BESCHLUSS DES PRÄSIDENTEN DES GERICHTSHOFES
3. Mai 1996 *

In der Rechtssache C-399/95 R

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Oberregierungsrat Bernd Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte, D-53107 Bonn,

Antragstellerin,

unterstützt durch

Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Rainer M. Bierwagen, Brüssel, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Victor Elvinger, 31, rue d'Eich, Luxemburg,

Streithelferin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Paul F. Nemitz und Klaus-Dieter Borchardt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Antragsgegnerin,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

wegen Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung 96/178/EGKS der Kommission vom 18. Oktober 1995 über eine staatliche Beihilfe des Freistaates Bayern an das EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (ABl. 1996, L 53, S. 41),

erläßt

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

folgenden

Beschluß

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 21. Dezember 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 33 Absatz 1 EGKS-Vertrag die Nichtigerklärung der ihr am 20. November 1995 zugestellten Entscheidung 96/178/EGKS der Kommission vom 18. Oktober 1995 über eine staatliche Beihilfe des Freistaates Bayern an das EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (ABl. 1996, L 53, S. 41; im folgenden: angefochtene Entscheidung), beantragt.

2 Mit besonderem Schriftsatz, der am 12. Februar 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 39 EGKS-Vertrag einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung eingereicht.

3 Mit Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (im folgenden: Neue Maxhütte) beantragt, im Verfahren der einstweiligen Anordnung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Antragstellerin zugelassen zu werden.

4 Die Antragsgegnerin hat ihre schriftliche Stellungnahme zum Antrag auf einstweilige Anordnung am 8. März 1996 eingereicht.

5 Mit Beschluß vom 13. März 1996 ist die Neue Maxhütte als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Antragstellerin zugelassen worden, und es ist ihr gestattet worden, ihre Erklärungen in der mündlichen Verhandlung abzugeben.

6 Die Beteiligten haben am 25. März 1996 mündlich verhandelt.

Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

7 Vor Prüfung der Begründetheit des Antrags auf einstweilige Anordnung, sind kurz die verschiedenen Stationen, die dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung durch die Kommission vorausgingen, und der rechtliche Rahmen dieser Entscheidung darzustellen.

8 Die Neue Maxhütte wurde 1990 gegründet, um die EGKS-Aktivitäten der im Konkurs befindlichen Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH zu übernehmen. Neben verschiedenen Industrieunternehmen war an ihr der Freistaat Bayern mit 45 % als Gesellschafter beteiligt.

9 Die Neue Maxhütte hat seit ihrer Gründung keinen Gewinn erzielt.

10 Im August 1992 unterrichteten die deutschen Behörden die Kommission von der Absicht der bayerischen Staatsregierung, der Neuen Maxhütte ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 10 Mio. DM zu gewähren. In der Entscheidung vom 23. Dezember 1992, die den deutschen Behörden am 23. Februar 1993 mitgeteilt wurde, vertrat die Kommission die Auffassung, daß dieses Darlehen keine staatliche Beihilfe darstelle, da alle privaten Gesellschafter der Neuen Maxhütte bereit waren, Darlehen zu gleichen Konditionen zu gewähren.

11 Ab Dezember 1992 zogen sich nach und nach mehrere Gesellschafter vom Unternehmen zurück, indem sie ihre Anteile zwei Gesellschaften des Stahlkonzerns Aicher übertrugen.

12 Die bayerische Staatsregierung bemühte sich sodann ebenfalls, sich im Rahmen eines Planes zur Umstrukturierung des Unternehmens von ihrer Beteiligung an der Neuen Maxhütte zu trennen. Zu diesem Zweck notifizierte die Bundesregierung der Kommission verschiedene finanzielle Maßnahmen, die vom Freistaat Bayern im Zusammenhang mit der Übernahme seiner Beteiligung durch den Aicher-Konzern gewährt werden sollten. Mit der Entscheidung 95/422/EGKS vom 4. April 1995 über eine geplante staatliche Beihilfe des Freistaates Bayern an die EGKS-Stahlunternehmen Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg, und Lech-Stahlwerke GmbH, Meitingen-Herbertshofen (ABl. L 253, S. 22), entschied die Kommission, daß die notifizierten Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen darstellen und daher nicht gewährt werden dürfen (im folgenden: Entscheidung NMH I).

13 Im gleichen Zeitraum gewährte der Freistaat Bayern der Neuen Maxhütte mehrere Darlehen, ohne daß die Kommission davon zuvor unterrichtet worden war.

14 Diese Darlehen über insgesamt 49 895 000 DM waren zwischen März 1993 und August 1994 mit einer Laufzeit von zehn Jahren zu einem Zinssatz von 7,5 % p. a. gewährt worden und sollten nur dann, in jährlichen Tilgungsraten, zurückgezahlt werden, wenn die Neue Maxhütte im Jahr zuvor Gewinne erzielt hat. Begleitend zu den zwischen März und Dezember 1993 gewährten ersten drei Darlehen über insgesamt 10 620 000 DM gewährten auch andere Gesellschafter der Neuen

Maxhütte (oder ihrer Tochtergesellschaft Rohrwerke Neue Maxhütte GmbH) Darlehen in Höhe von insgesamt3 100 000 DM zu gleichen Konditionen. Die sieben weiteren Darlehen wurden vom Freistaat Bayern ohne begleitende Darlehen der anderen Gesellschafter gewährt.

15 Mit der angefochtenen Entscheidung entschied die Kommission, daß die erwähnten zehn Darlehen mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbare staatliche Beihilfen darstellen und daß sie zurückgefordert werden müssen.

16 Ähnliche Darlehen — die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind — wurden der Neuen Maxhütte vom Freistaat Bayern ohne vorherige Unterrichtung der Kommission auch noch danach, zwischen Juli 1994 und März 1995, in einer Höhe von insgesamt 24 112 500 DM gewährt. Die Kommission erließ am 13. März 1996 eine Entscheidung, in der sie die Rückforderung der gewährten Beträge anordnete (ABl. L 198, S. 40).

17 Gegen die Entscheidung NMH I erhoben sowohl die Bundesrepublik Deutschland (C-158/95, ABl. 1995, C 208, S. 4) als auch die Neue Maxhütte (T-129/95, ABl. 1995, C 229, S. 21) Nichtigkeitsklage. Die Entscheidung 96/178 ist von denselben Beteiligten ebenfalls angefochten worden (C-399/95, ABl. 1996, C 77, S. 5, und T-2/96, ABl. 1996, C 64, S. 23).

18 Im folgenden ist der rechtliche Rahmen der angefochtenen Entscheidung zu untersuchen.

19 Nach Artikel 4 Buchstabe c EGKS-Vertrag werden von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen, in welcher Form auch immer, als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft untersagt.

20 Mit einstimmiger Zustimmung des Rates hat die Kommission jedoch gestützt auf Artikel 95 Absätze 1 und 2 EGKS-Vertrag Entscheidungen erlassen, die die Gewährung von Beihilfen im Stahlsektor gestatten. Manche dieser Entscheidungen lassen die Gewährung punktueller Beihilfen an bestimmte Stahlunternehmen zu, andere ermächtigen die Kommission, bestimmte Arten von Beihilfen zugunsten jedes Unternehmens, das die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt, für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären.

21 Die im Zeitpunkt der Gewährung der streitigen Darlehen geltende Entscheidung der letztgenannten Art ist die Entscheidung Nr. 3855/91/EGKS der Kommission vom 27. November 1991 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 362, S. 57).

22 Artikel 1 Absatz 2 dieser Entscheidung präzisiert die Bedeutung des Begriffs „Beihilfe" dahin gehend, daß er u. a. Darlehen, deren Verzinsung sich zumindest teilweise nach den Betriebsergebnissen richtet und die von den Mitgliedstaaten, den Gebietskörperschaften oder sonstigen Organen unter Einsatz staatlicher Mittel zugunsten von Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie gewährt werden, umfaßt, wenn sie nicht als Einbringung haftenden Kapitals gemäß der üblichen marktwirtschaftlichen Unternehmenspraxis anzusehen sind.

23 Gemäß den Artikeln 2 bis 5 der Entscheidung Nr. 3855/91 können bestimmte beschränkte Gruppen von Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

24 Artikel 6 sieht die spezifischen Kontrollmechanismen vor, die die Einhaltung dieser Vorschriften sicherstellen sollen. Danach ist die Kommission von allen Vorhaben zur Gewährung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, daß sie sich hierzu äußern kann. Darüber hinaus wird diese Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung auf alle Finanzierungsmaßnahmen (Beteiligungen, Kapitalausstattungen oder gleichwertige Maßnahmen) ausgedehnt, die die staatlichen Stellen oder sonstigen Organe unter Einsatz öffentlicher Mittel vorzunehmen beabsichtigen, damit die Kommission feststellen kann, ob die betreffenden Maßnahmen Beihilfeelemente enthalten, und gegebenenfalls deren Vereinbarkeit mit

den Artikeln 2 bis 5 der Entscheidung beurteilen kann. In Artikel 6 Absatz 4 heißt es: „Stellt die Kommission, nachdem sie die Beteiligten zur Stellungnahme aufgefordert hat, fest, daß eine Beihilfe nicht mit den Bestimmungen der vorliegenden Entscheidung vereinbar ist, so unterrichtet sie den betreffenden Mitgliedstaat von ihrer Entscheidung ... Kommt ein Mitgliedstaat der Entscheidung nicht nach, so findet Artikel 88 des Vertrages Anwendung. Der betreffende Mitgliedstaat darf die in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen nur mit Zustimmung der Kommission durchführen, wobei er sich an die von der Kommission festgesetzten Bedingungen zu halten hat."

Vorbringen der Antragstellerin und der Streithelferin

25 Die deutsche Regierung beantragt, den Vollzug der angefochtenen Entscheidung bis zur Entscheidung des Gerichtshofes in der Hauptsache auszusetzen.

26 Hinsichtlich der rechtlichen Notwendigkeit der beantragten Anordnung verweist sie zunächst auf die Rügen, die sie im Rahmen ihrer Nichtigkeitsklage gegen die angefochtene Entscheidung erhoben hat.

27 Erstens verstoße die angefochtene Entscheidung gegen wesentliche Formvorschriften, weil sie nicht ausreichend begründet sei (Artikel 15 EGKS-Vertrag). Die Kommission habe behauptet, daß die streitigen Darlehen in Wirklichkeit eine Kapitalzufuhr darstellten, obwohl diese Begründung für die Qualifizierung der Darlehen als Beihilfe irrelevant sei. Sodann habe sie in der angefochtenen Entscheidung zu Unrecht ausgeführt, der Freistaat Bayern habe es weder als möglich angesehen noch beabsichtigt, die fraglichen Darlehen zurückzufordern, anstatt im einzelnen die Perspektiven für eine mittelbare Rendite aus den Darlehen zu prüfen. Schließlich habe die Kommission ihre Begründungspflicht auch dadurch verletzt, daß sie trotz des Zusammenhangs zwischen dieser Entscheidung und der von der Antragstellerin gegen die Entscheidung NMH I eingereichten Nichtigkeitsklage keine Gründe für ihre Weigerung angegeben habe, die Verpflichtung zur Rückzahlung der Darlehen auszusetzen.

28 Zweitens macht die Antragstellerin geltend, die streitigen Darlehen seien zu Unrecht als Beihilfe qualifiziert worden.

29 Die Kommission habe nämlich die öffentlichen Stellen gegenüber vergleichbaren privaten Unternehmern diskriminiert, indem sie die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes maßgeblichen Kriterien für die Unterscheidung zwischen einer Gesellschafterleistung und einer Beihilfe verkannt habe. Die Antragstellerin verweist auf die Urteile vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 40/85 (Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2321), vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433), vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-305/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603) und vom 14. September 1994 in den Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/ 92 (Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103). Aus diesen Urteilen ergebe sich, daß der Gerichtshof anerkenne, daß ein marktwirtschaftlicher Kapitalgeber unterschiedliche Motive haben könne und daß diese unabhängig von einem kurzfristigen Gewinnstreben die Imagepflege einer Holdinggesellschaft oder eine Strategie der Neuorientierung ihrer Geschäftstätigkeit einschließen könnten.

30 Die Antragstellerin untersucht sodann das Verhalten des Freistaates Bayern im Lichte dieser Erwägungen. Sie weist darauf hin, daß die streitigen Darlehen die Fortführung der Neuen Maxhütte ermöglicht hätten. Der Freistaat habe davon ausgehen dürfen, daß ihm diese Darlehen entweder mittelfristig unmittelbar zurückgezahlt würden oder mit Verbindlichkeiten des Freistaates gegenüber der Neuen Maxhütte verrechnet werden könnten, d. h. mit den in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden, deren Rückzahlung im Rahmen des Privatisierungskonzepts dem Freistaat auferlegt worden sei. Die Antragstellerin vertritt sodann die Ansicht, die Kommission habe dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, daß sie die Rückgängigmachung der gesamten Kapitalmaßnahme statt einer gemeinschaftsrechtskonformen Umgestaltung der Bedingungen der Darlehensverträge verlangt habe. Schließlich wird der Kommission vorgeworfen, sie habe das Verhalten der Minderheitsgesellschafter der Neuen Maxhütte fehlerhaft gewürdigt. Sie sei nämlich davon ausgegangen, daß die Lage des Freistaates Bayern derjenigen der anderen privaten Gesellschafter ähnlich gewesen sei, obwohl das Investitionsverhalten des Staates nur mit dem von großen privaten Holdinggesellschaften vergleichbar sei, und dies auch nur bedingt. Die Antragstellerin legt außerdem die einzelnen Gründe dar, aus denen die verschiedenen privaten Minderheitsgesellschafter der Neuen Maxhütte, die sich jeweils in einer anderen Lage als der Mehrheitsgesellschafter befunden hätten, der Neuen Maxhütte 1993 und 1994 keine Darlehen gewährt haben.

31 Schließlich ist die Antragstellerin der Ansicht, die Tatsache, daß die streitigen Darlehen keine Beihilfen darstellten, sondern Ausdruck eines wirtschaftlich vernünftigen Verhaltens des Freistaates seien, werde noch deutlicher, wenn bei der Untersuchung dieser Darlehen die geplante Privatisierung der Neuen Maxhütte berücksichtigt werde. Die Darlehen seien nämlich für den Erfolg des Privatisierungskonzepts unerläßlich.

32 Zwar sei im Rahmen dieses Konzeptes vorgesehen, daß der Freistaat Bayern letzten Endes auf die Rückzahlung der streitigen Darlehen verzichte, und sie bestreitet nicht, daß die Trennung von den Anteilen des Freistaates an der Neuen Maxhütte daher zu einem negativen Kaufpreis erfolgen müsse. Die Antragstellerin ist jedoch der Ansicht, daß diese Maßnahme kurzfristig wie langfristig kostengünstiger sei als der Konkurs und die Liquidation des Unternehmens. Die Liquidation des Unternehmens hätte nämlich dem Freistaat zusätzliche Kosten verursacht, seinem unternehmerischen Ansehen außerdem schweren Schaden zugefügt und die Synergieeffekte verhindert, die sich aus der Neuorientierung des Gesamtkonzerns ergeben sollten.

33 Schließlich habe die Kommission beim Vergleich des Freistaates Bayern mit anderen privaten Investoren einen Irrtum begangen, indem sie die Beweislast zu Unrecht der Antragstellerin auferlegt, sowohl das Verhalten des Freistaates Bayern als auch das eines vergleichbaren privaten Konzerns als Mäzenatentum abgetan und die öffentliche Unternehmenstätigkeit gegenüber der privaten Investorentätigkeit unter Verstoß gegen Artikel 83 EGKS-Vertrag diskriminiert habe.

34 Mit einer letzten Rüge macht die Antragstellerin geltend, die Kommission habe gegen das Gebot der loyalen Zusammenarbeit verstoßen, indem sie die sofortige Rückzahlung der Darlehen verlangt habe, ohne den Ausgang der Nichtigkeitsklagen abzuwarten, die gegen die das Privatisierungskonzept ablehnende Entscheidung NMH I eingereicht worden seien.

35 Hinsichtlich der Dringlichkeit ist die Antragstellerin der Ansicht, ihr würde bei sofortigem Vollzug der angefochtenen Entscheidung ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen. Die Rückzahlung der Darlehen würde nämlich entweder den Konkurs des Unternehmens infolge von Zahlungsunfähig-

keit oder Überschuldung oder, im Fall der Ablehnung des Konkurseröffnungsantrags mangels Masse, die Auflösung des Unternehmens zur Folge haben. In beiden Fällen müßte die Geschäftstätigkeit sehr wahrscheinlich eingestellt werden, bevor der Gerichtshof über die Hauptsache entschieden hätte, während eine spätere Wiederaufnahme der Geschäfte nicht möglich sei.

36 Durch diesen Konkurs oder diese Liquidation der Neuen Maxhütte entstünden der Antragstellerin schwere Nachteile. Zum einen hätte dies das vorzeitige Scheitern des Privatisierungskonzepts des Unternehmens zur Folge und würde bewirken, daß die Klage der Antragstellerin gegen die Entscheidung NMH I zu diesem Konzept gegenstandslos würde und der Antragstellerin somit ihr Recht auf Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes genommen würde. Zum anderen verlöre die Belegschaft des Unternehmens ihren Arbeitsplatz, wodurch dem Freistaat ein beträchtlicher wirtschaftlicher Schaden im Hinblick auf Arbeitslosenquote, Verringerung der Kaufkraft der Bevölkerung und Belastung des Staatshaushalts verursacht würde. Schließlich würde der Konkurs oder die Liquidation der Neuen Maxhütte dem unternehmerischen Ansehen des Freistaates Bayern einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen.

37 Die Antragstellerin macht geltend, daß diese Nachteile die negativen Auswirkungen einer Aussetzung der Beihilferückzahlung auf den Wettbewerb bei weitem überwögen. Das Unternehmen halte nämlich nur 0,2 % des Gemeinschaftsmarkts für Stahlerzeugnisse, und die Auswirkungen dieser schwachen Präsenz verteilten sich auf eine Vielzahl von Konkurrenzunternehmen.

38 Die Streithelferin hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, sie mache sich das Vorbringen der Antragstellerin zu eigen. Sie hat insbesondere die fortschreitende Sanierung ihrer wirtschaftlichen Situation von 1991 bis 1995 hervorgehoben. Bezüglich des behaupteten schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens hat sie die Gründe dargelegt, derentwegen die endgültige Einstellung der Geschäftstätigkeit bei sofortiger Rückforderung der Darlehen angesichts der Umstände des vorliegenden Falles unvermeidbar wäre. Unter Berufung auf den Grundsatz der Verfahrensökonomie ist sie schließlich dem Vorbringen der Kommission entgegengetreten, daß das Problem den nationalen Gerichten überlassen werden sollte.

Vorbringen der Antragsgegnerin

39 Die Kommission räumt zunächst ein, daß die Aussetzung des Vollzugs einer Entscheidung, mit der die Rückforderung einer rechtswidrigen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfe angeordnet werde, im Rahmen des EG-Vertrags möglich sei. Dagegen wäre eine solche Aussetzung weder mit Artikel 4 Buchstabe c EGKS-Vertrag noch mit der Entscheidung Nr. 3855/91 vereinbar. Dies ergäbe sich daraus, daß sie nicht die Möglichkeit habe, einen Verstoß gegen die Notifizierungs- und Verfahrensvorschriften der Entscheidung Nr. 3855/91 zu ahnden. Denn nach Artikel 6 Absatz 4 dieser Entscheidung könne nur dann nach Artikel 88 EGKS-Vertrag vorgegangen werden, wenn ein Mitgliedstaat einer Endentscheidung der Kommission nicht nachkomme. Außerdem dürfe der Gerichtshof nicht über die Vereinbarkeit einer Beihilfe entscheiden. Folglich könne die Rückzahlung einer rechtswidrig gewährten Beihilfe nicht vorläufig ausgesetzt werden, da andernfalls die Mitgliedstaaten, die ihre Notifizierungspflichten nicht beachteten, ungebührlich bevorzugt würden.

40 Sodann legt die Kommission kurz dar, daß die Klage offensichtlich unbegründet sei. Es sei unbestreitbar, daß der Freistaat Bayern, als er dem Unternehmen zwischen März 1993 und August 1994 94 % der zu dessen Überleben erforderlichen Mittel in der Vorstellung zugeführt habe, letztlich bei seiner Trennung von der Gesellschaft auf ihre Rückzahlung zu verzichten, nicht wie ein renditeorientierter privater Gesellschafter gehandelt habe. Es handele sich somit um einen offensichtlichen finanziellen Vorteil, ohne den das Unternehmen bereits 1993 wie zahlreiche andere Wettbewerber auf dem gemeinschaftlichen Stahlmarkt Konkurs angemeldet hätte.

41 Die Kommission bestreitet auch, daß der Antragstellerin durch den sofortigen Vollzug der angefochtenen Entscheidung ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entstünde. Erstens wäre der Vollzug der Entscheidung nicht die

unmittelbare Ursache des Konkurses, da das Unternehmen bereits überschuldet sei; außerdem könnte das Unternehmen innerstaatliche Rechtsbehelfe nutzen, um sich gegen die Rückforderung des Darlehens zu wenden. Zweitens ziehe ein Konkursverfahren nicht zwangsläufig die Einstellung des Betriebes des Unternehmens nach sich. Schließlich entstünde der Antragstellerin jedenfalls kein wesentlicher Schaden, da die Privatisierung der Neuen Maxhütte immer noch möglich wäre, der Antragstellerin der effektive Rechtsschutz nicht verwehrt würde und die mittelbaren Auswirkungen eines Konkurses des Unternehmens für den Freistaat im Hinblick auf Arbeitslosigkeit oder auf finanziellen oder immateriellen Schaden nicht eintreten würden oder äußerst beschränkt wären.

42 Jedenfalls überwöge der Schaden, den eine Aussetzung der Rückforderung der Darlehen auf Gemeinschaftsebene zur Folge hätte, den Schaden, der der Antragstellerin entstehen könnte. Der gegenwärtige Zustand folge aus einem rechtswidrigen Verhalten der öffentlichen Hand, und eine Aussetzung des Vollzugs würde diese Rechtswidrigkeit über einen langen Zeitraum fortbestehen lassen, wodurch das rechtswidrige Verhalten der Antragstellerin belohnt würde. Ungeachtet der geringen Größe des Unternehmens hindere sein Verbleiben auf dem Markt zwangsläufig Wettbewerber daran, ihre Anlagen besser auszulasten, auch wenn dies nicht für ganz bestimmte Unternehmen konkret dargelegt worden sei. Insoweit weist die Kommission auf die große Anzahl von Konkurrenten und von anderen Mitgliedstaaten hin, die im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung der streitigen Darlehen Stellung genommen hätten.

Rechtliche Würdigung

43 Zunächst ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, die Aussetzung des Vollzugs einer Entscheidung der Kommission, mit der sie die Rückzahlung einer mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren staatlichen Beihilfe fordere, die unter Verstoß gegen die Verfahrensvorschriften der Entscheidung Nr. 3855/91 gewährt worden sei, könne nicht angeordnet werden.

44 Aus dem EGKS-Vertrag, insbesondere aus Artikel 39, ergibt sich keine derartige Einschränkung für einstweilige Anordnungen des Gerichtshofes.

45 Der Gerichtshof hat im Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 213, 237) bezüglich des EWG-Vertrags darauf hingewiesen, daß die Bestimmungen des Vertrages über das Klagerecht nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen; bei Schweigen des Vertrages kann daher insoweit keine Beschränkung in diesem Sinn vermutet werden. Das gleiche gilt für den EGKS-Vertrag, in dessen Rahmen, wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, die Bestimmungen über die Anrufung des Gerichtshofes weit auszulegen sind, damit der Rechtsschutz des einzelnen gewährleistet ist (Urteil vom 17. Februar 1977 in der Rechtssache 66/76, CFDT/Rat, Slg. 1977, 305, Randnr. 8).

46 Der nach Ansicht der Kommission gebotene Ausschluß einstweiliger Anordnungen wäre außerdem nicht vereinbar mit dem allgemeinen Grundsatz, daß der einzelne nach dem Gemeinschaftsrecht Anspruch auf einen umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutz hat (vgl. insbesondere die Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18, und vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86, Heylens u. a., Slg. 1987, 4097, Randnr. 14). Dieser Grundsatz verlangt nämlich, daß den einzelnen vorläufiger Schutz gewährt werden kann, wenn er für die volle Wirksamkeit der künftigen Endentscheidung erforderlich ist, um eine Lücke in dem vom Gerichtshof gewährten Rechtsschutz zu verhindern (vgl. insbesondere Beschluß vom 12. Dezember 1968 in der Rechtssache 27/68 R, Renckens/Kommission, Slg. 1969, 274, 276, sowie Urteile vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89, Factortame u. a., Slg. 1990, I-2433, Randnr. 21, und vom 21. Februar 1991 in den Rechtssachen C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415, Randnrn. 16 bis 18).

47 Dieser fundamentale Grundsatz kann nicht wegen der etwaigen Unzulänglichkeit derjenigen Befugnisse zur Durchsetzung der in der Entscheidung Nr. 3855/91 vorgesehenen Verfahrensvorschriften in Frage gestellt werden, über die die Kommission nach der von ihr vorgenommenen restriktiven Auslegung dieser Befugnisse verfügt.

48 Wenn die Aussetzung des Vollzugs einer Entscheidung wie der angefochtenen somit zwar nicht an sich mit dem EGKS-Vertrag und der Entscheidung Nr. 3855/91 unvereinbar ist, kann bei der Anordnung einer solchen Aussetzung doch der rechtliche Rahmen nicht außer acht bleiben, in dem diese Entscheidung ergangen ist.

49 Gemäß Artikel 4 Buchstabe c EGKS-Vertrag sind Subventionen oder Beihilfen zugunsten von Stahlunternehmen, in welcher Form auch immer, untersagt. Allein die Kommission ist ausnahmsweise befugt, bestimmte finanzielle Hilfen im strengen Rahmen der Artikel 54 bis 56 EGKS-Vertrag zu bewilligen oder sie in dem in Artikel 67 § 2 Absatz 2 EGKS-Vertrag genannten Fall zu genehmigen.

50 Den Mitgliedstaaten wurde namentlich auf der Grundlage allgemeiner Entscheidungen, die gestützt auf Artikel 95 Absätze 1 und 2 EGKS-Vertrag erlassen wurden und zu denen auch die Entscheidung Nr. 3855/91 gehört, gestattet, bestimmte Beihilfen zu gewähren. Die Entscheidung Nr. 3855/91 sieht insbesondere ein System der präventiven Überwachung aller Finanzierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand zugunsten von Stahlunternehmen vor, indem sie deren Durchführung von der vorherigen Zustimmung der Kommission abhängig macht.

51 Gemäß Artikel 6 dieser Entscheidung stellt allein die Kommission — unter der Kontrolle des Gerichtshofes — vor der Gewährung der betreffenden Maßnahmen fest, ob sie Beihilfeelemente enthalten, und erteilt gegebenenfalls ihre Zustimmung.

52 Nach Artikel 6 Absätze 4 und 5 dieser Entscheidung dürfen die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen nur mit Zustimmung der Kommission oder, wenn die Kommission nicht Stellung nimmt, nach Ablauf einer Frist von, je nach Fall, zwei oder drei Monaten nach dem Tag des Eingangs der Anmeldung durchführen.

53 Diese strenge Beihilfedisziplin bezweckt, daß die Mitgliedstaaten der Eisen- und Stahlindustrie unter der Verantwortung der Kommission unter gebührender Berücksichtigung der besonderen Sensibilität dieses Sektors und ohne Beeinträchtigung der globalen Rahmenregelung, die er im EGKS-Vertrag erfährt, bestimmte finanzielle Hilfen gewähren können.

54 Die Nichteinhaltung der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung der Kommission durch einen Mitgliedstaat stellt daher einen besonders schweren Verstoß dar, da ein solches Verhalten somit einem für den Schutz des Gemeinsamen Marktes wesentlichen System zuwiderläuft (vgl. bezüglich des EWG-Vertrags Beschluß vom 21. Mai 1977 in den Rechtssachen 31/77 R und 53/77 R, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1977, 921, Randnr. 17).

55 Im vorliegenden Fall konnte für die öffentlichen Stellen nach den Vorschriften der Entscheidung Nr. 3855/91 kein Zweifel an der Verpflichtung bestehen, daß sie die streitigen Darlehen anzumelden und ihre Gewährung unabhängig von ihrer etwaigen Qualifizierung als Beihilfe von der vorherigen Stellungnahme der Kommission abhängig zu machen hatten.

56 Unter diesen Umständen ist die eventuelle Aussetzung einer Entscheidung der Kommission, mit der eine rechtswidrig gewährte Beihilfe für unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung verlangt wird, nur mit Einschränkung in Erwägung zu ziehen.

57 Nach Artikel 83 § 2 der Verfahrensordnung ist eine Entscheidung, mit der die Aussetzung des Vollzugs der Handlung eines Organs angeordnet wird, davon abhängig, daß Umstände vorliegen, aus denen sich die Dringlichkeit ergibt, und daß die Notwendigkeit der Aussetzung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht wird. Vorliegend ist es somit Sache der Partei, die die Aussetzung beantragt, besonders gewichtige Gesichtspunkte vorzubringen, um rechtfertigen zu können, daß eine Situation weiter aufrechterhalten wird, die dem in der Entscheidung Nr. 3855/91 vorgesehenen Präventivsystem zuwiderläuft und die somit die Rahmenregelung des Stahlmarkts, die durch den EGKS-Vertrag und die zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften aufgestellt worden ist, beeinträchtigt und deshalb geeignet ist, den Wettbewerb auf dem Stahlmarkt zu verzerren.

58 Bezüglich der rechtlichen Notwendigkeit der Aussetzung sind die verschiedenen von der Antragstellerin vorgetragenen Gründe zu prüfen.

59 Der erste Grund stützt sich auf bestimmte Begründungsmängel. Soweit dieser Grund weitgehend auf Argumenten beruht, mit denen die Richtigkeit bestimmter in der Entscheidung enthaltener Erwägungen in Frage gestellt wird, werden diese Argumente später im Rahmen der Beurteilung der beiden anderen von der Antragstellerin vorgetragenen Gründe geprüft. Im übrigen bringt die Begründung der angefochtenen Entscheidung dem ersten Anschein nach den Gedankengang des Organs, das sie erlassen hat, klar und eindeutig zum Ausdruck und ermöglicht es so den Betroffenen, die Gründe für die getroffene Maßnahme zu erkennen, und dem Gerichtshof, seine Kontrollaufgabe zu erfüllen. Für sich allein betrachtet, kann dieser Grund daher dem ersten Anschein nach nicht durchgreifen.

60 Mit dem zweiten Grund wird geltend gemacht, die Kommission habe sich bei der Beurteilung der Natur der streitigen Darlehen sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht vielfach geirrt.

61 Zunächst ist festzustellen, daß nach Artikel 33 Absatz 1 Satz 2 EGKS-Vertrag im Rahmen der Zuständigkeit für die Entscheidung über Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen und Empfehlungen der Kommission „die Nachprüfung durch den Gerichtshof ... sich ... nicht auf die Würdigung der aus den wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen sich ergebenden Gesamtlage erstrecken [darf], die zu den angefochtenen Entscheidungen oder Empfehlungen geführt hat, es sei denn, daß der Kommission der Vorwurf gemacht wird, sie habe ihr Ermessen mißbraucht oder die Bestimmungen des Vertrags oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm offensichtlich verkannt".

62 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes setzt der Begriff „offensichtlich" voraus, daß die Verkennung der Bestimmungen des Vertrages ein gewisses Gewicht hat; sie muß nämlich in einer Beurteilung der der Entscheidung zugrunde gelegten wirtschaftlichen Lage bestehen, die, an den Bestimmungen des Vertrages gemessen, offensichtlich irrig ist (vgl. die Urteile vom 21. März 1955 in der Rechtssache 6/54, Niederlande/Hohe Behörde, Slg. 1954/55, 215, 237, und vom 12. Februar 1960 in den Rechtssachen 15/59 und 29/59, Société métallurgique de Knutange/Hohe Behörde, Slg. 1960, 11, 28).

63 In diesem Rahmen ist das Vorbringen der Antragstellerin gegen die von der Kommission vorgenommene Qualifizierung der Darlehen zu prüfen, um festzustellen, ob danach dem ersten Anschein nach ein offensichtlicher Irrtum bei der Anwendung der Vorschriften oder bei der Beurteilung des Sachverhalts vorliegt.

64 Das Vorbringen der Antragstellerin — dem nicht zu entnehmen ist, inwiefern durch die angefochtene Entscheidung die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes maßgeblichen Kriterien für die Unterscheidung zwischen einer Gesellschaftereinlage und einer Beihilfe verkannt worden sein sollen — läßt nicht erkennen, daß die Kommission ihre Beurteilung etwa auf eine offensichtlich irrige oder inkohärente Auffassung vom Kriterium des privaten Investors gestützt hat.

65 Sodann ist dem ersten Anschein nach nicht ersichtlich, daß die Kommission bei der Beurteilung der Tatsachen einen offensichtlichen Irrtum begangen hat. Die Kommission scheint in der angefochtenen Entscheidung alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt zu haben, insbesondere die finanzielle Situation des begünstigten Unternehmens und die besonderen Bedingungen für die Rückzahlung der streitigen Darlehen sowie deren Schicksal im Fall des Konkurses des Unternehmens. Die Entscheidung enthält auch eine eingehende Prüfung der Unterschiede im Verhalten des Freistaates Bayern auf der einen und dem der anderen privaten Gesellschafter, deren Anteil am Unternehmenskapital anfänglich 55 % betrug, auf der anderen Seite. In der Entscheidung ist außerdem davon die Rede, daß die Kommission die Frage geprüft habe, welche Vorteile sich für den Freistaat Bayern eventuell aus der Gewährung der Darlehen, und zwar auch im Rahmen des Konzepts für die Privatisierung und Umstrukturierung des Unternehmens, ergeben konnten.

66 Unter diesen Umständen haben die Antragstellerin und die Streithelferin dem ersten Anschein nach keine hinreichend bedeutsamen konkreten Gesichtspunkte dafür vorgetragen, daß der Freistaat Bayern erwarten konnte, daß die Darlehen zurückgezahlt würden.

67 Sodann genügt zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, aufgrund dessen sich die Kommission nach Ansicht der Antragstellerin darauf hätte beschränken müssen, eine Änderung der Darlehensbedingungen zu verlangen, um diesen das Beihilfeele-

ment zu nehmen, der Hinweis, daß in der angefochtenen Entscheidung (S. 48) ausdrücklich angegeben wird, daß „das Beihilfeelement dieser Darlehen ... nicht in einer Vorzugsbehandlung bei den Zinsen zu sehen [ist], sondern in der bereitgestellten Darlehensvaluta selbst". Da im übrigen kein offensichtlicher Irrtum bei der Bestimmung des in den Darlehen enthaltenen Beihilfeelements durch die Kommission dargetan worden ist, ist somit dem ersten Anschein nach nicht ersichtlich, daß die Rückforderung des Gesamtbetrags der Darlehen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

68 Es ist auch dem ersten Anschein nach nicht ersichtlich, daß die Kommission bei der Prüfung des jeweiligen Verhaltens der verschiedenen Gesellschafter der Neuen Maxhütte einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat.

69 Hierzu führt die Antragstellerin aus, daß die Interessen des Freistaates Bayern nicht mit denen der privaten Investoren vergleichbar gewesen seien und daß deren Verhalten daher für die Feststellung keine Rolle spielen dürfe, ob ein privater Investor, der sich in einer ähnlichen Lage wie der Freistaat Bayern befunden hätte, das streitige Darlehen gewährt hätte. Aus der angefochtenen Entscheidung ergibt sich jedoch, daß bei der Beurteilung des jeweiligen Verhaltens die besonderen Umstände der Lage jedes einzelnen Gesellschafters berücksichtigt worden sind.

70 Bezüglich der Berücksichtigung der geplanten Privatisierung der Neuen Maxhütte bei der Qualifizierung der streitigen Darlehen genügt im Rahmen des vorliegenden Verfahrens die Feststellung, daß die Antragstellerin, wie sich aus ihrem Vorbringen ergibt, ihre Entscheidungen, die streitigen Darlehen zu gewähren, nicht auf eine genaue Berechnung der Kosten eines etwaigen Konkurses gestützt hat. Auch im Rahmen ihrer Nichtigkeitsklage hat sie keine solche Berechnung vorgelegt. Daher

können die vorgebrachten allgemeinen Erwägungen insbesondere bezüglich der Wahrung des Ansehens des Freistaates oder der Reorganisation seiner Tätigkeiten im Rahmen einer summarischen Prüfung nicht ausreichen, um einen offensichtlichen Irrtum der Kommission darzutun.

71 Mit dem letzten Grund wird geltend gemacht, es liege ein Verstoß gegen das Gebot der loyalen Zusammenarbeit vor, weil die Kommission den Ausgang der Nichtigkeitsklagen gegen die Entscheidung NMH I hätte abwarten müssen, bevor sie die Rückforderung der streitigen Darlehen verlangte.

72 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, daß im Rahmen der gegen die Entscheidung NHM I eingereichten Klagen keine einstweiligen Anordnungen beantragt worden sind.

73 Überdies hat die Kommission, indem sie die Rückforderung einer Beihilfe verlangt hat, die sie für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt hält, dem ersten Anschein nach entsprechend ihren Verpflichtungen aus dem EGKS-Vertrag und den zu seiner Durchführung erlassenen Maßnahmen gehandelt.

74 Eine summarische Prüfung des Standpunkts der Kommission ergibt somit nicht, daß sie mit dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung gegen das Loyalitätsgebot verstoßen hätte, wohingegen die Antragstellerin einen solchen Verstoß begangen hat, indem sie die streitigen Darlehen nicht zuvor bei der Kommission angemeldet hat.

75 Unbeschadet der im Rahmen der Hauptsache vorzunehmenden Prüfung hat die summarische Prüfung der angefochtenen Entscheidung im Ergebnis nicht erkennen lassen, daß die Kommission die vorliegend anwendbaren Vorschriften offensichtlich verkannt oder einen offensichtlichen Irrtum bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage begangen hätte.

76 Nach alledem reichen die vorgetragenen rechtlichen und tatsächlichen Gründe nicht aus, um die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung der Kommission zu rechtfertigen, mit der sie die Rückforderung der vom Freistaat Bayern der Neuen Maxhütte gewährten Darlehen verlangt.

77 Der angebliche Schaden der Antragstellerin kann an diesem Ergebnis nichts ändern.

78 Zwar kann in Anbetracht der zahlreichen einander widersprechenden Argumente der Parteien und unter Berücksichtigung der besonders prekären Lage des betroffenen Unternehmens nicht ausgeschlossen werden, daß der sofortige Vollzug der Entscheidung, durch die die Rückforderung der streitigen Darlehen vom betroffenen Unternehmen angeordnet wird, den Konkurs oder die Auflösung dieses Unternehmens herbeiführt und soziale Folgen hat, die für die Antragstellerin einen schweren Schaden bedeuten könnten, auch wenn es schwierig erscheint, dessen Wahrscheinlichkeit und dessen Schwere im voraus zu beurteilen.

79 Die Gesichtspunkte, die im vorliegenden Fall zum Vorliegen und zur Schwere eines Schadens im Fall der Rückzahlung der streitigen Darlehen vorgetragen worden sind, machen jedoch gleichzeitig die Bedeutung dieser Darlehen gerade für das Überleben des Unternehmens deutlich und mindern insoweit entsprechend das Gewicht des tatsächlichen und rechtlichen Vorbringens, mit dem sich die Antragstellerin gegen die Qualifizierung der Darlehen als Beihilfe wendet.

80 Unter diesen Umständen kann die beantragte Aussetzung nicht angeordnet werden, um einen Schaden zu verhindern, der, selbst wenn er gewiß wäre, als unvermeidbare Folge der Anwendung der strengen Beihilfenregelung im Stahlsektor erscheint, die insbesondere bezweckt, die besonders schädlichen Auswirkungen der künstlichen Erhaltung von Unternehmen, die unter normalen Marktbedingungen nicht fortbestehen könnten, auf den Wettbewerb — und damit auf das Überleben leistungsstarker Unternehmen — zu verhindern.

Aus diesen Gründen

hat

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

beschlossen:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.

2. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 3. Mai 1996

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias