II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 26. Juni 1996

über staatliche Beihilfen Deutschlands zur Förderung der Investitionsvorhaben von Mercedes-Benz in Ludwigsfelde (Brandenburg)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(97/13/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz des Vertrags,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Schreiben vom 14. Januar 1992 [1] unterrichtete die Kommission Deutschland von ihrem am 18. Dezember 1991 getroffenen Beschluß, wegen geplanter staatlicher Beihilfen für Investitionen von Mercedes-Benz (MB) in den neuen Bundesländern, insbesondere in Brandenburg, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten.

Bei der Eröffnung des Verfahrens äußerte die Kommission ernste Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt, weil

— die fraglichen Beihilfevorhaben der Kommission nicht vorschriftsmäßig nach Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages notifiziert worden waren und nicht genau quantifiziert werden konnten;

— die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs durch die vorgesehene hohe Beihilfeintensität für ein Investitionsvorhaben, das zu einer erheblichen Kapazitätsausweitung auf dem europäischen Lkw-Markt führen könnte, bestand;

— nicht hinreichend nachgewiesen wurde, daß die verhältnismäßig hohe Intensität der Regionalbeihilfen, die Gewährung indirekter Investitionsbeihilfen und zeitweiliger Betriebsbeihilfen durch die Treuhandanstalt wegen der strukturellen und wirtschaftlichen Probleme der neuen Bundesländer gerechtfertigt sind und zu befürchten war, daß die Gesamtbeihilfeintensität unverhältnismäßig hoch und mit dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie [2] nicht vereinbar sein könnte.

II

Mit Schreiben vom 19. September und 14. Dezember 1990 sowie vom 14. März 1991 forderte die Kommission Deutschland auf, bestimmte Beihilfemaßnahmen zugunsten der Investitionen von MB in den neuen Bundesländern gemäß dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie anzumelden. Sie machte dabei deutlich, daß solche Beihilfen nicht ohne vorherige Anmeldung und Genehmigung der Kommission gewährt werden dürfen.

Deutschland wandte mit Schreiben vom 29. Mai 1991 ein, daß der besagte Gemeinschaftsrahmen nach seiner Auffassung in der Zeit vom 1. Januar 1991 bis 31. März 1991 im Beitrittsgebiet nicht anwendbar sei, weil er ursprünglich Ende 1990 auslaufen sollte und nur mit der

[1] ABl. Nr. C 68 vom 17. 3. 1992, S. 8.

[2] ABl. Nr. C 123 vom 18. 5. 1989, S. 3.

förmlichen Zustimmung der deutschen Regierung bzw. einer förmlichen Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages rechtsverbindlich verlängert werden konnte. Da die fraglichen Maßnahmen jedoch vor dem 31. März 1991 bewilligt worden waren, hätten sie von der Kommission nur in bezug auf die genehmigten Regionalbeihilferegelungen für die neuen Bundesländer geprüft werden können.

Dem Rechtsstandpunkt Deutschlands konnte sich die Kommission aus folgenden Gründen nicht anschließen:

1. Ihre Entscheidung vom 21. Februar 1990 über die Anwendbarkeit des fraglichen Gemeinschaftsrahmens auf Deutschland wurde von der deutschen Regierung nicht angefochten und war zeitlich unbegrenzt, so daß die grundsätzliche Anmeldungspflicht durch die Erneuerung des Gemeinschaftsrahmens nicht berührt wurde.

2. Die deutsche Regierung hat die Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens nicht angefochten bzw. sich nicht dazu geäußert, weshalb die Kommission berechtigterweise davon ausgehen konnte, daß sie die geltenden Bestimmungen einhalten würde.

3. Bei der Genehmigung der Ausweitung bestehender Regionalbeihilferegelungen auf die neuen Bundesländer [3] machte die Kommission deutlich, daß die Gemeinschaftsrahmen eingehalten werden müssen. Die Ausweitung bringt mit sich, daß die Bestimmungen des von der deutschen Regierung im Juli 1991 veröffentlichten und von der Kommission mit Schreiben SG(90) D/27707 vom 2. Oktober 1991 genehmigten 19. Rahmenprogramms der Gemeinschaftsaufgabe auch bei Beihilfevorhaben in den neuen Bundesländern zu beachten sind. Somit gilt die Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung staatlicher Beihilfen zugunsten der Kfz-Industrie auch in diesen Fällen.

Die Kommission betrachtete daher die fraglichen Beihilfevorhaben als nichtnotifizierte Beihilfen, weil sie von Deutschland ohne ihre vorherige Genehmigung bewilligt worden waren.

Die Entscheidung zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages stützte sich auf eine erste eingehende Prüfung aller Informationen, die der Kommission aufgrund der Schreiben Deutschlands vom 16. September und 10. Dezember 1991 sowie mehrerer bilateraler Zusammenkünfte mit Vertretern der deutschen Behörden vorlagen.

Mit Schreiben vom 14. Januar 1992 forderte die Kommission Deutschland auf, binnen eines Monats zu der Einleitung des Verfahrens im Fall MB Stellung zu nehmen und binnen zehn Arbeitstagen zu erklären, ob sie mit der Aussetzung aller Beihilfezahlungen für Investitionen von MB an den Standorten Ludwigsfelde und Ahrensdorf einverstanden ist. Für den Fall, daß diese Erklärung nicht rechtzeitig eingehen sollte, behielt sich die Kommission das Recht vor, per einstweiliger Anordnung die Einstellung jeglicher Beihilfezahlungen zugunsten der fraglichen Investitionsvorhaben anzuordnen.

III

Mit Schreiben vom 29. Januar 1992 erklärte sich die deutsche Regierung bereit, von der Auszahlung weiterer Beihilfen bis zum Abschluß des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages abzusehen; mit Schreiben vom 30. März 1992 nahm sie zu dem Schreiben der Kommission vom 14. Januar 1992 Stellung. Nach der Aufforderung der übrigen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten in einer Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [4], sich zur Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages zu äußern, erhielt die Kommission keine diesbezüglichen Stellungnahmen während des Verfahrens.

Mit Schreiben vom 24. April 1992 ersuchte die Kommission Deutschland und die Treuhandanstalt (THA) um weitere Informationen, die sie für nötig erachtete, um die Prüfung des Falles abschließen zu können. Die diesbezüglichen Fragen, die die Kommission anschließend bei einer bilateralen Zusammenkunft am 28. April 1992 erläutert und mit Schreiben vom 14. Mai, 5. Juni, 21. August und 17. November 1992 weiter präzisiert hat, wurden von Deutschand nach und nach mit Schreiben vom 20. Mai, 20. Juli, 27. August sowie 6. und 16. Oktober 1992 beantwortet. Die Antworten wurden ferner bei Zusammenkünften von Vertretern der Kommission, der verschiedenen deutschen Behörden und von MB am 15. und 16. Juni sowie am 13. Oktober 1992 erörtert.

Das Investitionsvorhaben sollte ursprünglich in zwei Stufen verwirklicht werden. Zunächst sollte die THA das ehemalige ostdeutsche IFA-Kombinat Nutzfahrzeuge, in dem die gesamte Lkw-Produktion der vormaligen DDR zusammengefaßt war, privatisieren und unter dem Dach der Fahrzeugbau- und Fahrzeugtechnik Beteiligungsgesellschaft (FBG) eine Produktionsfirma — die Nutzfahrzeuge Ludwigsfelde (NL) — sowie eine Entwicklungsfirma — die Entwicklungsgesellschaft für Kraftfahrzeugtechnik (EGL) — gründen. Die FBG sollte zunächst vollständig im Besitz der THA bleiben. 1992 erwarb jedoch MB eine 25 %-Beteiligung. NL sollte im Rahmen eines Lohnmontagevertrags bis zum Jahr 1994 die Endmontage leichter Mercedes-Nutzfahrzeuge übernehmen. In der zweiten Stufe sollte MB dann eine neue Produktionsstätte in Ahrensdorf bei Ludwigsfelde errichten, um dort nach Stillegung des NL-Werks Ende 1994 die Fertigung der Lkw-Modelle LN 1 (auch bekannt unter der Bezeichnung T2) und LN 2 aufzunehmen.

In diesem Abschnitt des Verfahrens ging es in den erwähnten Schreiben und bei den Zusammenkünften unter anderem um die Klärung folgender Punkte:

— Einzelheiten der Investitionspläne von MB in den neuen Bundesländern unter Berücksichtigung der übrigen Aktivitäten des Unternehmens im Nutzfahrzeugsektor;

— die genaue Höhe der geplanten oder an MB bzw. das Gemeinschaftsunternehmen NL bereits ausgezahlten Beihilfen;

[3] Schreiben SG(91) D/12002 vom 9. Januar 1991.

[4] Siehe Fußnote 1.

— den genauen Umfang der Verpflichtungen, die die THA MB und dem Gemeinschaftsunternehmen gegenüber eingegangen ist;

— eine Analyse der Kapazität, der Produktion, der Produktionskosten, der Preisstruktur und der finanziellen Leistungsfähigkeit von NL;

— die Bewertung und Kalkulation des Kaufpreises für das THA-Unternehmen NL bzw. für dessen Vermögenswerte im Fall einer Übernahme durch MB;

— eine Prognose der Kapazität, der Produktion und der Kosten des in Ahrensdorf zu errichtenden Werks sowie die Entwicklung der Jahreskapazität sämtlicher Lastkraftwagen- und Lieferwagen-Produktionsstandorte von MB in Europa bis einschließlich 1996;

— die Prüfung der geplanten Aufwendungen, um feststellen zu können, inwieweit sie nach den Kriterien, die die Kommission bei der Anwendung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie zugrunde legt, förderbar sind;

— eine eingehende Analyse der Nettomehrkosten für die Errichtung des neuen Werks in Ahrensdorf, die gegenüber einem von MB als „Vergleichswerk" gewählten Produktionsstandort in einem zentral gelegenen Nichtfördergebiet der Gemeinschaft entstehen würden;

— mögliche negative Auswirkungen einer Gewährung der geplanten Beihilfemaßnahmen auf den Sektor insgesamt unter besonderer Berücksichtigung der Kapazitätsentwicklung.

Da sich der Markt für leichte und mittelschwere Lkw sowie Lieferwagen weniger günstig entwickelte als ursprünglich angenommen, beschloß MB Ende 1992, auf den Bau des neuen Werks in absehbarer Zukunft zu verzichten und — nach einer Einigung mit der THA über die Übernahme der verbleibenden Anteile von FBG — den Betrieb in dem bestehenden kleinen Montagewerk in Ludwigsfelde fortzusetzen. Nach diesem Beschluß stellte die Kommission ihre Untersuchung des Falles auf Ersuchen Deutschlands (Schreiben vom 22. Dezember 1992) zunächst ein.

Nach Abschluß der Verhandlungen zwischen MB und der THA über die Bedingungen für die Übernahme der restlichen FBG-Anteile, die sich über ein ganzes Jahr hingezogen hatten, notifizierte Deutschland der Kommission mit Schreiben vom 17. Februar 1994 die nach der endgültigen Aufgabe der Neubaupläne in Ahrensdorf geänderten Beihilfevorhaben und Investitionspläne zugunsten von NL und EGL erneut. Weitere Einzelheiten dazu und zusätzliche Auskünfte teilte Deutschland auf Anfrage der Kommission mit Schreiben vom 29. Juli und 28. Oktober 1994 sowie bei einem Treffen am 28. November 1994 mit. Ferner legte Deutschland Unterlagen über den Erwerb der Holdinggesellschaft FBG durch MB sowie eine Kopie des Kaufvertrages zwischen der THA und MB vor.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 1994 forderte die Kommission Deutschland auf, den Wert von FBG durch einen unabhängigen Gutachter schätzen zu lassen, um sicherzugehen, daß der Verkauf der fraglichen FBG-Anteile (75 %) an MB keine Elemente staatlicher Beihilfe enthält. Mit Schreiben vom 7. April 1995 unterrichtete Deutschland die Kommission darüber, das Beratungsunternehmen Arthur Andersen mit der Schätzung beauftragen zu wollen, und fügte Vorschläge für die zugrunde zu legende Bewertungsmethode bei. Die Kommission stimmte der vorgeschlagenen Vorgehensweise mit Schreiben vom 8. September 1995 zu, nachdem sie sie geprüft und mit Anmerkungen versehen hatte. Da das Gutachten jedoch nicht fristgerecht einging, forderte die Kommission Deutschland am 27. Dezember 1995 mit Nachdruck auf, das Schätzgutachten vorzulegen, und kündigte für den Fall der Nichterfüllung eine einstweilige Anordnung an. Mit Schreiben vom 29. Februar 1996 übermittelte Deutschland das Gutachten. Dessen Inhalt und zusätzliche Fragen der Kommission wurden bei einer Zusammenkunft am 19. März 1996 erörtert und in einem Schreiben der Kommission vom 27. März 1996 präzisiert. Mit Schreiben vom 17. April und 26. April 1996 klärte Deutschland alle noch offenen Fragen.

Dabei ging es nach der Änderung der MB-Pläne vor allem um folgende Punkte:

1. die Art, den Inhalt und die Bedingungen des Vertrages, mit dem MB die restlichen 75 % der FBG-Anteile von der THA erwirbt;

2. den Inhalt und die Durchführung des Plans für die Umstrukturierung von NL;

3. die Bestimmung der Nettobeihilfe, die die THA FBG infolge des Vertrages gewährt;

4. den Wert von FBG unter der Annahme, daß sie ihre Tätigkeit nach Änderung der ursprünglichen Pläne fortsetzen wird;

5. den Nettokapazitätsabbau bei NL nach dem Einstieg von MB.

IV

In bezug auf die Vereinbarkeit der geplanten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt berief sich Deutschland auf drei Bestimmungen des Vertrages:

1. Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c): Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland.

   Deutschland sieht hierin die Rechtsgrundlage, auf die sich die Kommission bei der Klärung der Frage stützen sollte, ob die fraglichen Beihilfemaßnahmen vertragskonform sind. Trotz der Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 haben die neuen Bundesländer noch immer mit teilungsbedingten wirtschaftlichen Nachteilen zu kämpfen. Die Kommission sollte daher prüfen, ob diese Nachteile weiterhin staatliche Unterstützung rechtfertigen. Sollte dies der Fall sein, kämen die übrigen Kriterien für die Beurteilung staatlicher Beihilfen und insbesondere die Kriterien des Gemeinschaftsrahmens für Beihilfen in der Kfz-Industrie — einschließlich sektorenspezifischer Erwägungen oder der Gefahr drohender Überkapazitäten — nicht zur Anwendung.

2. Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe (a): Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.

   In bezug auf die zulässige Beihilfehöhe argumentiert Deutschland, daß die neuen Bundesländer jüngsten Statistiken zufolge zu den am wenigsten entwickelten Gebieten gehören, und verweist auf das Delors-Paket II, in dem die neuen Länder als Ziel- 1-Gebiete eingestuft werden, die für Regionalbeihilfen bis zu 75 % NSÄ in Betracht kommen.

3. Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b): Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.

   Die deutsche Regierung sieht hierin eine weitere Rechtsgrundlage für die Gewährung der fraglichen Beihilfen, da die Probleme im Zusammenhang mit der Integration und Umwandlung der ehemaligen Planwirtschaft in ein marktwirtschaftliches System das Wirtschaftsleben in Deutschland ihrer Ansicht nach beträchtlich stören.

In bezug auf die Gemeinschaftsunternehmen NL und EGL führen die Bundesregierung und MB weiterhin an:

1. Im Anschluß an die Vollendung der Währungsunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands im Juli 1990 brach der Absatz der alten IFA-Nutzfahrzeugmodelle W50 und L60 völlig zusammen. Um in Ludwigsfelde Arbeitsplätze zu sichern, wurde im Februar 1991 im Rahmen der Umstrukturierung des ehemaligen IFA-Nutzfahrzeuge-Kombinats das Unternehmen NL gegründet. Dabei wurde mit mehreren Lkw-Herstellern verhandelt, doch bis auf MB haben alle Interessenten ein Engagement in Ludwigsfelde wegen der damit verbundenen hohen Risiken abgelehnt.

2. Durch den zwischen der THA, IFA und MB geschlossenen Konsortialvertrag konnte die Nutzfahrzeugproduktion in Ostdeutschland fortgesetzt und ein großer Teil der Arbeitsplätze erhalten werden. MB willigte ursprünglich ein, die Sanierung von NL solange zu unterstützen, bis die Pläne für ein neues Werk auf der grünen Wiese ausgereift seien. Zu diesem Zweck verlegte das Unternehmen einen Teil seiner Produktion leichter und mittelschwerer Lkw von West- nach Ostdeutschland. MB produziert bei NL nicht unbedingt, um die Nachfrage des Marktes zu stillen. Die bei NL gefertigten Mengen hätten mit einem geringen Mehraufwand an Investitionen und Personal auch in anderen Werken des Konzerns — zum Teil auch mit Hilfe eines Partners — hergestellt werden können. Da MB für NL-Produkte denselben Verrechnungspreis entrichtet wie für in vergleichbaren Mercedes-Werken hergestellte Lkw, zieht der Konzern aus der Produktion bei NL keinen zusätzlichen Vorteil.

3. Das zinslose Investitionsdarlehen in Höhe von 100 Mio. DM, das die THA 1991 der Holding FBG gewährt hatte, war notwendig, um die zur Fortsetzung des Betriebs erforderlichen Mindestanforderungen an Gebäude und Maschinen zu gewährleisten.

4. Die zunächst auf mehr als 300 Mio. DM veranschlagten Verluste von NL konnten bis Ende 1993 auf 70,2 Mio. DM reduziert werden, weil MB dem Unternehmen Management-Dienste leistete. Der nach dem ursprünglichen Konsortialvertrag auf die THA entfallende und auf 200 Mio. DM begrenzte Verlustanteil wurde somit auf 63,2 Mio. DM zurückgeführt; für den Rest kommt MB auf.

5. NL übernahm auch das IFA-Ausbildungszentrum, in dem die Auszubildenden von NL und anderen Maschinenbauunternehmen aus Brandenburg ihre Grundausbildung erhalten. Für die Bereitstellung dieser Ausbildungsplätze, die den Bedarf von NL bei weitem übersteigen, hat MB von der öffentlichen Hand eine Ausbildungsförderung in Höhe von 980 000 DM erhalten.

6. Nach Änderung seiner Investitionspläne für die neuen Bundesländer übernahm MB die restlichen 75 % des FBG-Kapitals mit Wirkung vom 1. Januar 1994. Der Konzern verpflichtete sich, in Ludwigsfelde — und nur dort — bis 2003 jährlich mindestens 10 000 Einheiten des LN1-(T2-)Lastwagenmodells (oder eines Nachfolgemodells) produzieren zu lassen; die Leistungen umfassen Rohbau, Lackierung und Endmontage. Mindestens 1 000 Arbeitnehmer sollen beschäftigt werden. Außerdem muß MB bis Ende 1998 weitere 70 Mio. DM in das Werk investieren. Bei Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen wird eine Konventionalstrafe von 100 Mio. DM an die THA fällig. Der Vertrag, in dem diese Verpflichtungen festgelegt sind, ersetzt den früheren Konsortialvertrag zwischen den Parteien.

7. Bis zum Verkauf hat die THA 7,4 Mio. DM für die Sanierung von Altlasten bei NL ausgegeben; weitere 19,5 Mio. DM müssen voraussichtlich in den kommenden Jahren aufgebracht werden. Die THA versucht, für den letztgenannten Betrag eine Verzichtserklärung des Bundes zu erhalten; andernfalls ist sie bereit, 80 % der Kosten zu übernehmen. Die restlichen 20 % trägt in jedem Fall MB.

8. Durch den neuen Vertrag erzielt die THA beim Verkauf von NL einen wesentlich höheren Gewinn — 132,2 Mio. DM netto —, gegenüber den rund 70 Mio. DM im Fall einer Abwicklung von NL und EGL. Außerdem werden in der Region Arbeitsplätze gesichert.

9. Die Kapazität von NL ersetzt lediglich Kapazitäten des ehemaligen IFA-Kombinats. Da die betriebsbereite Kapazität früher bei 35 000 Einheiten pro Jahr lag und in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konstant rund 30 000 Einheiten gefertigt wurden, bei NL dagegen nur Kapazitäten für 18 000 Einheiten verfügbar sind und für 1994—1996 lediglich ein Ausstoß von rund 12 000 Stück pro Jahr geplant ist, werden die Produktionskapazitäten durch den Einstieg von MB erheblich reduziert. Mit dem Vorhaben geht somit — nach Aufgabe der Neubaupläne in Ahrensdorf — ein beträchtlicher Kapazitätsabbau bei Nutzfahrzeugen in den neuen Bundesländern einher, während die Märkte in Osteuropa expandieren.

V

Ausgehend von den Informationen, die Deutschland im Laufe des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 vorgelegt hat, kann die Kommission die Sanierungsbemühungen und Kosten im vorliegenden Fall wie folgt zusammenfassen:

1. Die Produktionspläne von MB und der THA sind seit Einleitung des Verfahrens grundlegend überarbeitet worden. In einer ersten Stufe wurde die Nutzfahrzeugkapazität in Ludwigsfelde von 35 000 schweren und mittelschweren IFA-Lkw zunächst auf 24 000 mittelschwere LN2- und leichte T2-Lkw der Marke MB umgestellt. Nach dem Verzicht auf die Ausführung der zweiten Stufe (Errichtung eines neuen Lkw-Werks in Ahrensdorf) wurde die erste Stufe dahin gehend geändert, daß das Werk in Ludwigsfelde nicht mehr, wie ursprünglich geplant, 1994 stillgelegt, sondern als fester Standort für die Produktion leichter Mercedes-Lkw aufrechterhalten wird.

2. In der Absicht, die Produktion nicht zu unterbrechen, verlegte MB eigene Anlagen nach Ludwigsfelde, um die Fertigung von Mercedes-Lkw unter Einbeziehung der dortigen Anlagen rasch aufzunehmen, die Produktionsanlagen zu optimieren und möglichst viele Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen. In dem Werk wurden anfänglich sowohl LN1- als auch leichte LN2-Modelle produziert, doch Anfang 1994 wurde die LN2-Produktion eingestellt.

3. Nach Durchführung der modifizierten zweiten Stufe umfaßt das Nutzfahrzeugwerk in Ludwigsfelde ein Karosseriewerk, eine Lackiererei und ein Montagewerk mit einer Jahreskapazität von 18 000 Einheiten, die gegenwärtig für die Herstellung von leichten LN1-(T2-)Lastkraftwagen genutzt wird. Um das Werk autark zu machen, wurde ein neues großes Lackierwerk für den vom Typ LN1 abgeleiteten Kastenwagen errichtet. Diese umfangreiche Investition hat zusammen mit der umfassenden Rationalisierung der Anlagen und der Auslegung des Werks sowie weiteren Maßnahmen zur Modernisierung der Gebäude und der Logistik die Umstrukturierung hinausgezögert, die erst Ende 1995 abgeschlossen wurde. NL wird insgesamt 1 250, die Entwicklungsgesellschaft EGL weitere 150 Personen beschäftigen.

4. Durch den Ausbau des Werks in Ludwigsfelde konnte MB seine Produktionsstruktur im Geschäftsbereich Nutzfahrzeuge rationalisieren und die Fertigung an seinen Produktionsstandorten wie folgt spezialisieren: Leichte Lieferwagen werden im spanischen Vitoria hergestellt, schwere Lieferwagen in Düsseldorf, leichte Lkw in Ludwigsfelde sowie mittelschwere und schwere Lkw in Wörth.

5. Bei Gründung des Gemeinschaftsunternehmens durch MB und die THA wurden die Betriebsverluste von NL bis 1994 mit mehr als 300 Mio. DM veranschlagt. Die THA hatte eingewilligt, Verluste entsprechend ihrem Anteil an dem Unternehmen, höchstens jedoch 200 Mio. DM, zu tragen. Tatsächlich beliefen sich die Verluste Ende 1993 jedoch auf lediglich 70,2 Mio. DM. Sie ergaben sich aus den Aufwendungen in der Anlaufphase, für Ausbildungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen sowie aus der Übernahme von mehr Arbeitnehmern des ehemaligen IFA-Kombinats als eigentlich gebraucht wurden. Außerdem mußten die Karosserien der LN1-Kastenwagenvariante mangels entsprechender Lackieranlagen nach Düsseldorf transportiert und zur Endmontage nach Ludwigsfelde zurückgebracht werden. Die THA gewährte der Holdinggesellschaft FBG 1992 einen Vorschuß in Höhe von 80,7 Mio. DM für den Ausgleich von Verlusten, doch die Gesellschaft zahlte die nicht in Anspruch genommenen Beträge zuzüglich der auf den Vorschuß fälligen Zinsen an die THA zurück. Da das LN2-Modell von 1991 bis 1994 gleichzeitig in Ludwigsfelde und in Wörth produziert wurde, entstanden MB zusätzliche Kosten. Die Einstellung der Parallelproduktion in Ludwigsfelde und der damit einhergehende Personalabbau wird das Unternehmen höchstens 12 Mio. DM kosten, für die allein und unmittelbar MB aufkommt.

6. NL hat bis Ende 1993 insgesamt 88,9 Mio. DM und in den Jahren 1994 und 1995 weitere 51,4 Mio. DM in die Modernisierung seiner Anlagen investiert. Diese Maßnahmen wurden in den ersten Jahren mit Hilfe eines Investitionsdarlehens der THA in Höhe von 100 Mio. DM finanziert. Die THA hat das Darlehen jedoch entsprechend der Abschreibung des Unternehmens auf die damit erworbenen Maschinenausrüstungen teilweise abgeschrieben und verzichtet somit auf die Rückzahlung eines Teils des Darlehens, so daß sich die Verluste von NL und die damit verbundene Verpflichtung der THA zur Deckung dieser Verluste entsprechend verringert haben. Aufgrund des neuen Vertrags muß nunmehr MB für den nicht in Anspruch genommenen Teil des Darlehens 5,58 Mio. DM Zinsen an die THA abführen. Ein Teil dieses 100-Mio.-DM-Darlehens — 29 Mio. DM — wurde zur Anpassung von Gebäuden an Bauvorschriften verwendet. Weitere 24,6 Mio. DM investierte IFA in die Standortsanierung und in Infrastrukturmaßnahmen. Diese Investitionen zum Erhalt des Werts und der Betriebsfähigkeit des Standorts wären eigentlich schon viel eher nötig gewesen, wurden jedoch unter der Wirtschaftsordnung der ehemaligen DDR vernachlässigt. Ohne diese Investitionen hätten die Grundstücke und Gebäude zu einem bedeutend niedrigeren Preis an MB verkauft werden müssen.

7. Bis Ende 1993 beliefen sich die Kosten für die Umstrukturierung von NL und EGL — d. h. Investitionen in Maschinen, Gebäude und Infrastruktur, Einnahmeunterdeckungen sowie Umschichtungen im Betriebskapital — auf insgesamt 177,4 Mio. DM. Zu diesem Betrag müssen weitere 62,5 Mio. DM hinzugerechnet werden, die MB 1994 und 1995 für die Modernisierung von Anlagen, Sanierung von Altlasten und das freiwillige Ausscheiden von Arbeitnehmern investiert hat. Die Umstrukturierungskosten in Höhe von insgesamt 239,9 Mio. DM für den Zeitraum 1991 bis 1995 sind damit weit höher ausgefallen als ursprünglich erwartet.

8. MB erwarb die restlichen FBG-Anteile mit Wirkung vom 1. Januar 1994 für insgesamt 7,875 Mio. DM. Nach dem Kaufvertrag zahlte der Konzern im Jahr 1994 der THA 476 000 DM für frühere Rückstellungen, die nicht gebraucht wurden und daher aufgelöst wurden. Außerdem erwarb MB für 55 Mio. DM die von NL zuvor gepachteten Grundstücke und Gebäude.

9. Der Kaufpreis für Grund und Gebäude wurde 1994 nicht aufgrund einer unabhängigen Schätzung festgelegt, sondern zwischen der THA bzw. IFA und MB ausgehandelt, nachdem ein zweiter Bieter mit Vorkaufsrechten aus den Verhandlungen ausgestiegen war. Dennoch dürfte der Quadratmeterpreis über dem vergleichbarer Liegenschaften auf dem Gelände von Ludwigsfelde liegen, die IFA an andere private Unternehmen verkauft hat, als der Marktpreis noch deutlich höher lag. Außerdem sieht der Vertrag für den Fall, daß MB einen Teil des Grundes zu einem höheren Preis weiterverkauft oder verpachtet, eine Neubewertung und die Abführung der über 7 % hinausgehenden Differenz an die THA vor.

10. Infolge der Investitionen und der Privatisierung haben sowohl NL als auch die Holdinggesellschaft FBG seit 1994 rentabel gewirtschaftet, weil nur noch ein Produkt hergestellt wird, die Transportkosten durch Errichtung eines Lackierwerks für den T2-Kastenwagen gesenkt werden konnten und die Produktivität gestiegen ist. Da sich die konzerninternen Verrechnungspreise nach den Gesamtkosten an vergleichbaren Standorten richten, konnte NL durch die Verringerung des Produktionsvolumens (siehe unten) auch die Einnahmen pro Lkw steigern.

VI

Bei ihrer Würdigung muß die Kommission zunächst stets prüfen, welche der Maßnahmen, die die Behörden eines Mitgliedstaats getroffen haben, Elemente staatlicher Beihilfe enthalten und welche unter die Bestimmungen über staatliche Beihilfen nach Artikel 92 des Vertrages fallen.

Aufgrund der Informationen, die Deutschland und MB im Verlauf des Verfahrens vorgelegt haben, konnte sich die Kommission ein umfassendes Bild von allen Elementen staatlicher Beihilfe in den fraglichen Maßnahmen zugunsten des ehemaligen Treuhandunternehmens NL machen und die Beihilfen genau quantifizieren.

1. Die deutschen Behörden haben NL und EGL im Rahmen regionaler Beihilferegelungen bis zu 25,56 Mio. DM an staatlichen Beihilfen in Form von Investitionszuschüssen (15,28 Mio. DM), Investitionszulagen (9,08 Mio. DM) und Sonderabschreibungen (1,2 Mio. DM) bewilligt. 8,9 Mio. DM an Investitionszuschüssen und 8,45 Mio. DM an Investitionszulagen wurden NL bis zur Einstellung der Zahlungen nach Verfahrenseröffnung unrechtmäßig gewährt.

2. Die Zusage der THA, bis 1991 aufgelaufene Verluste des Unternehmens NL zu 100 % und die weiteren Verluste in den Jahren 1992 und 1993 zu 75 % — bis zu einem Betrag von 200 Mio. DM — zu decken, entspricht nach Auffassung der Kommission nicht dem üblichen Verhalten eines privaten Kapitalgebers, der sich an einem Gemeinschaftsunternehmen beteiligt. Denn obwohl die THA zunächst alle Anteile der Holdinggesellschaft FBG hielt und seit 1992 nur noch 75 %, hat MB die Gesellschaft am 1. Januar 1994 zu einem Preis erworben, der sich an deren Vermögenswerten orientiert. Die THA wäre somit nicht in der Lage gewesen, Mittel, die sie bis dahin zur Deckung von Verlusten des Gemeinschaftsunternehmens aufgewendet hatte, zurückzubekommen. Bis zur Einstellung der Zahlungen im Januar 1992 hatte die THA 80,7 Mio. DM als Vorschuß für den Ausgleich der von ihr zu tragenden Verluste gezahlt. Da die Verluste bei FBG bis 1993 jedoch nur 70,2 Mio. DM betrugen, erstattete MB bei Aufkauf der restlichen FBG-Anteile der THA den Teil des Vorschusses, der nicht zur Deckung des 75 %-Verlustanteils der THA verwendet worden war, einschließlich Zinsen zurück. Die Kommission ist deshalb zu dem Schluß gekommen, daß der Betrag, den die THA zum Ausgleich von Verlusten der Holdinggesellschaft FBG effektiv gezahlt hat — nämlich einschließlich der Zinsen 58,8 Mio. DM (abzüglich der Teilrückzahlung des Treuhand-Vorschusses durch MB) —, eine staatliche Beihilfe darstellt.

3. In bezug auf den Teil des Gesellschafterdarlehens der THA, mit dem NL Maschinen und Ausrüstungen erworben hat (71 Mio. DM), stellt die Kommission fest, daß die Absicht der THA, von vorneherein auf die vollständige Rückzahlung des Darlehens nach Maßgabe der Abschreibungen des Unternehmens auf die damit angeschafften Vermögenswerte zu verzichten, nicht dem Verhalten eines privaten Investors entspricht, der sich an einem Gemeinschaftsunternehmen beteiligt. Der Teil des Darlehens, der nicht durch MB getilgt wird — nämlich 39,8 Mio. DM —, ist somit ebenfalls als staatliche Beihilfe einzustufen.

4. Auch der Teil des Gesellschafterdarlehens der THA, den das Treuhandunternehmen IFA für die Wiederherstellung und Modernisierung von Gebäuden nach den gesetzlichen Anforderungen aufgewendet hat (29 Mio. DM), sowie die zusätzlichen IFA-Investitionen von 24,6 Mio. DM, d. h. Ausgaben in Höhe von insgesamt 53,6 Mio. DM für Altlastensanierung und Infrastrukturmaßnahmen, wären insoweit als staatliche Beihilfe anzusehen, als sie nicht durch den Kaufpreis gedeckt sind, den MB im Jahr 1994 entrichtet hat. Da die Treuhand beim Verkauf aber 55,43 Mio. DM (einschließlich Aufwendungen von MB für die Bewertung von Umweltschäden) erzielte, waren ihre Investitionen in das fragliche Grundstück und die Gebäude von NL gedeckt. Angesichts der Tatsache, daß die Liegenschaft ohne diese Renovierungsmaßnahmen praktisch wertlos gewesen wäre und daß es einen zweiten Kaufkandidaten gab, vertritt die Kommission die Ansicht, daß der Verkauf keine zusätzlichen Elemente staatlicher Beihilfe enthält.

5. Hinsichtlich der Ausgaben für die Sanierung von Altlasten, die der THA bislang entstanden sind — 7,2 Mio. DM — und die Ausgaben, mit denen sie unter Umständen dafür weiterhin rechnen muß — 14,85 Mio. DM, d. h. 80 % von insgesamt 19,8 Mio. DM —, hat die Kommission bereits festgestellt, daß Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Altlastensanierung nicht als staatliche Beihilfe einzustufen sind. Diese Auffassung wird auch in dem vorliegenden Fall vertreten.

6. Auch die Ausbildungsförderung in Höhe von 980 000 DM, die Deutschland dem Unternehmen NL für die berufliche Grundausbildung von Auszubildenden anderer Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes gewährt hat, ist keine staatliche Beihilfe.

7. In bezug auf den Verkauf der restlichen FBG-Anteile (75 %) der THA an MB befürchtete die Kommission, daß die Holdinggesellschaft möglicherweise unter Marktwert verkauft wurde. Nach dem von der THA und MB ursprünglich geschlossenen Vertrag betrug der effektive Kaufpreis entsprechend dem nominalen Wert des gezeichneten Kapitals 7,875 Mio. DM. Um prüfen zu können, ob dieser Preis den tatsächlichen Marktwert von FBG widerspiegelt, verlangte die Kommission von Deutschland, den Wert der Gesellschaft zum Zeitpunkt des Verkaufs durch einen unabhängigen Gutachter schätzen zu lassen. Die mit dieser Aufgabe betraute Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Arthur Andersen schätzte den Wert der Holding zum 31. Dezember 1993 auf 16,47 Mio. DM. Da MB jedoch nur knapp 7,9 Mio. DM bezahlt hat, ist die Differenz zwischen dem geschätzten Wert der Gesellschaft und dem tatsächlichen Kaufpreis, d. h. 8,6 Mio. DM, als staatliche Beihilfemaßnahme einzustufen.

Rechnet man die unter den Ziffern 1, 2, 3 und 7 genannten Beträge zusammen, so belaufen sich die Maßnahmen, die als staatliche Beihilfe angesehen werden müssen, auf insgesamt 132,8 Mio. DM.

Diese Beihilfemaßnahmen drohen den Wettbewerb zwischen Kfz-Herstellern in der Gemeinschaft zu verfälschen, weil sie die finanzielle Belastung des Unternehmens MB bei Investitionen in den neuen Bundesländern verringern. Wegen des intensiven innergemeinschaftlichen Handels im Kfz-Sektor beeinträchtigen die geplanten Beihilfen auch den Handel zwischen Mitgliedstaaten. Die fraglichen Maßnahmen fallen somit in den Anwendungsbereich von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen.

VII

Die deutsche Regierung hat gegen Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages verstoßen, weil sie es versäumt hat, Teile von Investitionsbeihilfen und Verlustausgleichszahlungen zugunsten von Investitionen am Standort Ludwigsfelde gemäß Artikel 93 Absatz 3 anzumelden. So hat die Holdinggesellschaft FBG 8,9 Mio. DM an Direktzuschüssen und 9,08 Mio. DM an Investitionszulagen erhalten. Die Produktionsgesellschaft NL kam in den Genuß eines Investitionsdarlehens der THA in Höhe von 100 Mio. DM und eines Vorschusses von 80,7 Mio. DM zur Deckung aufgelaufener Verluste. Da die Kommission nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages rechtzeitig von der Einführung der Beihilfemaßnahmen unterrichtet wurde, konnte sie sich nicht dazu äußern. Die nicht notifizierten Beihilfen sind somit unrechtmäßig gewährt worden.

Da die in Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages enthaltenen Verfahrensregeln, die auch dem Erhalt der öffentlichen Ordnung dienen, verbindlich sind und die unmittelbare Geltung der Regeln in dem Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juni 1973 in der Rechtssache 77/72, Capolongo/Maya, bestätigt wurde, können die Beihilfen nicht im nachhinein für rechtmäßig erklärt werden.

Nach Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 durch die Kommission setzte die deutsche Regierung alle weiteren Beihilfezahlungen bis zum Abschluß des Verfahrens aus.

VIII

Deutschland hat die Ansicht vertreten, daß die Kommission auf die Zuwendungen der öffentlichen Hand, die sie im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der geplanten Maßnahmen als staatliche Beihilfe einstufen sollte, die Ausnahmebestimmungen nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c) (Beihilfen für bestimmte, durch die Teilung Deutschlands betroffene Gebiete der Bundesrepublik Deutschland), Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) (Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht) oder Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) (Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats) anwenden sollte.

Die Anwendung der Ausnahmebestimmung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b) kommt im Fall Deutschlands gewiß nicht in Frage. Zwar haben sich die Vereinigung und die damit einhergehenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen nachteilig auf das Wirtschaftsleben in Deutschland ausgewirkt, doch reichen diese Nachteile allein nicht aus, um die genannte Bestimmung auf eine Beihilferegelung, geschweige denn einen Ad-hoc-Beihilfefall, anzuwenden. Die Kommission stufte letztmals 1991 eine Beihilferegelung als Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Staates ein, als sie ein Privatisierungsprogramm der griechischen Regierung genehmigte. Dabei stellte sie fest, daß das besagte Privatisierungsprogramm integraler Bestandteil der Maßnahmen zur Sanierung der griechischen Wirtschaft insgesamt war, die die griechische Regierung gemäß der Entscheidung 91/136/EWG des Rates [5] zugesagt hatte. Die Situation in Deutschland stellt sich jedoch völlig anders dar.

Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrages wiederum ist als Ausnahme eng auszulegen. Die Kommission stellt daher fest, daß sich die Probleme, mit denen die neuen Bundesländer zu kämpfen haben, am besten auf der Grundlage der Ausnahmebestimmungen nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) (Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete) des Vertrages bzw. — in Anbetracht der Sachlage — auf der Grundlage des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie lösen lassen.

[5] ABl. Nr. L 66 vom 13. 3. 1991, S. 22.

Nach Vollendung der deutschen Währungsunion im Juli 1990 wurde die Lkw-Produktion in Ludwigsfelde unrentabel, da es für die IFA-Modelle W50 und L60 praktisch keinen Markt mehr gab. Um jedoch die Fertigung von Nutzfahrzeugen an dem traditionsreichen Standort zu sichern, vereinbarten die THA und MB, als Übergangslösung bis zur — ursprünglich geplanten — Errichtung einer völlig neuen Lkw-Produktionsanlage die Gemeinschaftsunternehmen NL und EGL zu gründen, die das Werk des ehemaligen IFA-Kombinats in Ludwigsfelde entsprechend neu strukturieren und modernisieren sollten. Von Anfang an stand fest, daß die Umstrukturierungsmaßnahmen nicht nur beträchtliche Investitionen erfordern würden, sondern in den ersten Produktionsjahren auch massive Betriebsverluste zur Folge hätten, die kein privater Kapitalgeber allein tragen würde. Die regionale Investitionsbeihilfe der deutschen Regierung sowie die Verlustausgleichs- und Investitionsmaßnahmen der THA sind in den Augen der Kommission daher Teil der Bemühungen, die Lkw-Produktion in Ludwigsfelde langfristig wieder rentabel zu machen, weshalb sie als Umstrukturierungsbeihilfen gemäß den Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten [6] zu prüfen sind. Diese Leitlinien finden in Sektoren, in denen wie im Fall der Kfz-Industrie in Form des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie [7] besondere Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen gelten, nur soweit Anwendung, als sie mit diesen spezifischen Vorschriften übereinstimmen. Da sich die Kriterien des Gemeinschaftsrahmens und der sektorenübergreifenden Leitlinien in der Sache jedoch nicht unterscheiden, letztere aber ausführlicher auf das einschlägige Verfahren eingehen, stützt sich die folgende Bewertung auf die Leitlinien.

IX

Umstrukturierungsbeihilfen sollten nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich nur dann genehmigt werden, wenn die Genehmigung im Gemeinschaftsinteresse liegt. Erste Voraussetzung dafür ist, daß sie mit einem tragfähigen Umstrukturierungsplan einhergehen, der geeignet ist, die langfristige Rentabilität und Lebensfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen wiederherzustellen. Eine zweite Voraussetzung ist die Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die betreffende Beihilfe. Drittens muß die Beihilfe in einem angemessenen Verhältnis zu Kosten und Nutzen der Umstrukturierung stehen. Und schließlich muß die Kommission sicherstellen, daß das Unternehmen den Plan vollständig durchführt und alle in der diesbezüglichen Kommissionsentscheidung niedergelegten Auflagen erfüllt.

Die Kommission räumt ein, daß nach der Vereinigung in Deutschland eine besondere wirtschaftliche und politische Situation vorlag. Insbesondere der Wiederaufbau großer Produktionsstätten wie im Falle der Lkw-Fertigung, von denen direkt oder indirekt (Zulieferer) viele Arbeitsplätze abhängen, stellte die öffentliche Hand und private Investoren gleichermaßen vor eine enorme Aufgabe. Angesichts der sozialen Probleme, die die Stillegung eines Werks dieser Größe für die Region zur Folge gehabt hätte, und des angestrebten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft teilt die Kommission die Ansicht Deutschlands, daß die Fortsetzung des Betriebs von NL voll und ganz im Interesse der Gemeinschaft liegt. Mit dem Werk wurden in einer Region mit niedriger Produktivität und hoher Arbeitslosigkeit 1 200 direkte Arbeitsplätze erhalten. Nach der Aufgabe der Neubaupläne in Ahrensdorf kann die Lkw-Produktion in Ludwigsfelde nur dann dauerhaft fortgesetzt werden, wenn der Umstrukturierungsplan erfolgreich zu Ende geführt wird.

Erste Voraussetzung: Wiederherstellung der Rentabilität

Die Kommission ist nach Prüfung des Geschäfts- und Finanzplans der Gesellschaften FBG, NL und EGL zu der Überzeugung gelangt, daß der Ansatz zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Rentabilität der ehemaligen IFA-Nutzfahrzeugwerke solide ist. Das Gemeinschaftsunternehmen hat 239,9 Mio. DM in den Umbau der vorhandenen Anlagen investiert. Durch Anpassung der Gebäude an heutige Standards, Ersetzung der für die Produktion moderner Lkw unbrauchbaren Ausrüstungen und Fertigstellung des Lackierwerks wurde NL zu einer Produktionsstätte nach dem neuesten Stand der Technik.

Nach Einschätzung der Kommission mußte die Fertigung von Nutzfahrzeugen in Ludwigsfelde in den ersten Jahren zwangsläufig ein Verlustgeschäft sein. Die Anfang 1991 auf einer der zwei Fertigungsstraßen des ehemaligen IFA-Kombinats aufgenommene Endmontage von teilweise (SKD) oder vollständig (CKD) in Einzelteilen zerlegten LN2-(später T2-)Lkw war von vorneherein unwirtschaftlich, da sie nicht mit einer modernen FBU-Anlage konkurrieren konnte, in der Fahrzeuge vollständig montiert werden. Dies lag zum einen an der mangelnden Infrastruktur und zum anderen daran, daß es weder Just-in-time-Zulieferer gab, die Produkte in der gewünschten Qualität liefern konnten, noch eine Logistik im Sinne moderner Lagertechnik. Außerdem hätte die bestehende Belegschaft im Hinblick auf die Anforderungen der modernen Lkw-Produktion intensiv geschult werden müssen, während der Abbau überschüssiger, von IFA übernommener Arbeitsplätze MB beträchtliche Summen kostete. Ferner mußte die Kastenwagenvariante der T2-Baureihe zum Lackieren nach Düsseldorf transportiert werden, da in der vorhandenen Lackiererei nur die Fahrzeugkabinen gespritzt werden konnten. Angesichts dieser enormen Kostennachteile wäre kein privater Kapitalgeber bereit gewesen, eine derart umfangreiche und langfristige Investition ohne staatliche Unterstützung zu tätigen.

Im Rahmen der Umstrukturierung installierte NL 1995 eine neue Fertigungsstraße und Lackieranlage für den T2-Kastenwagen, um unabhängiger zu werden. Außerdem wurde die parallele Produktion des vorwiegend in Wörth hergestellten Lkw-Typs LN2 eingestellt, so daß in Ludwigsfelde nur noch Fahrzeuge der Baureihe T2 gefertigt werden. Dadurch wurde die Leistungsfähigkeit des NL-Werks gesteigert.

[6] ABl. Nr. C 368 vom 23. 12. 1994, S. 12.
[7] ABl. Nr. C 123 vom 18. 5. 1989, S. 3.

Die Umstrukturierungsbemühungen von MB und der THA haben die Produktion bei NL bis Ende 1995 zu einem wirtschaftlich rentablen Geschäft gemacht, wie die der Kommission vorgelegten Bilanzen belegen. Auf konsolidierter Basis sollte FBG ab 1994 Gewinne erwirtschaften, was auch tatsächlich der Fall war. Nach Ansicht der Kommission ist das Beihilfevorhaben daher an ein tragfähiges Umstrukturierungsprogramm geknüpft.

Zweite Voraussetzung: Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die Beihilfe

Zeigt eine objektive Beurteilung der Nachfrage- und Angebotsbedingungen, daß auf dem relevanten Markt strukturelle Überkapazitäten bestehen, so muß der Umstrukturierungsplan einen im Verhältnis zur Beihilfe stehenden Beitrag zur Umstrukturierung des betreffenden Wirtschaftszweigs durch eine endgültige Reduzierung oder Stillegung von Kapazitäten leisten. Alle Wirtschaftsexperten sind sich darüber einig, daß Anfang der 90er Jahre im Nutzfahrzeugsektor ein Kapazitätsüberhang bestand. Dies gab auch bei MB den Ausschlag für den Verzicht auf den Bau eines neuen, hochmodernen Werks in Ahrensdorf, das die völlig veralteten Anlagen von NL ersetzt hätte. In diesem Zusammenhang trägt die Kommission dem Umstand Rechnung, daß mit der Modernisierung von NL eine Verringerung der Montagekapazität von jährlich 35 000 auf 18 000 Lkw einherging. Damit ist die zweite Voraussetzung nach Auffassung der Kommission grundsätzlich erfüllt.

Dritte Voraussetzung: Angemessenes Verhältnis zu Kosten und Nutzen der Umstrukturierung

Die Kommission stellt fest, daß selbst die allerneuesten Ausrüstungen des ehemaligen IFA-Kombinats in Ludwigsfelde bei weitem nicht den Anforderungen einer modernen Lkw-Produktion entsprachen. Andere Ausrüstungen wiederum waren völlig veraltet und mußten vollständig ersetzt werden. Der Umbau des Werks kostete die THA und MB daher insgesamt 239,9 Mio. DM.

Nach den Gemeinschaftsvorschriften muß der Umfang einer Beihilfe der Lösung des Problems, das sie beheben soll, angemessen sein. Die regionale Investitionsbeihilfe in Höhe von 25,72 Mio. DM und der Nettobeitrag der THA von 39,8 Mio. DM zu Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen steht nach Auffassung der Kommission im Verhältnis zu den Ausgaben für die Umwandlung des Standorts in ein modernes Lkw-Montagewerk. Dieser Umbau ist wesentlicher Bestandteil des Umstrukturierungsplans.

In bezug auf den THA-Nettobeitrag in Höhe von 58,8 Mio. DM zur Deckung von Verlusten des Unternehmens NL teilt die Kommission den Standpunkt Deutschlands, wonach zum Zeitpunkt der Gründung des Gemeinschaftsunternehmens kein privater Kapitalgeber ohne die Beteiligung der THA und deren Zusage, für einen großen Teil der durch die anfänglich unrentable Produktion zwangsläufig bedingten Betriebsverluste aufzukommen, in die veraltete Fertigungsstätte in Ludwigsfelde investiert hätte. Die Verlustausgleichszusage der THA ist daher als wesentlicher Bestandteil ihres Konzepts zu sehen, die Privatisierung des Unternehmens sozialverträglich zu gestalten. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, daß sie bereits an anderer Stelle die besondere Aufgabe der THA bei der Umwandlung der Planwirtschaft in ein marktwirtschaftliches System anerkannt hat (siehe z. B. Schreiben SG(91) D/17825 in bezug auf bestimmte finanzielle und anderweitige Maßnahmen im Rahmen der Tätigkeit der THA).

Der außerordentliche Charakter dieser Maßnahmen bedeutet aber auch, daß sie sich unbedingt nach den Gegebenheiten des konkreten Einzelfalls richten müssen. Besondere Wachsamkeit ist angebracht, wenn ein Unternehmen wie NL subventioniert wird, das teilweise privatisiert wurde. Angesichts der Begründung, die die THA für ihre Verlustausgleichszusage gegeben hat, kann diese nur in dem Maße genehmigt werden, in dem Verluste auf die unwirtschaftliche Produktionsweise oder andere regionale Nachteile der Produktion in den neuen Bundesländern zurückzuführen sind. Nach Auffassung der Kommission hat die THA dafür Sorge getragen, daß sich ihr Beitrag zum Ausgleich von Verlusten des Unternehmens NL auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt und weit unter den ursprünglichen Annahmen liegt.

Die Kommission erwägt, Umstrukturierungsbeihilfen in Höhe von insgesamt 124,32 Mio. DM zu genehmigen. Dies ist angesichts der Reduzierung der Lkw-Produktionskapazität von 35 000 Einheiten pro Jahr zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung auf derzeit jährlich 18 000 Einheiten ein angemessener Beitrag zur Lösung der strukturellen Probleme des gesamten Wirtschaftszweigs. Gleichzeitig lehnt sich die Kommission dabei an frühere Umstrukturierungsbeihilfefälle — u. a. Entscheidungen 88/454/EWG (Renault), ABl. Nr. L 220 vom 11. 8. 1988, S. 30, 89/58/EWG (Rover), ABl. Nr. L 25 vom 28. 1. 1989, S. 92, 89/633/EWG (ENASA), ABl. Nr. L 367 vom 16. 12. 1989, S. 62, und 94/1068/EG (Volkswagen Sachsen), ABl. Nr. L 385 vom 31. 12. 1994, S. 1 — an, in denen sie davon ausging, daß die Beihilfe im Verhältnis zu den Umstrukturierungsbemühungen steht, wenn der Anteil der Beihilfe an den Gesamtkosten des Unternehmens für die Umstrukturierung (im vorliegenden Fall 239,9 Mio. DM für den Zeitraum von 1991 bis 1995) annähernd dem Umfang der dabei abgebauten Kapazitäten entspricht. Im Falle von NL liegt der Beihilfeanteil — 51,8 % — leicht über dem entsprechenden Kapazitätsabbau von 48,6 %. Diese geringfügige Überkompensation läßt sich nach Dafürhalten der Kommission durch die besonders schwierige wirtschaftliche und soziale Lage in den neuen Bundesländern rechtfertigen, die mittlerweile als Fördergebiete nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) des Vertrages anerkannt sind. Eine ähnliche Überkompensation hat die Kommission auch im Fall Volkswagen Sachsen akzeptiert.

Die Kommission vertritt daher die Auffassung, daß die FBG gewährte Beihilfe ihrem Zweck — die 1995 erfolgreich abgeschlossene Umstrukturierung der Gesellschaft — angemessen ist. Sie hat jedoch aufgrund eines unabhängigen Gutachtens festgestellt, daß der Kaufpreis, den MB für die von der THA gehaltenen Anteile entrichtet hat, unter dem Marktwert liegt und somit Elemente staatlicher Beihilfe enthält.

Diese zusätzliche Beihilfe in Höhe von 8,6 Mio. DM steht demnach nicht im Verhältnis zu den Ausgaben. Sie ist auch nicht durch regionale Gegebenheiten zu begründen. Sie kommt vielmehr einer Betriebsbeihilfe gleich, die nach dem Gemeinschaftsrahmen unter keinen Umständen genehmigt werden kann. Dasselbe gilt für etwaige weitere Beihilfen, die MB gegebenenfalls für seine nach der vollständigen Privatisierung von FBG und vor Abschluß des Umstrukturierungsplans getätigten Investitionen beantragt.

Die deutsche Regierung muß somit die Differenz zwischen dem Wert des Unternehmens und dem tatsächlichen Kaufpreis, d. h. 8,595 Mio. DM, von MB zuzüglich Zinsen zu dem am Tag des Verkaufs geltenden Marktsatz zurückfordern. Außerdem sollte Deutschland von der Gewährung weiterer Umstrukturierungsbeihilfen, in welcher Form auch immer, absehen.

Die deutsche Regierung sollte der Kommission ferner einen Bericht vorlegen, aus dem hervorgeht, daß MB den Umstrukturierungsplan vollständig durchgeführt hat, und der insbesondere Aufschluß über die getätigten Investitionen und die dem Unternehmen gewährten Beihilfen gibt. Anhand dieses bis Ende 1996 einzureichenden Berichts stellt die Kommission sicher, daß die effektive Beihilfeintensität die von ihr als zulässig erachtete Obergrenze von 51,8 % nicht übersteigt, da andernfalls negative Auswirkungen auf den Sektor nicht auszuschließen sind —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Folgende Beihilfen, die Deutschland dem Unternehmen Mercedes-Benz AG für Investitionen in die Gesellschaften Fahrzeugbau- und Fahrzeugtechnik Beteiligungsgesellschaft mbH, Ludwigsfelde, Nutzfahrzeuge Ludwigsfelde GmbH, Ludwigsfelde, und Entwicklungsgesellschaft für Kraftfahrzeugtechnik mbH, Ludwigsfelde, mit Sitz in Brandenburg gewährt hat, sind mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen vereinbar:

— Beihilfe in Form von Investitionszuschüssen bis zu einer Höhe von insgesamt 15,28 Mio. DM, von denen 8,89 Mio. DM bis zur Einstellung der Zahlungen unrechtmäßig gewährt worden sind, von Investitionszulagen in Höhe von 9,08 Mio. DM, von denen 8,45 Mio. DM bis zur Einstellung der Zahlungen unrechtmäßig gewährt worden sind, und von einer Sonderabschreibung in Höhe von 1,2 Mio. DM;

— Beihilfe in Form eines Verlustausgleichs der THA in Höhe von 58,8 Mio. DM, der bis zur Einstellung der Zahlungen unrechtmäßig gewährt worden ist;

— Beihilfe in Form des Teils eines Investitionsdarlehens der THA, auf dessen Rückzahlung die Treuhand nach Maßgabe der Abschreibung auf die fraglichen Vermögenswerte verzichtet hat und der einer Nettozahlung in Höhe von 39,8 Mio. DM entspricht.

Artikel 2

Deutschland fordert von der Mercedes-Benz AG den Differenzbetrag zwischen dem Kaufpreis, den das Unternehmen der Treuhandanstalt für Fahrzeugbau- und Fahrzeugtechnik Beteiligungsgesellschaft mbH, Ludwigsfelde, bezahlt hat, und dem von einem unabhängigen Gutachter geschätzten Wert zurück, da diese Differenz in Höhe von 8,595 Mio. DM eine staatliche Beihilfe darstellt, die mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen unvereinbar ist. Die Rückzahlung erfolgt einschließlich Zinsen ab dem Datum des Verkaufs — d. h. ab 1. Januar 1994 — in Höhe des Zinssatzes, der bei der Bemessung des Nettosubventionsäquivalents von Beihilfen unterschiedlicher Zielsetzung in Deutschland zugrunde gelegt wird.

Artikel 3

Deutschland sieht von der Gewährung weiterer Beihilfen für Investitionen von Mercedes-Benz im Rahmen des Programms zur Umstrukturierung von Fahrzeugbau- und Fahrzeugtechnik Beteiligungsgesellschaft mbH, Ludwigsfelde, Nutzfahrzeuge Ludwigsfelde mbH, Ludwigsfelde, und Entwicklungsgesellschaft für Kraftfahrzeugtechnik mbH, Ludwigsfelde, ab.

Artikel 4

Deutschland übermittelt der Kommission und erörtert mit ihr einen abschließenden Bericht über die Aufwendungen für die Umstrukturierungsmaßnahmen in Ludwigsfelde und die erfolgten Beihilfezahlungen, aus dem hervorgeht, daß die Intensität der Umstrukturierungsbeihilfe 51,8 % nicht überschreitet. Die Kommission erwartet, daß der Bericht bis Ende 1996 vorgelegt wird.

Artikel 5

Deutschland teilt der Kommission binnen einem Monat nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 6

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 26. Juni 1996

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission