß jedes Unternehmen, das die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, Anspruch auf die Zulage hat, ohne daß es einer Ermessensentscheidung der Verwaltung bedarf. Die Zulage wird in Form einer Senkung der Unternehmenssteuer gewährt und kann einen negativen Steueranspruch des Staates begründen, so daß das begünstigte Unternehmen statt einer Steuersenkung einen Geldbetrag erhält.

[1] Staatliche Beihilfe N 561/92, Schreiben SG(92) D/16623 vom 24. November 1992.

§ 3 Investitionszulagengesetz 1993 (InvZulG) wurde durch § 18 Nr. 1 Jahressteuergesetz 1996 [2] in der Weise geändert, daß die 8%ige Investitionszulage nunmehr für Investitionen gewährt wird, mit denen nach dem 31. Dezember 1992, aber vor dem 1. Juli 1994 begonnen wurde und die vor dem l. Januar 1999 abgeschlossen werden. Damit wurde die Durchführungsfrist für begünstigte Investitionen um zwei Jahre verlängert, ohne daß die Bestimmungen für den Investitionsbeginn geändert wurden. Das Jahressteuergesetz 1996 ist am 1. Januar 1996 in Kraft getreten. Mit Schreiben vom 17. November 1995 teilte das Bundesfinanzministerium den obersten Finanzbehörden der Länder mit, daß die Bestimmung nicht angewendet werden darf, bevor die Kommission die Beihilfe gemäß Artikel 92 und 93 EG-Vertrag genehmigt hat. Dieses Schreiben wurde im Bundessteuerblatt 1996, Reihe I, Nr. 1 veröffentlicht.

II

Die Änderung des InvZulG wurde der Kommission in einer Mitteilung vom 19. Dezember 1995, d.h. sechs Arbeitstage vor Inkrafttreten des Jahressteuergesetzes 1996, angezeigt und daher als nicht notifizierte Beihilfe registriert (NN 6/96).

Am 3. Juli 1996 beschloß die Kommission, wegen der Verlängerung des Investitionszeitraums für die Inanspruchnahme der 8%igen Investitionszulage das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zu eröffnen. Sie begründete dies damit, daß die Verlängerung des Investitionszeitraums eine zusätzliche staatliche Beihilfe für Investitionen darstellt, die vor dem 1. Juli 1994 begonnen wurden und 1997 und 1998 durchgeführt werden, ohne daß hierdurch im Vergleich zur Situation

[2] BGBl. 1995, I-1250.

ohne diese Verlängerung zusätzliche Investitionen gefördert würden. Die Maßnahme würde daher keine neuen Investitionen, die zur regionalen wirtschaftlichen Entwicklung im Gebiet der ehemaligen DDR beitragen könnten, unterstützen.

Die Beihilfe würde daher lediglich eine Erhöhung des Eigenkapitals der Unternehmen, die vor Juli 1994 begonnen haben, in den neuen Bundesländern zu investieren, bewirken und wäre demzufolge als Betriebsbeihilfe anzusehen, die nach ständiger Praxis der Kommission nur dann mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen und die Beihilfe ausschließlich der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag dient. Die Kommission war jedoch der Auffassung, daß die Beihilfe auch die wirtschaftliche Entwicklung außerhalb dieser Fördergebiete begünstigen könnte, so daß zu prüfen war, ob die Beihilfe ausnahmsweise für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden kann.

Deutschland wurde mit Schreiben vom 31. Juli 1996 [1] von der Einleitung des Verfahrens unterrichtet und ebenso wie die übrigen Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten durch Veröffentlichung des Schreibens im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [2] aufgefordert, sich zu äußern.

Deutschland äußerte sich mit Schreiben vom 9. September 1996, das französische Unternehmen Elf Aquitaine SA (ELF) mit Schreiben vom 29. Oktober 1996. Die französische Regierung äußerte sich am 30. Oktober 1996 unter Bezugnahme auf das Vorbringen von ELF. Den Ausführungen von ELF zufolge betrifft die fragliche Maßnahme die Investitionen der ELF-Tochter Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie GmbH (MIDER), die eine neue Raffinerie in Leuna (Sachsen-Anhalt) baut. Die Investitionen haben sich infolge unvorhergesehener technischer Schwierigkeiten, die das Unternehmen nach eigenen Angaben nicht zu vertreten hat, verzögert. Ohne die geplante Verlängerung der Abschlußfrist könnte die Investitionszulage für das gesamte Projekt nicht in Anspruch genommen werden, wodurch MIDER ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil entstünde.

Die Schreiben von ELF und der französischen Regierung wurden der Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 26. November 1996 zur Äußerung zugeleitet.

Zwischen Dezember 1996 und Juli 1997 wurde die Angelegenheit bei mehreren Zusammenkünften zwischen den deutschen Behörden und den Kommissionsdienststellen erörtert.

III

Nach Auffassung Deutschlands ist die Verlängerung der Durchführungsfrist für Investitionen, für die die 8%ige Investitionszulage in Anspruch genommen werden kann, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Durch die Verlängerung soll eine Minderung der Investitionsbeihilfe für Großprojekte vermieden werden, bei denen aufgrund der besonderen Umstände in Ostdeutschland Verzögerungen eingetreten sind. Außerdem soll auf diese Weise das Eigenkapital von Unternehmen, die in den neuen Bundesländern investieren, gestärkt und so zu deren wirtschaftlichen Stabilität beigetragen werden. Deutschland zufolge ist nicht bekannt, wie viele Fälle die allgemeine Fristverlängerung für die Inanspruchnahme der Investitionszulage betrifft. Grundsätzlich gilt die Verlängerung für alle Investitionen, mit denen nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Juli 1994 begonnen wurde und die Ende 1996 noch nicht abgeschlossen waren.

Im Fall MIDER/Leuna 2000, den die zuständigen Behörden vor Augen hatten, als sie die betreffende Bestimmung vorschlugen, konnte das Unternehmen wegen unvorhersehbarer technischer und administrativer Probleme, die dem Unternehmen nicht angelastet werden konnten, die Investition nicht rechtzeitig bis Ende 1996 abschließen. Das gesamte Beihilfepaket für die Raffinerie Leuna 2000 würde um etwa 360 Mio. DM niedriger ausfallen als bei Abschluß der Privatisierungsvereinbarung angenommen worden war. Aus rechtlichen Gründen war es nicht möglich, ein Bundesgesetz allein für den Fall MIDER zu erlassen. Die Bundesregierung erklärte indes ihre Bereitschaft, die Änderung des InvZulG durch das Jahressteuergesetz 1996 nur auf den Fall MIDER anzuwenden und alle weiteren möglichen Fälle, für die diese Änderung zur Anwendung kommen würde, gesondert als Einzelfälle zu notifizieren.

IV

Die Investitionszulage stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen dar.

Die Verlängerung der Abschlußfrist für Investitionen, für die eine 8%ige Zulage beantragt werden kann, von zweieinhalb bis vier Jahren auf viereinhalb bis sechs Jahre stellt eine zusätzliche staatliche Beihilfe dar.

Wie viele Investitionen die allgemeine Fristverlängerung in Anspruch nehmen könnten, ist nicht bekannt. Grundsätzlich gelten die neuen Fristen für alle Investitionen, mit denen in der Zeit nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Juli 1994 begonnen wurde und die bis Ende 1996 noch nicht abgeschlossen waren.

Unternehmen, die zwischen Januar 1993 und Juni 1994 Investitionen eingeleitet haben, trafen ihre Entscheidung in voller Kenntnis des Umstands, daß Investitionen, die bis Ende 1996 nicht abgeschlossen sind, entweder überhaupt nicht in den Genuß der Investitionszulage kommen, weil der fertiggestellte Teil nicht als vollständige, aber kleinere als geplante, Investition anzusehen ist, oder nur zum Teil für die Zulage in Frage kommen, wenn der rechtzeitig fertiggestellte Teil als vollwertige, wenn auch kleinere als geplante, Investition gilt. Die besonderen Probleme, die einer raschen Durchführung komplexer Investitionen im Gebiet der ehemaligen DDR

[1] Schreiben SG(96) D/7034.
[2] ABl. C 290 vom 3. 10. 1996, S. 8.

entgegenstehen, wie organisatorische Schwierigkeiten der regionalen und lokalen Behörden, mögliche Umweltlasten und Probleme aufgrund der Vorschriften über die Restitution von Grundeigentum in den neuen Bundesländern, waren bekannt und vor Juli 1994 Gegenstand umfassender Erörterungen. Investitionen, die in voller Kenntnis des Umstands begonnen wurden, daß sie nicht rechtzeitig abgeschlossen werden können und für die deshalb die Investitionszulage nicht in Anspruch genommen werden kann, wären nun trotzdem beihilfefähig und würden so einen Zufallsgewinn für Unternehmen darstellen, die ihre Investition ursprünglich so kalkuliert hatten, daß sie auch ohne diese Beihilfe rentabel gewesen wäre.

Unternehmen, die Investitionsentscheidungen im Hinblick auf die 8%ige Investitionszulage ohne eine gewissen zeitlichen Spielraum für investitionsbezogene Risiken getroffen haben, haben eine Investitionsbeihilfe akzeptiert, die potentiell niedriger ausfällt, als wenn sie die Voraussetzungen des InvZulG 1993 erfüllten, und haben ihre Investition trotz dieser Risiken als rentabel angesehen. Die Fristverlängerung bewirkt keine zusätzlichen Investitionen und dürfte auf die Beendigung von begonnenen Investitionen kaum Einfluß haben.

Beihilfen, die keine zusätzlichen Investitionen fördern, können nicht als Investitionsbeihilfen angesehen werden. Staatliche Beihilfen, die demnach lediglich eine zusätzliche Geldleistung darstellen, mit der nicht hätte gerechnet werden dürfen oder die nach den zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung geltenden Vorschriften für regionale Investitionsbeihilfen ungewiß war, sind als Betriebsbeihilfen zur Stärkung des Eigenkapitals des betreffenden Unternehmens anzusehen, wie bereits in der Mitteilung Deutschlands vom 19. Dezember 1995 vor Einleitung des Verfahrens ausgeführt wurde.

In ihrer Mitteilung über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) EG-Vertrag auf Regionalbeihilfen [1] erklärte die Kommission, daß eine Betriebsbeihilfe trotz ihres stark wettbewerbsverzerrenden Charakters ausnahmsweise in Fördergebieten nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann, wenn sie zur Aufrechterhaltung des Betriebs bestehender Anlagen notwendig ist. Diese Überlegungen gelten allerdings nicht für die Unternehmen, denen die fragliche Maßnahme zugute kommen würde. Diese Unternehmen beschlossen vor Juli 1994, im Hinblick auf die nach dem damals geltenden Recht angebotenen regionalen Investitionsbeihilfen, in den neuen Bundesländern zu investieren. Sie kalkulierten ihre Investitionen in der Weise, daß sie ohne Betriebsbeihilfe realisierbar und nachhaltig rentabel sein würden. Es liegen daher keine außergewöhnlichen Umstände vor, die eine de facto-Betriebsbeihilfe in Form einer Verlängerung der Abschlußfrist für die Inanspruchnahme der 8%igen Investitionszulage als Beitrag für die regionale Entwicklung der benachteiligten Regionen in den neuen Bundesländern rechtfertigen würden.

Diese de facto-Betriebsbeihilfe würde außerdem nicht allein die Wirtschaft in Ostdeutschland begünstigen. Unternehmen, die die Voraussetzungen erfüllen, können auch anderswo Betriebsstätten unterhalten und könnten die Beihilfe damit auch zur Finanzierung von Aktivitäten außerhalb Ostdeutschlands verwenden.

Die fragliche Beihilfe trägt daher nicht zur Erreichung eines der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Ziele bei, die die begünstigten Unternehmen unter normalen Marktbedingungen weder aus eigener Kraft noch mit Hilfe der bestehenden genehmigten staatlichen Beihilfen erreichen könnten. Die Investitionsentscheidungen wurden in Kenntnis des Umstands getroffen, daß die fragliche Beihilfe bei Nichtbeachtung der Fristen nicht in Anspruch genommen werden kann. Eine Beihilfe, die nicht zur Erreichung eines der Ziele beiträgt, die als Rechtfertigung für die ausnahmsweise Genehmigung von den Wettbewerb verfälschenden Maßnahmen anerkannt sind, kann nicht als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Markts vereinbar angesehen werden [2].

Der Vorschlag der Bundesregierung, die Änderung des InvZulG 1993 im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 nur auf MIDER/Elf Aquitaine anzuwenden und weitere Anwendungsfälle im voraus einzeln zu notifizieren, führt nicht zu einer hiervon abweichenden Beurteilung. Das Jahressteuergesetz ist ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz, auf das sich jedes Unternehmen, das die allgemeinen Förderungsvoraussetzungen erfüllt, direkt berufen kann. Die Anzahl der potentiellen Begünstigten kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden.

Der Anwendungsbereich der betreffenden Bestimmung des Jahressteuergesetzes 1996 ist nicht auf den Fall MIDER/Elf Aquitaine beschränkt. Es gibt keine Bestimmung dahingehend, daß die Entscheidung, ob die Zulage gewährt wird, im Ermessen der Verwaltung liegt. Die von Deutschland angebotene Verpflichtung kann nicht wirksam gegeben werden, da die Bundesregierung nicht in der Lage ist, ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz für unanwendbar oder bedingt anwendbar zu erklären. Die Verwaltung ist nicht befugt, die betreffende Bestimmung nur in Einzelfällen anzuwenden, in denen ihr dies als vernünftig erscheint. Die betreffende Bestimmung ist daher im Hinblick auf alle potentiellen Anwendungsfälle zu beurteilen und nicht nur begrenzt auf den Fall MIDER.

Die vorstehenden Ausführungen haben indes keinen präjudiziellen Charakter im Hinblick auf eine mögliche Einzelnotifizierung Deutschlands von bestimmten Maßnahmen zur Modifizierung des Beihilfenpaketes zur Unterstützung der Investition von MIDER in Ostdeutschland. Eine derartige Änderung würde von der Kommission im Hinblick auf die besonderen Umstände dieser bestimmten Investition und die positive Entscheidung der Kommission zu diesem Vorhaben [3] geprüft werden.

V

Die Kommission stellt somit abschließend fest, daß die fragliche Beihilfe nicht zur Förderung zusätzlicher Investitionen in den neuen Bundesländern beiträgt und zur Erhaltung bestehender Wirtschaftsaktivitäten in diesen

[1] ABl. C 212 vom 12. 8. 1988, S. 2.

[2] Vgl. auch EuGH, Urteil vom 17. September 1980, Philip Morris, Rs. 730/79, Slg. 1980, I-2671, Randnr. 16 f.

[3] Schreiben SG(93) D/11541, ABl. C 214 vom 7. 8. 1993, S. 9.

Gebieten nicht notwendig ist. Folglich trägt die Beihilfe nicht zur Erreichung eines der in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Ziele bei, so daß sie mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Markts nicht vereinbar ist.

Die Beihilferegelung ist ohne die vorherige Genehmigung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag am 1. Januar 1996 unzulässigerweise in Kraft gesetzt worden. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, daß Deutschland den Behörden der Bundesländer aufgegeben hat, das Gesetz erst nach Genehmigung durch die Kommission anzuwenden. Diese Mitteilung steht jedoch der direkten Anwendung eines Bundesgesetzes nicht entgegen, das allen potentiellen Begünstigten, die die Voraussetzungen erfüllen, einen Rechtsanspruch gibt, ohne daß es einer Ermessensentscheidung der Verwaltung bedarf —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Durch § 18 Nr. 1 Jahressteuergesetz 1996, der eine Änderung von § 3 Investitionszulagengesetz 1993 dahingehend vorsieht, daß die 8%ige Investitionszulage nunmehr für Investitionen gewährt wird, mit denen nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Juli 1994 begonnen wurde und die vor dem 1. Januar 1999 (statt vor dem 1. Januar 1997) abgeschlossen werden, wird eine neue, zusätzliche staatliche Beihilfe zugunsten von Unternehmen eingeführt, die Investitionen in den neuen Bundesländern getätigt haben. Diese Beihilfe ist rechtswidrig, da sie unter Nichtbeachtung von Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag in Kraft gesetzt worden ist. Die Beihilfe ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, da sie nicht zur Erreichung eines der in Artikel 2 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Ziele beiträgt.

Artikel 2

§ 18 Nr. 1 Jahressteuergesetz 1996 ist aufzuheben. Deutschland hat alle Beihilfen, die in Anwendung dieser Bestimmung gewährt wurden, zurückzufordern. Der Beihilfebetrag ist nach den Verfahren und Vorschriften des deutschen Rechts einschließlich Zinsen ab dem Tag der Gewährung der Beihilfe auf der Grundlage des Zinssatzes zurückzuzahlen, der als Bezugszinssatz bei der Beurteilung der Regionalbeihilferegelungen zugrunde gelegt wird.

Artikel 3

Deutschland unterrichtet die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung dieser Entscheidung über die zu deren Durchführung getroffenen Maßnahmen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 1. Oktober 1997

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission