SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 23. November 1999 *

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung I-3274

II — Sachverhalt und Verfahren I-3274

III — Die Rechtsmittelgründe I-3276

A — Zum ersten Rechtsmittelgrund I-3277

a) Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Senkung der Abgaben an den Staat um 1,6 %) I-3277

i) Zum Umfang der richterlichen Kontrolle I-3277

ii) Zur Besonderheit des Systems der Abgaben bei Pferderennen als Rechtfertigung für die Nichteinstufung der streitigen nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe I-3279

iii) Zu den Widersprüchen in der Urteilsbegründung des Gerichts I-3283

b) Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Zahlungserleichterungen für den PMU) I-3284

c) Zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Zuweisung nicht beanspruchter Gewinne an den PMU) I-3285

d) Zum vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes I-3287

B — Zum zweiten Rechtsmittelgrund I-3288

a) Vorbringen der Beteiligten I-3288

b) Prüfung des Rechtsmittelgrundes I-3290

i) Das schutzwürdige Vertrauen: ein doppeldeutiger Begriff I-3290

ii) Der Vertrauensschutz als eigenständiger Begriff des Gemeinschaftsrechts I-3299

iii) Unterbliebene Unterrichtung über die nationale Beihilfe als Grund für den Ausschluß des Vertrauensschutzes I-3305

IV — Ergebnis I-3307

* Originalsprache: Griechisch.

I — Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft ein Rechtsmittel der Französischen Republik, das auf die Aufhebung des Urteils des Gerichts vom 27. Januar 1998 in der Rechtssache T-67/94 gerichtet ist [1]. Mit dem angefochtenen Urteil wurde über die Klage der Ladbroke Racing Ltd auf Nichtigerklärung der Entscheidung 93/625/EWG der Kommission entschieden [2]. Diese Entscheidung bezog sich auf die Einstufung einer Reihe von Maßnahmen der französischen Behörden, die die Klägerin erster Instanz bei der Kommission als Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 1 EG) angezeigt hatte. Zu den mit der Klage aufgeworfenen Problemen gehören insbesondere die beiden folgenden: erstens das von der Klägerin aufgegriffene Problem des Umfangs der richterlichen Kontrolle des Gerichts über die Beurteilung der Frage durch die Kommission, ob eine nationale Maßnahme als (rechtswidrige) staatliche Beihilfe anzusehen ist; zweitens soll sich der Gerichtshof zu den Voraussetzungen äußern, unter denen der Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend gemacht und angewendet werden kann, um die Pflicht zur Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen zu begrenzen.

1 — Urteil in der Rechtssache Ladbroke Racing/Kommission (Slg. 1998, II-1).

2 — Entscheidung vom 22. September 1993 betreffend mehrere Beihilfen der französischen Regierung zugunsten des Pari Mutuel Urbain (PMU) und der Renngesellschaften (ABl. L 300, S. 15).

II — Sachverhalt und Verfahren

2. Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache ist in den Randnummern 1 bis 36 des angefochtenen Urteils ausführlich dargestellt.

3. Die Ladbroke Racing Ltd (eine Gesellschaft englischen Rechts, die bei Pferderennen im Vereinigten Königreich und in der Europäischen Union Wetten veranstaltet und entsprechende Dienstleistungen erbringt; nachstehend: Ladbroke) reichte am 7. April 1989 gemeinsam mit sechs anderen Unternehmen der Ladbroke Gruppe eine Beschwerde gegen mehrere Maßnahmen der französischen Regierung zugunsten des Pari mutuel urbain (ein wirtschaftlicher Interessenverband, dem die führenden Rennvereine Frankreichs angehören und der über das ausschließliche Recht der Veranstaltung von Pferderennen und zur Verwaltung von Wetten der Rennvereine in Frankreich verfügt; nachstehend: PMU).

4. Am 22. September 1993 erließ die Kommission die Entscheidung 93/625, in der sie die Auffassung vertrat, daß drei der sieben Maßnahmen der französischen Regierung zugunsten des PMU staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages seien, aber Gegenstand einer Ausnahme gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c sein könnten. Bei den vier übrigen Maßnahmen ging die Kommission davon aus, daß sie die Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages nicht erfüllten.

5. Nach Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung 93/625 durch Ladbroke beantragte die Französische Republik beim Gericht die Zulassung als Streithelferin der Kommission; der Präsident der Zweiten Kammer gab diesem Antrag mit Beschluß vom 30. August 1994 statt.

6. Das Gericht stellte in mehreren Nummern der angefochtenen Entscheidung rechtliche und tatsächliche Fehler fest, von denen die fünf nachstehend angeführten von besonderem Interesse sind:

— erstens sei die angefochtene Entscheidung zu Unrecht davon ausgegangen, daß von den Wettern nicht beanspruchte Gewinne, da sie stets als „übliche Einnahmen" betrachtet worden seien, zu den „nichtstaatlichen Mitteln" gehörten und ihre Verwendung zur Deckung von Sozialausgaben und Ausgaben für die Überwachung, Kontrolle und Förderung der Pferdezucht sowie zur Finanzierung von Investitionen für die Veranstaltung von Pferderennen und Totalisatorwetten nicht als staatliche Beihilfe zu betrachten sei, da das Kriterium der staatlichen Herkunft der Mittel nicht erfüllt sei (Teile IV und V Nr. 1 der angefochtenen Entscheidung);

— zweitens hat das Gericht seine Beanstandungen auf den Teil der Entscheidung konzentriert, in dem es um die rechtliche Einordnung der nationalen Maßnahmen zur Änderung der Verteilung der Abgaben an den Staat ging. Die Kommission hatte eingeräumt, daß die Abgabenregelung für Pferderennen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt; Erhöhungen oder Senkungen der Abgabensätze stellten keine staatlichen Beihilfen dar, weil sie gleichmäßig für alle betroffenen Unternehmen gälten. Eine staatliche Beihilfe liege nur vor, wenn eine merkliche Senkung des Steuersatzes die finanzielle Lage eines Unternehmens in Monopolstellung stärke. Dies treffe im vorliegenden Fall nicht zu, weil die Senkung der Abgaben an den Staat auf die 1984 abgeschlossenen Wetten nur begrenzt gewesen (etwa 1,6 %) und in der Folge aufrechterhalten worden sei; sie habe daher nicht der Finanzierung einer punktuellen Maßnahme gedient. Die französischen Behörden hätten hierbei gehandelt, um die Einnahmen der Empfänger nichtstaatlicher Mittel dauerhaft zu erhöhen. Folglich sei sie davon ausgegangen, daß angesichts der besonderen Situation der Empfänger die betreffende Maßnahme keine staatliche Beihilfe gewesen sei, sondern eine „Reform in Form einer durch die Eigenart und die Anlage des Systems begründeten ‚Steueranpassung'" (Teile IV und V Nr. 3 der Entscheidung der Kommission);

— drittens hat das Gericht die Passage der Entscheidung 93/625 nicht gebilligt, in der die nationalen Maßnahmen zugunsten des PMU in Form von Zahlungserleichterungen durch Zahlungsaufschub beim Anteil des Staates an den Einnahmen nicht als vorübergehender Verzicht der Behörden auf die Erhebung von Abgaben oder als punktuelle Maßnahme behandelt und folglich nicht als staatliche Beihilfe bewertet worden waren (Teile IV und V Nr. 5 der Entscheidung 93/625);

— viertens ist das Gericht nicht der Begründung der Kommission gefolgt, daß die Befreiung vom Grundsatz des einmonatigen Aufschubs des Vorsteuerabzugs zwar eine Beihilfe darstelle, vom 1. Januar 1989 an aber durch eine ständige Sicherheitsleistung an den Staat ausgeglichen worden sei;

— schließlich hat das Gericht die Auffassung der Kommission beanstandet, daß die Beihilfe in Form der Freistellung vom Beitrag für den Wohnungsbau zwar seit 1989 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei, aber nicht als ungerechtfertigte Bereicherung zurückgefordert werden könne, weil der Begünstigte (PMU) sich von der Freistellung an auf sein schützenswertes Vertrauen berufen könne.

7. Entsprechend diesen Maßgaben erklärte das Gericht mit Urteil vom 27. Januar 1989 die Entscheidung 93/625 insoweit für nichtig, „... als in ihr festgestellt wird, daß die dem PMU gewährten Vorteile in Form a) der Änderung der Verteilung der Entnahmen in den Jahren 1985 und 1986, b) der Zahlungserleichterungen, die es dem PMU gestatteten, die Zahlung bestimmter Wettabgaben zu verschieben, c) der Zuweisung nicht beanspruchter Gewinne und d) der Befreiung vom einmonatigen Aufschub des Vorsteuerabzugs nach dem 1. Januar 1989 keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag sind, und als sie die Pflicht des französischen Staates, die Rückzahlung der dem PMU gewährten Beihilfe in Form der Freistellung vom Beitrag zum Wohnungsbau zu fordern, nicht mit dem Jahr 1989, sondern erst ab dem 11. Januar 1991 beginnen läßt".

8. Mit Rechtsmittelschrift vom 26. März 1998 hat die französische Regierung Rechtsmittel eingelegt, mit dem sie beantragt, das Urteil des Gerichts, insbesondere Nr. 1 des Urteilstenors, aufzuheben und dem Antrag erster Instanz der Kommission auf Abweisung der Klage von Ladbroke stattzugeben.

9. Ladbroke hatte am 27. Juli 1998 ein Anschlußrechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts eingelegt, dieses aber mit Schriftsatz vom 18. Januar 1999 an den Gerichtshof zurückgenommen.

III — Die Rechtsmittelgründe

10. Die französische Regierung macht zwei Aufhebungsgründe geltend. Der erste Grund betrifft die Abschnitte des angefochtenen Urteils, die zur teilweisen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission geführt haben, weil sie zu Unrecht bestimmte Maßnahmen der französischen Regierung zugunsten von PMU nicht als staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag behandelt habe. Der zweite Grund bezieht sich auf den Abschnitt des angefochtenen Urteils, in dem festgestellt wird, daß die Kommission die Pflicht der französischen Behörden, eine der rechtswidrig gewährten Beihilfen zurück-

zufordern, nicht unter Berufung auf das angeblich schutzwürdige Vertrauen des Begünstigten habe zeitlich begrenzen dürfen.

A — *Zum ersten Rechtsmittelgrund*

11. Dieser erste Rechtsmittelgrund, mit dem eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages gerügt wird, gliedert sich in vier Teile.

a) Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Senkung der Abgaben an den Staat um 1,6 %)

12. Die Rechtsmittelführerin beanstandet die Randnummern 42 bis 62 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht entschieden hat, daß die Senkung der Abgaben auf die Pferdewetten zugunsten des französischen Staates entgegen der Auffassung der Kommission eine staatliche Beihilfe darstelle. Dem Gericht sei eine Reihe von Rechtsfehlern in Zusammenhang mit der Natur der richterlichen Kontrolle, dem Verständnis der streitigen Entscheidung der Kommission, der rechtlichen Einstufung der Tatsachen und der Pflicht zur Begründung gerichtlicher Entscheidungen unterlaufen.

i) Zum Umfang der richterlichen Kontrolle

13. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht die Auffassung vertreten (Randnrn. 52), daß der Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages ein objektiver Begriff sei; daher unterliege die Einstufung einer nationalen Maßnahme als Beihilfe in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Wenn keine besonderen Umstände vorlägen, die insbesondere mit der Komplexität der betreffenden staatlichen Maßnahme zusammenhingen, sei es im Rahmen der Qualifizierung einer staatlichen Maßnahme als Beihilfe grundsätzlich nicht gerechtfertigt, der Kommission einen weiten Spielraum einzuräumen oder die Kontrolle des Gerichts erster Instanz allein auf die Ermittlung von offensichtlichen Beurteilungsfehlern zu beschränken.

14. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, das Gericht habe Natur und Umfang der von ihm auszuübenden richterlichen Kontrolle fehlerhaft festgelegt. Ladbroke ist demgegenüber der Meinung, das Gericht habe sich zu Recht nicht auf die Prüfung offensichtlicher Beurteilungsfehler beschränkt, sondern die Richtigkeit der Thesen der Kommission bezüglich der Zuordnung der Maßnahmen zugunsten des PMU zum Anwendungsbereich von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages einer erschöpfenden Kontrolle unterzogen.

15. Meines Erachtens kann dem Gericht bezüglich des Umfangs richterlicher Kontrolle der streitigen Würdigungen der

Kommission kein Rechtsfehler angelastet werden. Zu Recht hat es in seinem Urteil (Randnr. 52) darauf hingewiesen, daß der Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Vertrages ein reiner Rechtsbegriff sei und anhand objektiver Gesichtspunkte beurteilt werden müsse. Daher müssen Gerichtshof und Gericht wie auch das nationale Gericht, wenn sie zu prüfen haben, inwieweit eine nationale Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages einzustufen ist, — *grundsätzlich und soweit wie möglich* — eine erschöpfende materielle Kontrolle durchführen. Hiervon darf nur dann abgegangen werden, wenn das Gericht das Vorliegen spezifischer Voraussetzungen feststellt, die eine ausgedehnte richterliche Kontrolle ausschließen. Diese Voraussetzungen können sich aus der Komplexität und Technizität bestimmter Wertungen ergeben, die unmittelbar mit der Lösung der Rechtsfrage zusammenhängen, d. h. der rechtlichen Qualifizierung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe. Unzulässig wäre die Aussage, daß bei einem Problem der Auslegung oder Anwendung von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages diese besonderen Voraussetzungen, die die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle in der Sache einschränken, von vorneherein erfüllt wären.

16. Es sei noch bemerkt, daß der Umfang der Befugnisse des Richters bei der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit eines Verwaltungsakts — wie des in erster Instanz angefochtenen — nicht absolut und statisch festgelegt werden kann. Unabhängig von der unbestreitbaren Notwendigkeit, sich den Gegebenheiten jedes Rechtsstreits anzupassen, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Neigung zur dynamischen Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle und zur Verstärkung der richterlichen Befugnisse festzustellen, dies selbst bei komplexen rechtlichen Problemen, die wie die im Bereich des Wettbewerbsrechts stark von der Wirtschaft geprägt sind [3]. Diese Tendenz ist das Ergebnis der grundlegenden Neigung jedes Justizorgans — wie des Gerichtshofes —, eine möglichst vollständige gerichtliche Kontrolle sicherzustellen, um dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit gerecht zu werden und die Rechte der Rechtsuchenden zu schützen. Die Durchführung

3 — Ein charakteristisches Beispiel hierfür stellt in meinen Augen die Entwicklung der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen der Kommission zur Vereinbarkeit von Unternehmenszusammenschlüssen mit den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln dar.
Nach ständiger Rechtsprechung nimmt der Gemeinschaftsrichter zwar grundsätzlich eine umfassende Prüfung vor, hat aber „... seine Überprüfung der Würdigung komplexer wirtschaftlicher Gegebenheiten durch die Kommission notwendig auf die Frage zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, ob die Begründung ausreichend ist, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung des Sachverhalts und kein Ermessensmißbrauch vorliegen". Diese Beschränkung, die der Gemeinschaftsrichter sich selbst auferlegt — und die möglicherweise einen Widerspruch enthält („umfassende" Prüfung der Sache einerseits, auf „offensichtliche" Fehler der Verwaltungsbehörde beschränkte Kontrolle andererseits) —, betrifft insbesondere die Entscheidungen der Kommission im Rahmen der von ihr durchgeführten Kontrolle der Einhaltung der Regeln gesunden Wettbewerbs (vgl. insbesondere Urteile des Gerichtshofes vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-7/95 P, Deere/Kommission, Slg. 1998, I-3111, Randnr. 34, und vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 42/84, Remia u. a./Kommission, Slg. 1985, 2545, Randnr. 34, sowie Urteil des Gerichts vom 24. Oktober 1997 in der Rechtssache T-243/94, British Steel/Kommission, Slg. 1997, II-1887, Randnrn. 107 bis 113.
In Wirklichkeit aber bezweckt diese Rechtsprechung nicht, die Bandbreite der Entscheidung des Gemeinschaftsrichters über den materiellen Streitgegenstand einzuschränken, sondern diesem die Möglichkeit zu sichern, Herr seiner eigenen Tätigkeit zu bleiben, indem er den Umfang seiner Untersuchungen in jedem konkreten Fall selbst festlegt.
Wie dem Urteil vom 31. März 1998 in den Rechtssachen C-68/94 und C-30/95 (Frankreich u. a./Kommission, Slg. 1998, I-1375) zu entnehmen ist, besteht ein klarer Wille des Gemeinschaftsrichters, diese Befugnis für eine vollständigere Überprüfung als bisher einzusetzen. Er kann als Prämisse seiner Argumentation sicherlich ein etwaiges „Ermessen" der Kommission „namentlich bei Beurteilungen wirtschaftlicher Art" berücksichtigen (Randnrn. 223 und 224); dann aber nimmt er eine inhaltliche Prüfung von Fragen eindeutig wirtschaftlicher Art vor. Er stellt z. B. fest, daß die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen „keine privilegierte Beziehung für den Vertrieb von Kalierzeugnissen unterhielten", und daß „das Gewebe der strukturellen Verflechtungen... insgesamt nicht so dicht und nicht so schlüssig erwiesen [ist], wie dies die Kommission darzustellen versucht hat" (Randnrn. 230 bis 237). Am Ende schließlich widerlegt er rein tatsächliche und besonders technische Ausführungen der Kommission (Randnrn. 237 und 244) und übt damit eine erschöpfende materielle Kontrolle durch. Diese Entwicklung ist durchaus legitim, wenn man die Vertrautheit mit dieser Art von Rechtsstreit in Rechnung stellt, die Gerichtshof und Gericht erworben haben. Es wäre in der Tat absurd, dem Gemeinschaftsrichter die Möglichkeit zu beschneiden, die erworbene Erfahrung zur Schließung von Lücken der gerichtlichen Kontrolle einzusetzen.

einer erschöpfenden inhaltlichen Kontrolle in Rechtssachen wie der vorliegenden ist mithin sicherlich kein Versuch des Richters, sich in die Verwaltungstätigkeit der Kommission einzumischen, sondern sehr wohl eine pflichtbewußte Ausübung seiner Aufgabe in einer Rechtsordnung, die wie das Gemeinschaftsrecht vom Grundsatz der Rechtmäßigkeit und vom Rechtsstaatsprinzip beherrscht wird.

ii) Zur Besonderheit des Systems der Abgaben bei Pferderennen als Rechtfertigung für die Nichteinstufung der streitigen nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe

17. Die französische Regierung steht auf dem Standpunkt, daß das Gericht Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der Argumente der Kommission, mit denen diese eine Einstufung der streitigen nationalen Maßnahme als (rechtswidrige) staatliche Beihilfen abgelehnt habe, falsch beurteilt habe. Sie stützt ihre Argumentation darauf, daß das Gericht außer acht gelassen habe, daß die Kommission ihre Begründung auf die Besonderheit von Natur und Anlage des Systems der Abgaben auf Pferderennwetten in Frankreich gestützt habe. Die Besonderheit des Systems hänge unmittelbar mit den drei Kriterien zusammen, die die Kommission zur Rechtfertigung ihrer Auffassung herangezogen habe, daß die streitige Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe gelten könne. Das Gericht habe das auf die Besonderheit des Systems gestützte Argument völlig verkannt, obwohl es in den Stellungnahmen der Kommission und der französischen Regierung klar herausgestellt worden sei. Außerdem sei das gleiche Argument vom Gerichtshof in einer jüngeren Rechtssache herangezogen worden, um die Rügen von Ladbroke gegen eine von der französischen Regierung angeblich gewährte staatliche Beihilfe zugunsten von PMU zurückzuweisen [4]. Insgesamt sei sie der Auffassung, daß das erstinstanzliche Gericht die Begründung des bei ihm angefochtenen Aktes nicht verstanden habe, ein ihm ordnungsgemäß vorgetragenes inhaltliches Argument nicht geprüft oder jedenfalls die maßgebliche Frage von „Eigenart und Anlage des Systems" nicht zutreffend ausgelegt habe.

18. Diese Rügen der Rechtsmittelführerin, denen Ladbroke in ihrer Stellungnahme entgegengetreten ist, machen einige Bemerkungen erforderlich.

19. Zu allererst sei darauf hingewiesen, daß ausdrückliche Bezugnahmen auf „Eigenart und Anlage des Systems" als Kriterium für die Einbeziehung einer Maßnahme in die Kategorie der staatlichen Beihilfen in der Rechtsprechung, wie auch die Rechtsmittelführerin einräumt, äußerst selten anzutreffen sind. In der Rechtssache Italien/Kommission [5], die die italienische Textilindustrie betraf, hat der Gerichtshof festgestellt, daß die zu prüfende Maßnahme die begünstigten Unternehmen teilweise „... von den finanziellen Lasten freistellen soll, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Sozialversicherungssystems ergeben, ohne daß diese Befreiung durch die Natur oder den inneren Aufbau dieses Systems gerechtfertigt ist". Eine eingehendere Analyse dessen, was unter „Eigenart und Anlage des Systems" zu verstehen ist oder unter diesen Begriff fällt, hat der Gerichtshof nicht unternommen. Tatsächlich hat er in seiner Argumentation

4 — Urteil vom 9. Dezember 1997 in der Rechtssache C-353/95 P (Tiercé Ladbroke/Kommission, Slg. 1997, I-7007, Randnrn. 34 und 35).

5 — Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73 (Slg. 1974, 709, Randnrn. 32 ff.).

nicht auf dieses Kriterium abgestellt, sondern auf den Ausnahmecharakter der streitigen nationalen Vorschrift gegenüber dem System, das sozusagen die „normale Rechtslage" darstellte, wobei selbstverständlich parallel hierzu Besonderheiten des Systems, soweit sie nachgewiesen wären, gegebenenfalls entscheidende Unterschiede im Vergleich mit den allgemeinen Regeln rechtfertigen könnten.

20. Zu dem gleichen Ergebnis ist übrigens Generalanwalt Darmon in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Sloman Neptun gelangt[6]. Entgegen der Annahme der Rechtsmittelführerin konzentriert sich die Analyse des Generalanwalts in dieser Rechtssache auf die Bedeutung des Ausnahmecharakters einer Maßnahme gegenüber dem System, zu dem sie gehört, als Kriterium für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, und nicht auf „Eigenart und Anlage des Systems" an sich. Weder diese Schlußanträge noch das genannte Urteil Italien/Kommission enthalten mit anderen Worten ausreichende Auslegungskriterien bezüglich der Bedeutung, die die Besonderheiten eines Systems unter Umständen bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages haben könnten.

21. Das Urteil Tiercé Ladbroke/Kommission vom 9. Dezember 1997[7] ist insoweit für den vorliegenden Fall von größerem Interesse. Nach der Darstellung der Konzeption des Systems der Abgaben auf Totalisatorwetten (Randnr. 34) hat der Gerichtshof in diesem Urteil ausgeführt: „[D]as System der gesetzlichen Steuerabzüge bei den Wetten für die französischen Rennen [wurde] in Anbetracht der rechtlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten der Pferderennen und Totalisatorwetten in Frankreich erlassen. Es kann nicht verlangt werden, daß dieses System auf die Totalisatorwetten für die belgischen Rennen übertragen wird, die in einem anderen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen durchgeführt werden. Da außerdem in Frankreich und Belgien unterschiedliche Abgabensätze gelten und die Anwendung der belgischen Sätze auf die in Frankreich abgeschlossenen Wetten aus den in Randnummer 34 des vorliegenden Urteils genannten, mit der Konzeption des Systems der Totalisatorwette zusammenhängenden Gründen gerechtfertigt ist, kann die Verteilung dieser Abgabe auf die verschiedenen Empfänger in den beiden Fällen jedenfalls nicht genau auf der gleichen Grundlage erfolgen." [8]

22. In dem genannten Urteil hat der Gerichtshof besondere Natur und inneren Aufbau des Systems der Steuerabzüge auf Wetten bei Pferderennen zur Rechtfertigung seines Standpunktes herangezogen, daß zum einen die Unterschiede bei den Abzügen, die auf Wetten in Frankreich und in Belgien erfolgen, und zum anderen bei der Anwendung belgischer Steuersätze für in Frankreich abgeschlossene Wetten auf belgische Pferderennen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Folgt man dieser Begründung des Gerichtshofes, so sind Eigenart und Anlage des besonderen Rahmens zu prüfen, zu dem die streitige nationale Maßnahme gehört. Der vorstehend dargestellte Standpunkt der Rechtsprechung ist für die Entscheidung dieses Rechtsstreits um so wichtiger, als er in einer

6 — Urteil des Gerichtshofes vom 17. März 1993 in den Rechtssachen C-72/91 und C-23/91 (Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887).

7 — Zitiert in Fußnote 4.

8 — Randnr. 35.

Rechtssache bezogen wurde, die ganz genau den gleichen rechtlichen und tatsächlichen Rahmen betraf, nämlich die Frage der Steuerabzüge bei Totalisatorwetten in Frankreich.

23. Wir kommen damit zur Prüfung der besonderen Rügen, die die Rechtsmittelführerin gegen das Urteil erster Instanz erhebt. Ich bin der Auffassung, daß das Gericht die Notwendigkeit, Eigenart und Anlage des Systems, zu dem die streitige Maßnahme gehörte, vor deren Einstufung als staatliche Beihilfe zu untersuchen, weder verkannt noch fehlerhaft ausgelegt hat.

24. Ein erster Hinweis darauf, daß das Gericht eine Berücksichtigung von „Eigenart und Anlage des Systems" zu dem Zeitpunkt, als die Prüfung der tatsächlichen Umstände im Licht von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages anstand, weder falsch verstanden noch abgelehnt hat, ergibt sich aus Randnummer 76 des angefochtenen Urteils. Nach der Feststellung, daß „... die für [den PMU] geltende Steuerregelung nicht nur diese Besonderheit [der Veranstaltung von Totalisatorwetten in Frankreich] berücksichtigt, sondern sämtliche charakteristischen Merkmale der Veranstaltung von Pferderennen", hat das Gericht sich auf den Standpunkt gestellt, daß „... die Kommission zu Recht die Auffassung vertreten [konnte], daß das besondere System der Abzüge und Entnahmen, das den Teil des Wettaufkommens festlegt, [der jeweils] dem Staat, den Wettern, dem PMU bzw. den Rennvereinen zusteht, keine Ausnahmeregelung von dem für andere Tätigkeiten geltenden allgemeinen Besteuerungssystem und die betreffende Maßnahme folglich allein im Rahmen des Sonderbesteuerungssystems des Sektors Pferderennen zu prüfen war". Diese Äußerung des Gerichts betrifft allerdings nicht die besondere Maßnahme der Senkung der Abzüge zugunsten des Staates um 1,6 %, auf die sich die französische Regierung in diesem Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes bezieht; sie zeigt indessen, daß das Gericht sich der Besonderheiten des rechtlichen Rahmens für die Abzüge zugunsten des Staates bei den Einnahmen aus den Totalisatorwetten in Frankreich zumindest bewußt gewesen ist und diese in seine Betrachtung einbezogen hat.

25. Was insbesondere die Rügen der französischen Regierung betrifft, die ich hier prüfe, muß unbedingt herausgestellt werden, daß die Argumentation der Rechtsmittelführerin auf einem Fehlverständnis der Entscheidung der Kommission beruht. Diese hat nicht etwa die Besonderheit des französischen Systems der Erhebung von Abgaben auf Totalisatorwetten a priori und in unbestimmten Wendungen anerkannt, um die Einstufung der Senkung der Abgaben zugunsten des Staates als staatliche Beihilfe ablehnen zu können, vielmehr zunächst drei Auslegungskriterien angewandt und darauf drei Argumente gestützt — a) die betreffende Maßnahme war nur eine begrenzte Senkung des Abgabensatzes, die die finanzielle Lage eines Unternehmens in Monopolstellung nicht stärkte; b) die Maßnahme war auf Dauer angelegt; c) sie sollte keine punktuelle Operation finanzieren —, um daraus den Schluß zu ziehen, daß es keine staatliche Beihilfe war, sondern eine „Reform in Form einer durch die Eigenart und die Anlage des Systems begründeten ‚Steueranpassung'". Folglich hat das Gericht, da es den Aussagewert und die Richtigkeit dieser drei Kriterien in den Randnummern 56 bis 62 in Frage gestellt hat, mit Recht auch die Schlußfolgerung der Kommission beanstandet, daß die streitige französische Maßnahme eine „Reform in Form einer durch die Eigenart

und die Anlage des Systems begründeten ‚Steueranpassung'" sei.

26. Im übrigen darf sich auch das Kriterium der „Eigenart und Anlage des Systems" im Vergleich zu den anderen drei Kriterien nicht verselbständigen und von Amts wegen als Rechtsgrundlage der streitigen Beurteilung durch die Kommission behandelt werden. Erstens würde ein solcher Ansatz in direktem Widerspruch zum Wortlaut der Entscheidung der Kommission stehen. Zweitens würde der vage Hinweis auf die Besonderheit eines Systems und auf seine Eigenart und seine Anlage zur Rechtfertigung einer nationalen Verhaltensweise keinesfalls ausreichen, um diese dem Tatbestand des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages zu entziehen. Der Rückgriff auf Argumente dieser Art setzt eine gründliche und ins Einzelne gehende Untersuchung der Gegebenheiten des Falles voraus, die die Richtigkeit dieser Argumente erweisen muß. Wenn mit anderen Worten die Eigenart und die Anlage des Systems der Abgabenerhebung auf Totalisatorwetten in Frankreich nach Maßgabe des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts den Erlaß von Maßnahmen der hier zu prüfenden Art rechtfertigen können soll, hätte die Kommission durch eine ausführliche Darlegung von Argumenten den Kausalzusammenhang zwischen dem Argument der „Eigenart des Systems" und der Schlußfolgerung belegen müssen, daß die nationale Maßnahme nicht zur Kategorie staatlicher Beihilfen gehört. Da die dem Gericht vorgetragenen Gesichtspunkte, wie sie im angefochtenen Urteil dargestellt sind, keine konkreten und detaillierten Argumente erkennen lassen, die klar gezeigt hätten, daß die streitige nationale Maßnahme durch Eigenart und Anlage des Systems der Abgaben auf Rennwetten in Frankreich gerechtfertigt war, kann die Entscheidung des Gerichts, die Senkung des Abgabensatzes als staatliche Beihilfe zu bewerten, nicht als rechtlich unangemessen betrachtet werden.

27. Im gleichen Zusammenhang ist auch das Vorbringen, das Gericht habe einen Fehler begangen, weil es die drei genannten Kriterien der Kommission im Lichte der Eigenart und der Anlage des Systems der Abgaben auf Totalisatorwetten nicht geprüft habe, als unbegründet anzusehen. Erstens hat das Gericht die Richtigkeit dieser Kriterien nicht *in abstracto* geprüft, sondern deren praktische Wirkung und Rechtmäßigkeit im besonderen Rahmen des bei ihm anhängigen Prozesses untersucht, d. h. im Rahmen des besonderen Systems der Beträge, die zugunsten des Staates vom Aufkommen der Rennwetten in Frankreich abgezogen wurden; damit aber hat es Natur und Besonderheit dieses Systems berücksichtigt. Selbst wenn zweitens der Parameter der Eigenart und Anlage des streitigen Systems im Keim Argumente enthalten hätte, die das Gericht hätten bewegen können, der Argumentation der Kommission bezüglich dieser drei Kriterien zu folgen, so bleibt doch richtig, wie wir sahen, daß solche Argumente der Prüfung des Gerichts nicht unterstellt worden sind.

28. Die französische Regierung macht ferner geltend, daß selbst für den Fall, daß das Gericht Eigenart und Natur des Systems bei seiner Würdigung der Rechtmäßigkeit der Standpunkte der Kommission berücksichtigt haben sollte, dieser Teil des Urteils gleichwohl wegen fehlerhafter rechtlicher Einstufung der maßgeblichen tatsächlichen Umstände für nichtig erklärt werden müßte. Sie beanstandet insoweit Randnummer

58 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht die Argumentation der Kommission — die Senkung der Abgabensätze habe keine punktuelle Maßnahme finanzieren sollen — zurückgewiesen und festgestellt hat, daß diese Änderung unabhängig von ihrer Zielsetzung die Finanzierung von Aktionen des PMU möglich gemacht und diesem insbesondere ermöglicht hätten, „die Kosten der Umstellung auf EDV-Betrieb und der Neustrukturierung seiner Geschäfte, die beide für die Organisation seiner betrieblichen Aufgaben erforderlich gewesen seien, zu tragen". Die Rechtsmittelführerin beanstandet ferner Randnummer 59 des Urteils und macht geltend, das Gericht habe zu Unrecht angenommen, daß die von den französischen Behörden beschlossene Senkung des Satzes der öffentlichen Abgabe nicht geringfügig gewesen sei.

29. Mit diesem Vorbringen greift die französische Regierung in Wirklichkeit die Tatsachenfeststellung des Gerichts an. Folglich sind die entsprechenden Rügen, soweit sie sich gegen tatsächliche Feststellungen des Gerichts richten, als unzulässig zurückzuweisen [9].

9 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes darf das Rechtsmittel nur auf Gründe gestützt werden, mit denen die Verletzung von Rechtsnormen gerügt wird, nicht aber auf solche, die sich gegen die Tatsachenfeststellung richten. Als Tatsacheninstanz ist das Gericht erster Instanz für die Feststellung der Tatsachen ausschließlich zuständig. Der Gerichtshof kontrolliert lediglich deren rechtliche Würdigung und die Rechtsfolgen, die das Gericht hieraus abgeleitet hat, sofern sich nicht aus den Prozeßakten ergibt, daß seine Feststellungen tatsächlich falsch sind (Fehldeutung von Schriftstücken). Vgl. insbesondere Urteile vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache C-136/92 P (Kommission/Brazzelli Lualdi u. a., Slg. 1994, I-1981, Randnrn. 48 und 49) und vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-8/95 P (New Holland Ford/Kommission, Slg. 1998, I-3175).

iii) Zu den Widersprüchen in der Urteilsbegründung des Gerichts

30. Nach Auffassung der Rechtsmittelführerin ist die Begründung des angefochtenen Urteils widersprüchlich. Sie verweist insbesondere auf Randnummer 154 des Urteils, wonach für das Gericht „... der angefochtenen Entscheidung zu entnehmen [ist], daß solche Handelsbeziehungen zwischen Frankreich und den übrigen Mitgliedstaaten vor der Gründung des PMI im Jahre 1989 nicht bestanden, was bedeutet, daß vor diesem Zeitpunkt zwischen dem PMU und den übrigen auf dem Gemeinschaftsmarkt für Totalisatorwetten tätigen Wirtschaftsteilnehmern nicht einmal Wettbewerb herrschte". Nach dieser Feststellung hätte das Gericht dann auch einräumen müssen, daß keine Maßnahme zugunsten des PMU vor 1989, insbesondere nicht der Verzicht auf einen Teil der Abgaben zugunsten des Staates in den Jahren 1985 und 1986, eine staatliche Beihilfe sein konnte.

31. Dieses Vorbringen der Rechtsmittelführerin geht fehl. Wie Ladbroke zu Recht betont hat, führt die Feststellung fehlenden Wettbewerbs zum Zeitpunkt des Erlasses einer nationalen Maßnahme zugunsten bestimmter Unternehmen nicht notwendig dazu, dieser Maßnahme die Einstufung als staatliche Beihilfe vorzuenthalten. Die Kriterien für die Annahme einer staatlichen Beihilfe, die sich auf Handels- und Marktsituation beziehen, müssen in dynamischer Perspektive gesehen werden. Es müssen mit anderen Worten die wahrscheinlichen Perspektiven und Entwicklungen des zwischenstaatlichen Handels, der Handelsströme und des Verhaltens

von Unternehmen und Verbrauchern berücksichtigt werden, um die Dynamik der Auswirkung des beanstandeten Verhaltens auf die Wettbewerbsbedingungen sichtbar zu machen.

32. Dieser naheliegende Aspekt der Prüfung, ob die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages erfüllt sind, ist von Generalanwalt Tesauro in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Belgien/Kommission [10] anerkannt worden, wo die Rede ist von der „... Notwendigkeit ..., die Beeinträchtigung des Handels (wie übrigens auch die Verfälschung des Wettbewerbs) in einer Entwicklungsperspektive zu würdigen", sowie von der Berücksichtigung der „voraussichtliche[n] Entwicklung der Handelsströme" [11]. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof seine Feststellung des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages genau damit begründet, es könne nicht ausgeschlossen werden, daß eine Beihilfe „... den Wettbewerb verfälschen kann ..." [12], weil „... *verständigerweise vorauszusehen [ist]* [13], daß die SA Tubemeuse [Empfängerin der Beihilfe] ihre Tätigkeiten nunmehr auf den Binnenmarkt der Gemeinschaft ausrichten [wird]" [14].

33. Aufgrund dieser Erwägungen war das Gericht vollends berechtigt, das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe in Form der Senkung der öffentlichen Abgaben für das System der Totalisatorwetten in Frankreich zu bejahen; dieses Ergebnis und seine rechtliche Angemessenheit wird im übrigen nicht durch die Feststellung des Gerichts in Randnummer 154 des angefochtenen Urteils widerlegt, daß vor 1989 zwischen dem PMU und den übrigen auf dem Gemeinschaftsmarkt für Rennwetten tätigen Wirtschaftsteilnehmern kein Wettbewerb geherrscht habe.

b) Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Zahlungserleichterungen für den PMU)

34. Dieser Teil betrifft die Randnummern 68 bis 82 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht entschieden hat, daß die Kommission mit ihrer Annahme, die Zahlungserleichterungen, die PMU erlaubten, die Zahlung bestimmter von den Wetten abzuziehender Beträge aufzuschieben, stellten keine (rechtswidrige) staatliche Beihilfe dar, Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages falsch angewandt habe. Die Rechtsmittelführerin wiederholt im wesentlichen die gleichen Rügen, die sie mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes bezüglich des Umfangs der richterlichen Kontrolle und der Nichtberücksichtigung von Eigenart und Anlage des Systems der Abgaben auf Totalisatorwetten in Frankreich vorgebracht hat. Diese Rügen sind allerdings aus den bereits angeführten Gründen zurückzuweisen.

35. Außerdem beanstandet die französische Regierung die Randnummern 79 und 81 des angefochtenen Urteils. Ihr Vorbringen in dieser Richtung ist aber ebenfalls zurückzuweisen.

10 — Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Slg. 1990, I-959).

11 — Nr. 29 der Schlußanträge.

12 — Randnr. 35 des Urteils.

13 — Hervorhebung von mir.

14 — Randnr. 38 des Urteils.

36. Zu Randnummer 79 macht die französische Regierung geltend, das Gericht habe zu Unrecht entschieden, daß in der Entscheidung der Kommission nicht belegt sei, daß die Änderung der Zahlungsregelung für öffentliche Abgaben an den Staat keine punktuelle Sondermaßnahme, sondern eine allgemeine Änderung der Besteuerungsregelung für den gesamten Sektor der Pferderennen und nicht nur für den PMU darstelle.

37. Die Rechtsmittelführerin will in Wirklichkeit den Gerichtshof zu einer Neubewertung der Tatsachen bewegen, um so den Standpunkt des Gerichts zu Fall zu bringen, daß die streitige nationale Maßnahme eine punktuelle Maßnahme ausschließlich zugunsten des PMU war. Das entsprechende Vorbringen ist daher als unzulässig zurückzuweisen, soweit es aus dem Rahmen eines Rechtsmittels herausfällt. Aber selbst wenn man es so verstehen wollte, daß es sich auf eine Änderung des Inhalts der Entscheidung der Kommission oder auf das Fehlen der Prüfung eines wesentlichen Arguments bezöge, müßte es als unbegründet zurückgewiesen werden. Dem Gericht waren die Passagen der angefochtenen Entscheidung, auf die sich die Rechtsmittelführerin bezieht, bekannt (ich verweise insoweit auf Randnr. 31 des angefochtenen Urteils); es hat den Gesamtinhalt der Entscheidung 93/625 der Kommission genau eingestuft und dann festgestellt, daß dieser Entscheidung kein Gesichtspunkt entnommen werden könne, der die streitige Regelung nicht zu einer punktuellen Maßnahme, sondern zu einer Steuerreform allgemeiner Art machen würde.

38. Was Randnummer 81 des angefochtenen Urteils betrifft, so beanstandet die Rechtsmittelführerin die Auffassung des Gerichts, daß die Kommission keine ausreichenden Beweise für ihr Vorbringen angetreten habe, daß das staatliche Eingreifen im Rahmen einer besonders belastenden Besteuerung des Pferderennsektors zu sehen sei, die eindeutig höher als die anderer Unternehmen sei.

39. Da dieses Vorbringen sich auf die Bewertung der Tatsachen durch das Gericht bezieht, kann es im Rahmen des Rechtsmittels nicht geprüft werden. Folglich ist dieser Teil des ersten Rechtsmittelgrundes zum Teil als unzulässig, zum Teil als unbegründet zurückzuweisen.

c) Zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes (Zuweisung nicht beanspruchter Gewinne an den PMU)

40. In den Randnummern 96 bis 112 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Feststellung der Kommission zurückgewiesen, daß das französische Dekret, mit dem die von den Wettern nicht beanspruchten Gewinne dem PMU zugewiesen worden seien, keine staatliche Beihilfe darstelle, weil diese Beträge „übliche Einnahmen" und keine „staatlichen Mittel" im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages seien.

41. Nach Auffassung der französischen Regierung ist das angefochtene Urteil in

diesem Punkt aufzuheben. Die betreffenden Beträge seien den Rennvereinen schon immer zugewiesen worden, so daß die streitige nationale Maßnahme die Bandbreite der Möglichkeiten der Verwendung dieser Beträge (erweiternd) verändert habe, ohne daß man deshalb von einer Zuweisung staatlicher Mittel an den PMU sprechen könne. Angesichts der Eigenart und Anlage des Systems der Rennwetten stellten die Einnahmen, die den Rennvereinen nach Auszahlung der Gewinne der Wetter und Abführung der öffentlichen Abgaben verblieben, notwendig übliche Einnahmen dar. Wenn die staatlichen Behörden zu einem gegebenen Zeitpunkt die Möglichkeiten der Nutzung eines Teils dieser Einnahmen einschränkten und sie bestimmten Zwecken widmeten, wandle das sie nicht aus üblichen Einnahmen in staatliche Mittel um. Im übrigen mache der Umstand, daß die Widmung „privater" Einnahmen eines Unternehmens einer staatlichen Regelung unterworfen werde, diese nicht zu staatlichen Beihilfen [15].

42. Dieser Darlegung kann ich nicht beipflichten. Mit ihrem vagen, nicht durch Beweisantritte gestützten Hinweis auf die angeblichen Besonderheiten und Merkmale des Systems der Verteilung der Einnahmen aus Totalisatorwetten in Frankreich versucht die Rechtsmittelführerin, gegen die Feststellung des Gerichts anzugehen, daß diese Einnahmen unabhängig von ihrer Einstufung vom Staat kontrolliert wurden und daher staatliche Mittel darstellten. Mit seiner Begründung in den Randnummern 105 bis 111 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Einstufung der streitigen nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe in rechtlich nicht zu beanstandender Weise vollzogen.

43. Im einzelnen hat das Gericht nach dem Hinweis, daß die betreffende Maßnahme es den Rennvereinen ermöglicht hat, bestimmte soziale Aufgaben des PMU zu finanzieren, anhand bestimmter Kriterien festgestellt, daß nicht beanspruchte Gewinnbeträge in Frankreich von den zuständigen nationalen Behörden kontrolliert werden. Da die streitige nationale Regelung die möglichen Verwendungszwecke für diese Beträge auf andere als die ursprünglich vorgesehenen Tätigkeiten der Rennvereine erweitert, hat der nationale Gesetzgeber mit dieser Erweiterung offensichtlich „... auf Mittel verzichtet, die sonst in den Staatshaushalt gelangt wären, so daß auch aus diesem Grund die auf die Überlassung staatlicher Mittel an den Begünstigten abstellende Anwendungsvoraussetzung des Artikels 92 Absatz 1 im vorliegenden Fall erfüllt ist" [16].

44. Ergänzt sei noch, daß der Argumentationsweg des Gerichts beim Nachweis, daß es sich um eine staatliche Beihilfe handelt, vollkommen mit der vom Gerichtshof eingeschlagenen Richtung der Rechtsprechung in Einklang steht. Insoweit darf auf das jüngste Urteil Piaggio [17] hingewiesen werden, in dem die Weite des Begriffs der staatlichen Beihilfe unterstrichen wird, wie er Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages zugrunde liegt. Dieser Rechtsbegriff „... schließt zwangsläufig Vorteile ein, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen

15 — Die Rechtsmittelführerin verweist auf Randnrn. 65 bis 67 des Urteils des Gerichts vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache T-358/94 (Air France/Kommission, Slg. 1996, II-2109).

16 — Randnr. 109 des angefochtenen Urteils.

17 — Urteil des Gerichtshofes vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-295/97 (Piaggio, Slg. 1999, I-3735).

Mitteln finanziert werden oder die eine zusätzliche Belastung für den Staat oder die für diesen Zweck benannten oder errichteten Einrichtungen darstellen" [18]. Im Urteil Piaggio ist anerkannt worden, daß die Anwendung einer nationalen Regelung, um das Unternehmen unter eine außerordentliche Verwaltung zu stellen, die ihm die Fortsetzung seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten erlaubt, gegebenenfalls eine staatliche Beihilfe darstellen kann, wenn sie den betreffenden Unternehmen bestimmte Vergünstigungen gewährt, die eine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Hand „... in Form einer staatlichen Bürgschaft, eines tatsächlichen Verzichts auf öffentliche Forderungen, des Erlasses von Geldbußen oder anderen Zwangsgeldern oder einer Verringerung des Abgabensatzes" [19] bewirken.

45. Das von der Rechtsmittelführerin genannte Urteil Air France/Kommission bestätigt aber ebenfalls, daß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages „... alle Geldmittel [erfaßt], auf die der öffentliche Sektor tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen kann, ohne daß es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen dieses Sektors gehören" [20]. Auch wenn die entsprechenden Beträge sich nicht ständig im Vermögen des Staates befinden, reicht folglich doch der Umstand, daß sie ständig unter der Kontrolle der öffentlichen Hand und damit zur Verfügung der zuständigen nationalen Behörden stehen, aus, um sie als staatliche Beihilfen einzustufen und damit die streitige französische Regelung unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages fallen zu lassen.

46. Demgemäß ist das Vorbringen der Rechtsmittelführerin zum dritten Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes unbegründet.

d) Zum vierten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes

47. Dieser Teil betrifft die Randnummern 113 bis 122 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht einen Tatsachenfehler der Kommission beanstandet. Genauer gesagt soll die Kommission bei der gemeinschaftsrechtlichen Beurteilung der nationalen Maßnahme, mit der die Rennvereine von der Regel der einmonatigen Verschiebung des Vorsteuerabzugs befreit wurden, einen offensichtlichen Tatsachenfehler begangen haben, weil sie davon ausgegangen sei, daß das System der ständigen Sicherheitsleistung beim Staat (zum Ausgleich für die Befreiung von der Verschiebung beim Vorsteuerabzug) seit 1989 in Kraft sei, obwohl es seit 1969 gegolten habe.

48. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, das Gericht habe sich bei der Prüfung, inwieweit die Beurteilung der Recht-

18 — Urteil Piaggio (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 35). Vgl. auch Urteil vom 7. Mai 1998 in den Rechtssachen C-52/97 bis C-54/97 (Viscido u. a., Slg. 1998, I-2629, Randnr. 13).

19 — Urteil Piaggio (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 42).

20 — Urteil Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 67).

mäßigkeit der Befreiung nach dem 1. Januar 1989 durch die Kommission rechtens sei, nicht auf Tatsachen stützen dürfen, die den Zeitraum vor dem 1. Januar 1989 betroffen hätten. Dieser Denkansatz des Gerichts sei rechtlich verfehlt oder weise jedenfalls in diesem Punkt einen Begründungsmangel auf.

49. Die Rügen der Rechtsmittelführerin berühren indessen, wie Ladbroke zu Recht bemerkt hat, die hier zu prüfenden Ausführungen des Gerichts keineswegs. Sie betreffen nämlich die Tatsachenwürdigung durch das Gericht und sind daher unzulässig. Auf jeden Fall beruhen diese Rügen der französischen Regierung auf einem falschen Verständnis des angefochtenen Urteils. Das Gericht hat nicht entschieden, daß die streitige Befreiung von der Regel der einmonatigen Verschiebung des Vorsteuerabzugs nach 1989 eine staatliche Beihilfe gewesen sei; es hat lediglich eingeräumt, daß es angesichts der offenbaren tatsächlichen Fehler, auf denen die Argumentation der Kommission insgesamt beruhe, nicht möglich sei, sich zur rechtlichen Angemessenheit dieser besonderen Argumente zu äußern, da die tatsächlichen Annahmen nicht stimmten. Das Gericht hat mit anderen Worten die Auffassung vertreten, daß die tatsächlichen Fehler in der Entscheidung der Kommission eine Prüfung ihrer rechtlichen Richtigkeit im Wege stünden. Der Gerichtshof kann sich bei dieser Beurteilung nicht einschalten, da sie nicht der Kontrolle untersteht, die in der Rechtsmittelinstanz ausgeübt werden kann. Folglich ist der letzte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes als unzulässig zurückzuweisen.

B — *Zum zweiten Rechtsmittelgrund*

a) Vorbringen der Beteiligten

50. Die Rechtsmittelführerin beanstandet die Randnummern 179 bis 185 des angefochtenen Urteils, insbesondere die Feststellung, daß „... die Kommission ihre Entscheidung, die Pflicht der französischen Behörden zur Rückforderung der dem PMU rechtswidrig gezahlten Beihilfe zeitlich zu begrenzen, nicht lediglich damit begründen [konnte], daß sie auf deren Standpunkt bezüglich des angeblich berechtigten Vertrauens des PMU abstellte“ [21]. Die Kommission hatte in der Entscheidung namentlich die Auffassung vertreten, daß die Beihilfe in Form der Befreiung vom Beitrag zum Wohnungsbau ab dem 1. Januar 1989 nicht von diesem Zeitpunkt an, sondern erst ab dem 1. November 1991, dem Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 Absatz 2 EG), zurückzufordern sei. Sie hat diese Auffassung auf das schutzwürdige Vertrauen des PMU gestützt, das durch eine Entscheidung des französischen Conseil d'Etat entstanden sei, die Tätigkeiten der Rennvereine als Landwirtschaft einzustufen und damit vom Beitrag für den Wohnungsbau freizustellen. Die Kommission hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß diese Entscheidung bei den Rennvereinen ein schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der bewilligten Befreiung entstehen lassen konnte. Das Gericht ist dieser Argumentation der Kommission nicht gefolgt und hat entschieden, daß „... sich nicht der betreffende Mitgliedstaat, sondern der Beihilfeempfänger auf außergewöhnliche Umstände berufen muß,

21 — Randnr. 184 des angefochtenen Urteils.

die bei ihm ein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe begründen konnten, wenn er in einem Verfahren bei den staatlichen Behörden oder vor den nationalen Gerichten der Rückzahlung einer rechtswidrigen Beihilfe entgegentreten will" [22].

51. Die Ablehnung der Möglichkeit einer Berufung auf das schutzwürdige Vertrauen im Rahmen der von der Kommission ausgeübten Kontrolle nach den Artikeln 92 ff. des Vertrages durch das Gericht sei nicht mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren. Zunächst sei auf den weiten Ermessensspielraum der Kommission bei der Beurteilung nationaler Maßnahmen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts für staatliche Beihilfen hinzuweisen. Anzuzweifeln sei ferner die Richtigkeit von Randnummer 182 des angefochtenen Urteils, weil ihr zufolge die Anerkennung eines schutzwürdigen Vertrauens entgegen der Rechtsprechung des Gerichtshofes voraussetze, daß die Beihilfe unter Beachtung des Verfahrens nach Artikel 93 des Vertrages gewährt worden sei. Zur ständig vertretenen Auffassung des Gerichtshofes, wonach sich ein Mitgliedstaat nicht auf die Erwartungen des Empfängers der Beihilfe berufen könne, um sich von den notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Entscheidung der Kommission zu befreien, mit der ihm die Rückforderung der Beihilfe aufgegeben wurde, verweist die Rechtsmittelführerin auf das Urteil Spanien/Kommission (C-169/95) [23], dem sie offenbar entnehmen will, daß Mitgliedstaaten die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission unter Berufung auf das schutzwürdige Vertrauen des begünstigten Unternehmens gerichtlich in Frage stellen können. Die französische Regierung versucht, ihre Auslegung des Urteils Spanien/Kommission mit der früheren Rechtsprechung wie folgt in Einklang zu bringen. Zwar bleibe das traditionelle Verbot in Kraft, wonach sich ein Mitgliedstaat nicht hinter dem schutzwürdigen Vertrauen verstecken könne, um die Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu verweigern, mit der er zur Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Beihilfe verpflichtet worden sei, doch könne dieser Staat die Frage der Kommission vorlegen. Sei das Gemeinschaftsorgan nicht überzeugt und erlasse es eine Rückforderungsentscheidung, dann habe der Mitgliedstaat die Beihilfe zurückzufordern, behalte aber parallel hierzu die Möglichkeit, die Entscheidung der Kommission gerichtlich anzufechten. Folglich habe das Gericht zu Unrecht die Befugnis der Kommission verneint, das Vorbringen des Mitgliedstaats zu prüfen, wonach sich der Empfänger der Beihilfe auf ein schutzwürdiges Vertrauen in deren Rechtmäßigkeit berufen könne. Außerdem belaste die Haltung des Gerichts das Verfahren über Gebühr, weil sie die Prüfung eines wichtigen Arguments nicht zulasse, das unmittelbar mit der Frage der Rückforderung der Beihilfen schon im Stadium der Kontrolle der Kommission zusammenhänge.

52. Ladbroke schließt sich der Begründung des Gerichts an, die für sie allein mit den Bestimmungen und Zielen des Gemeinschaftsrechts für staatliche Beihilfen in Einklang steht. Das Urteil Spanien/Kommission, auf das sich die Argumentation der Rechtsmittelführerin stütze, unterscheide sich nämlich wesentlich von der vorliegenden Rechtssache. In dieser Sache habe der Gerichtshof zu prüfen gehabt, ob das Verhalten der Gemeinschaftsorgane und insbesondere der Kommission in der Person des Empfängers einer rechtswidrigen Bei-

22 — Randnr. 183 des angefochtenen Urteils.

23 — Urteil vom 14. Januar 1997 (Slg. 1997, I-135).

hilfe ein schutzwürdiges Vertrauen entstehen lassen könne; im vorliegenden Fall indessen handele es sich bei dem Verhalten, das ein solch schutzwürdiges Vertrauen hätte begründen können, um ein rein nationales. Es wäre daher verfehlt, der Kommission ein Eingreifen in diesen rein nationalen Sachverhalt zu gestatten und diesen als ein Hindernis für die Anwendung der Gemeinschaftsregeln über staatliche Beihilfen zu betrachten. Ein solches Vorgehen laufe darauf hinaus, dem Verfahren des Artikels 93 des Vertrages und insbesondere der Pflicht zur Unterrichtung über Beihilfen die Wirksamkeit zu nehmen. Randnummer 182 des angefochtenen Urteils schließlich sei ihrem rechtlichen Gehalt nach durchaus nicht fehlerhaft.

b) Prüfung des Rechtsmittelgrundes

53. Die hier zu prüfende Frage kann meines Erachtens unter zwei verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden, die nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen. Kern der Problematik, die ich nun darlegen werde, ist die Definition der (nationalen oder gemeinschaftlichen) Gesichtspunkte, die für Inhalt und Merkmale des Vertrauensgrundsatzes maßgebend sind.

i) Das schutzwürdige Vertrauen: ein doppeldeutiger Begriff

54. Im besonderen Rahmen der Rückzahlung rechtswidrig gewährter Beihilfen erweist sich der Begriff des Vertrauensschutzes als doppeldeutig: Zum einen werden Inhalt und Anwendungsfälle vom nationalen Recht zu den Bedingungen und in dem Rahmen festgelegt, die im Gemeinschaftsrecht umschrieben sind; zum anderen kann die Überzeugung des Begünstigten von der Rechtmäßigkeit der rechtswidrigen Beihilfe sowohl auf dem Verhalten der nationalen Behörden als auch auf dem der Kommission beruhen.

55. Die Doppeldeutigkeit des schutzwürdigen Vertrauens wird insbesondere im Urteil Deutsche Milchkontor u. a.[24] sichtbar, das die Rückzahlung einer rechtswidrigen Gemeinschaftsbeihilfe betraf. Dort heißt es:

„Dazu ist zunächst zu bemerken, daß die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind. Daher kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen und Rechtssicherheit schützt. Eine Untersuchung der nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten über die Rücknahme von Verwaltungsakten und die Rückforderung von zu Unrecht gewährten öffentlichen Geldleistungen zeigt im übrigen, daß das Bestreben, in der einen oder anderen Form ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung einerseits sowie dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes andererseits herzustellen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam ist."[25]

24 — Urteil des Gerichtshofes vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Slg. 1983, 2633).

25 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 24, Randnr. 30).

56. Im gleichen Urteil heißt es weiter, daß der im nationalen Recht anerkannte Vertrauensschutz nur soweit geltend gemacht werden darf, als er mit dem gleichnamigen Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung im Einklang steht, und daß zugleich dem Interesse der Gemeinschaft sowie der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht zu beeinträchtigen [26]. Die gleiche Argumentation ist vom Gerichtshof auch in der Frage der Rückerstattung rechtswidriger, weil gegen die Artikel 92 und 93 des Vertrages verstoßender Beihilfen herangezogen worden [27].

57. Sei dem wie immer, es besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der Erstattung von Gemeinschaftsbeihilfen und von rechtswidrigen nationalen Beihilfen. Die staatliche Beihilfe verstößt gegen das Gemeinschaftsrecht, weil sie dem begünstigten Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschafft und die Bedingungen des freien Wettbewerbs verfälscht. Ihre Rückzahlung ist daher zwingend notwendig, um die Rechtsordnung der Gemeinschaft wiederherzustellen. Eine Gemeinschaftsbeihilfe hat dagegen andere Zielsetzungen (Unterstützung einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit wegen ihres Interesses für die Gemeinschaft). Eine solche Beihilfe für rechtswidrig zu erklären, bedeutet schlicht, daß sie die Voraussetzungen für ihre Gewährung nicht erfüllte, ohne daß diese Rechtswidrigkeit zugleich einen Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln beinhalten würde. Diese Unterscheidung führt zu bemerkenswerten Folgen und wirkt sich unmittelbar auf die Tragweite des Schutzes berechtigten Vertrauens aus. Zum Beispiel reicht es für eine Befreiung von der Rückzahlungspflicht nicht aus, wenn sich der Empfänger einer staatlichen Beihilfe wegen der Weitergabe des Vorteils an den Verbraucher auf den Wegfall der Bereicherung beruft; bei einer rechtswidrigen Gemeinschaftsbeihilfe kann dies aber mit Erfolg vorgebracht werden [28].

58. Folglich wiegt das Gemeinschaftsinteresse, das die Erstattung der staatlichen Beihilfe gebietet, augenscheinlich schwerer als das Interesse an der Rückzahlung von Gemeinschaftsbeihilfen; es dürfte in der Tat nur schwer zugunsten eines Schutzes be-

26 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 24, Randnrn. 22 und 32).

27 — Vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 94/87 (Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 175, Randnr. 12; Urteil Alcan I) und vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnrn. 13 bis 16; Urteil BUG-Alutechnik).

28 — Zu dieser unterschiedlichen Behandlung, je nachdem es um eine nationale oder eine gemeinschaftliche Beihilfe geht, vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-24/95 (Alcan Deutschland, Slg. 1997, I-1591; Urteil Alcan II) und vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-298/96 (Ölmühle und Schmidt Söhne, Slg. 1998, I-4767).
In seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Alcan II hat Generalanwalt Jacobs in Nr. 40 zu Recht ausgeführt: „Meiner Auffassung nach ist der Gerichtshof in diesem Zusammenhang [Rechtssache Deutsche Milchkontor u. a.] zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, daß über die Angelegenheit nach nationalem Recht zu entscheiden ist, da es kein überwiegendes Gemeinschaftsinteresse gab, das einen Eingriff in die Verfahrensautonomie des betreffenden Mitgliedstaats rechtfertigte. Würde sich dagegen eine ähnliche Situation in bezug auf staatliche Beihilfen ergeben, so würde es die Erreichung der mit den Vertragsvorschriften verfolgten Ziele gefährden, wenn dem Beihilfeempfänger gestattet würde, der Rückforderung entgegenzutreten, weil er die Beihilfe durch Senkung seiner Preise an seine Kunden weitergegeben habe. Unter solchen Umständen würde er einen bedeutsamen Wettbewerbsvorteil erlangen, ohne daß damit Sanktionen verbunden wären."
In der gleichen Richtung hat Generalanwalt Léger in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Ölmühle und Schmidt Söhne (Nummern 47 bis 49) dargelegt: „Sie gehen ständig davon aus, daß die Verpflichtung eines Staates, eine von der Kommission als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehene Beihilfe aufzuheben, auf die Wiederherstellung des früheren Zustandes gerichtet ist. Ebenso wie bei der Rückforderung von Gemeinschaftsbeihilfen muß die Rückforderung einer staatlichen Beihilfe grundsätzlich nach den Vorschriften des nationalen Rechts erfolgen, wobei diese Vorschriften aber so anzuwenden sind, daß sie die nach Gemeinschaftsrecht vorgeschriebene Rückforderung nicht praktisch unmöglich machen. Insbesondere muß das Interesse der Gemeinschaft bei der Anwendung einer Vorschrift, die bei der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts eine Würdigung der verschiedenen beteiligten Interessen vorschreibt, in vollem Umfang berücksichtigt werden. Es gibt jedoch einen erheblichen Unterschied zwischen der jeweiligen Rechtsprechung zu diesen beiden Bereichen. Die Besonderheit der Materie der staatlichen Beihilfen rechtfertigt es nämlich, daß der Gerichtshof die Berufung auf Grundsätze des nationalen Rechts wie die Grundsätze des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit gegenüber der Forderung auf Erstattung einer Beihilfe nur in einem eng begrenzten Maße zuläßt."

rechtigten Vertrauens zu vernachlässigen sein. Zusammenfassend möchte ich sagen, daß der Gerichtshof im Grundsatz der Argumentation des Urteils Deutsche Milchkontor u. a. auch in den Fällen folgt, in denen es um die Erstattung staatlicher Beihilfen geht; diese Argumentation gliedert sich wie folgt: a) der Vertrauensschutz stellt einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, der sich aus den gemeinsamen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt; b) Inhalt und Anwendungsmodalitäten des Vertrauensschutzes bestimmen sich nach den nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten; c) wer immer diesen Grundsatz im nationalen Rahmen anzuwenden hat, muß dabei die Grundsätze der Gleichbehandlung und der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sowie das Gemeinschaftsinteresse berücksichtigen. Gerade wegen der Besonderheit staatlicher Beihilfen und der notwendigen Wahrung des höheren Interesses der Gemeinschaft an der Wiederherstellung der Wettbewerbsbedingungen neigt der Gerichtshof dazu, den Autonomiebereich der nationalen Rechtsordnung einzuschränken und selbst die Grundvoraussetzungen für die Anerkennung eines schutzwürdigen Vertrauens festzulegen bzw. unmittelbar die Anwendung der nationalen Vorschriften zu untersagen.

59. Genauer gesagt hat der Gerichtshof es vorgezogen, den Begriff des umsichtigen Wirtschaftsteilnehmers selbst festzulegen, um so die Möglichkeiten der Behilfeempfänger, sich auf ein berechtigtes Vertrauen zu berufen, einzuschränken [29]. Außerdem hat er den Mitgliedstaaten jede Möglichkeit genommen, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zurückzugreifen, um eine rechtswidrige Beihilfe nicht zurückfordern zu müssen [30]. Er hat sogar das nationale Recht des Vertrauensschutzes in den besonderen Fällen abgewandelt bzw. nicht angewandt, in denen dieses auf die Erstattung rechtswidriger staatlicher Beihilfen anzuwenden ist. Auf diesen letzten Punkt möchte ich nachdrücklich hinweisen.

60. Ein Beispiel für diese Tendenz zur Einschränkung der Autonomie der Mitgliedstaaten ist das Urteil Alcan II, in dem der Gerichtshof Artikel 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes von der Anwendung ausgeschlossen und insoweit entschieden hat:

„Die zuständige Behörde ist gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, den Bewilligungsbescheid für eine rechtswidrig gewährte Beihilfe gemäß einer bestandskräftigen Entscheidung der Kommission, in der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung verlangt wird, selbst dann zurückzunehmen, wenn sie für dessen Rechtswidrigkeit in einem solchen

29 — „Da die Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Artikel 93 EWG-Vertrag zwingend vorgeschrieben ist, darf ein beihilfebegünstigtes Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe jedoch grundsätzlich nur dann vertrauen, wenn diese unter Beachtung des dort vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde. Einem sorgfältigen Gewerbetreibenden ist es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, ob dieses Verfahren beachtet wurde" (Urteil BUG-Alutechnik, zitiert in Fußnote 27, Randnr. 14).

30 — „Ein Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verletzung des Verfahrens des Artikels 93 gewährt haben, kann sich hingegen nicht unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen, Maßnahmen zur Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu ergreifen, die die Rückforderung der Beihilfe anordnet" (Urteil BUG-Alutechnik, zitiert in Fußnote 27, Randnr. 17).

Maße verantwortlich ist, daß die Rücknahme dem Begünstigten gegenüber als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheint, sofern der Begünstigte wegen Nichteinhaltung des in Artikel 93 des Vertrages vorgesehenen Verfahrens kein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe haben konnte." [31]

61. Ergänzt sei noch, daß der Gerichtshof in dieser Rechtssache entsprechend den Schlußanträgen seines Generalanwalts entschieden hat, daß die nationalen Behörden „... bezüglich der Rücknahme eines Bewilligungsbescheids über keinerlei Ermessen [verfügen]" [32], und damit die Grundregel des deutschen Verwaltungsrechts für unanwendbar erklärt hat, wonach die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes grundsätzlich im Ermessen der Verwaltung steht.

62. Die Erstattung rechtswidriger staatlicher Beihilfen wird weiterhin durch einen anderen Aspekt der gemeinschaftlichen Rechtsprechung geprägt: Der Gerichtshof zieht es vor, den Vertrauensschutz des Empfängers der Beihilfe dem nationalen Gericht zu überlassen, an das sich der Betroffene vermutlich wenden wird, um an der Erstattung des erhaltenen Vorteils vorbeizukommen [33].

63. Die Verbindung zwischen der Möglichkeit, sich auf das berechtigte Vertrauen zu berufen, und der Zuständigkeit der nationalen Gerichte hierfür ist kein Zufall. Das nationale Gericht ist die Stelle, bei der sehr wahrscheinlich ein Rechtsstreit über die Vollziehung der Entscheidung der Kommission über die Erstattung der rechtswidrig gezahlten Beihilfe anhängig werden wird. Es bietet im übrigen größere Garantien für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als die nationalen Verwaltungsbehörden, die unter Umständen selbst an der Zahlung der rechtswidrigen Beihilfe beteiligt waren; folglich gilt die Vermutung, daß das nationale Gericht das Interesse der Gemeinschaft besser im Auge haben wird als jede andere staatliche Behörde. Es ist auch am besten in der Lage, den Parameter der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu würdigen. Schließlich hat das nationale Gericht bei Auslegungsproblemen bezüglich der genannten Punkte und der Art und Weise, wie diese die Anwendung der nationalen Vorschriften über den Vertrauensschutz beeinflussen, die nützliche Befugnis, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen zu können.

31 — Tenor des Urteils Arcan II (zitiert in Fußnote 28).

32 — Urteil Arcan II (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 34). Vgl. auch Nr. 27 der Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs in dieser Rechtssache.

33 — Die Vorliebe des Gerichtshofes für das nationale Gericht als „natürlichen Richter über das schutzwürdige Vertrauen des Empfängers der rechtswidrigen staatlichen Beihilfe" wird im Urteil BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 16), in dem er den Schlußanträgen von Generalanwalt Darmon (Nrn. 17 bis 26) gefolgt ist, ganz deutlich. Hier heißt es: „Sicherlich ist nicht auszuschließen, daß der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe sich ausnahmsweise auf Umstände berufen kann, aufgrund deren sein Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe geschützt ist, so daß er sie nicht zurückzuerstatten braucht. In einem solchen Fall ist es Sache des nationalen Gerichts, so es befaßt wird, alle Umstände zu würdigen und dem Gerichtshof gegebenenfalls Auslegungsfragen vorzulegen." Vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-39/94 (SFEI u. a., Slg. 1996, I-3547).

64. Die nationalen Verwaltungsbehörden können für ihr Teil die Berufung auf schutzwürdiges Vertrauen sicherlich zurückweisen; der Empfänger der Beihilfe wird dann sehr wahrscheinlich das nationale Gericht anrufen. Die staatlichen Dienststellen können indessen nicht auf die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen verzichten, indem sie sich (von Amts wegen oder auf Antrag) auf ein schutzwürdiges Vertrauen stützen. In diesem Fall würden sie gegen die Erfordernisse verstoßen, die der Gerichtshof im Urteil BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27) aufgestellt hat. Da ihre Entscheidung in dieser Richtung wohl nie der Kontrolle des nationalen Gerichts unterstellt werden wird, würde das Gemeinschaftsinteresse in diesem Fall wahrscheinlich keinerlei Schutz erfahren [34].

65. Es sieht daher — vorbehaltlich einer Bestätigung der Hinweise in der angeführten Rechtsprechung durch spätere Urteile — so aus, als habe der Gerichtshof für die Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes im Rahmen der Erstattung rechtswidriger staatlicher Beihilfen eine ergänzende Verfahrensregel aufgestellt. Nach dieser Regel wird der betreffende allgemeine Grundsatz nicht von Amts wegen oder auf Antrag von den nationalen Verwaltungsbehörden geschützt, sondern von den Gerichten. Das nationale Gericht erwirbt mit anderen Worten die Stellung einer besonders beauftragten Stelle, die eine Frage zu klären hat, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Verwaltung gehört, und diese wird damit zum bloßen Durchführungsorgan für Entscheidungen der Kommission.

66. Zusammengefaßt beschränkt — oder beseitigt — die angeführte Rechtsprechung mithin bestimmte Grundregeln des nationalen Verwaltungsrechts, die die Anwendung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Verwaltung und Justiz betreffen. Sie beschränkt sich nicht darauf, die Autonomie des nationalen Rechts nahezu vollständig zu beseitigen, wenn dieses auf Umstände anzuwenden ist, die ein Gemeinschaftsinteresse erkennen lassen; wichtiger noch ist es, daß die Bemühung um die Wahrung des Gemeinschaftsinteresses so weit geht, daß die konstitutiven Elemente der nationalen Rechtsordnung Änderungen erfahren, was zu unwirksamen, ja willkürlichen Rechtskonstruktionen führen kann.

67. Das Auftreten solcher — für meine Begriffe wenig befriedigender — Situationen findet seine tiefere Ursache in dem logischen Postulat dieser Rechtsprechung, d. h. in der Anerkennung der ausgeprägten Doppeldeutigkeit des Vertrauensschutzes. Daß die Bemühung um Herstellung einer Verbindung zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Elementen, um daraus ein mehrwertiges Konzept des Vertrauensschutzes zu gewinnen, zu rechtssystematisch annehmbaren Ergebnissen oder zu einem befriedigenden Gleichgewicht zwischen dem notwendigen Schutz des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers und der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsbedingungen führen könnte, liegt nicht auf der Hand.

68. Ebensowenig ist augenfällig, daß es die Rolle der nationalen Gerichte verstärkt und beim gegenwärtigen Stand der europäischen Einigung das Gleichgewicht zwischen der nationalen Rechtsordnung und

34 — Diese Klarstellungen sind unerläßlich, wenn man den letzten Satz der Randnr. 183 des angefochtenen Urteils verstehen will, wonach sich der Beihilfeempfänger selbst „... in einem Verfahren bei den staatlichen Behörden oder vor den nationalen Gerichten ..." auf ein berechtigtes Vertrauen berufen muß.

der Gemeinschaftsrechtsordnung aufrechterhält, wenn man diese Frage der Beurteilung durch die nationalen Gerichte überläßt. Die Gerichte geraten damit in eine schwierige Lage. Zum einen haben sie, wenn sie sich auf besondere Bestimmungen des nationalen Rechts stützen, nicht das Gefühl, sich auf sicherem Boden zu befinden, insbesondere seit der Gerichtshof in der Rechtssache Alcan II [35] einen so strikten Standpunkt eingenommen hat. Zum anderen legt der Gerichtshof es den nationalen Gerichten in dem genannten Urteil nahe, systematisch Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, insbesondere wenn sie bei dieser speziellen Art von Rechtsstreit das Gemeinschaftsinteresse zu berücksichtigen haben. Sobald indessen die Definition des Gemeinschaftsinteresses allein darüber entscheidet, ob und wie die nationalen Vorschriften anzuwenden sind, wird das gesamte Rechtsproblem in Wirklichkeit der „Oberaufsicht" des Gerichtshofes unterstellt. Schließlich sieht es auch nicht so aus, als werde die Rechtssicherheit verbessert, wenn einerseits die nationalen Vorschriften des Vertrauensschutzes zwar in Kraft bleiben, andererseits aber jederzeit ausgeschaltet werden können, sobald man zu der Auffassung gelangt, daß sie mit den Zielen der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht übereinstimmen.

69. Nach diesen allgemeinen Bemerkungen möchte ich nun diesen Rechtsmittelgrund anhand der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofes überprüfen. Ausgehend von dieser Rechtsprechung, bin ich der Meinung, daß das Gericht zu Recht entschieden hat, daß die französische Regierung sich nicht auf den Vertrauensschutz stützen durfte, den die Rennvereine aufgrund der Entscheidung des Conseil d'Etat über die Rechtmäßigkeit der nationalen Maßnahme für sich beansprucht hatten, und daß folglich die Kommission sich nicht darauf stützen durfte, um die Pflicht zur Rückforderung der rechtswidrig gewährten Beihilfe zeitlich zu begrenzen.

70. Auf den ersten Blick ist das Hauptargument für den Standpunkt des Gerichts in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu suchen, wonach „[e]in Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verletzung des Verfahrens des Artikels 93 gewährt haben,... sich nicht unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen [kann], Maßnahmen zur Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu ergreifen, die die Rückforderung der Beihilfe anordnet, [weil] [a]nderenfalls... nämlich die Artikel 92 und 93 des Vertrages insoweit wirkungslos [wären], als die Behörden sich auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten stützen könnten, um Entscheidungen der Kommission nach diesen Bestimmungen ihrer Wirkung zu berauben" [36]. Das Gericht hat übrigens in Randnummer 181 des angefochtenen Urteils ausdrücklich auf diese Rechtsprechung Bezug genommen.

71. Das hier vom Gerichtshof ausgesprochene Verbot scheint sich vor allem auf den allgemeinen Grundsatz zu stützen,

35 — Zitiert in Fußnote 28.

36 — Urteil BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 17). Vgl. auch Urteil Spanien/Kommission (zitiert in Fußnote 23, Randnr. 48).

daß niemand sich auf seine eigene Unredlichkeit berufen darf (nemo auditur turpitudinem suam allegans). Er hält es mit anderen Worten für unannehmbar, daß ein gemeinschaftswidriges Handeln, auf das sich der Handelnde, also der Mitgliedstaat, selbst beruft, die Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschrift beeinträchtigen könnte, die durch die Begründung einer strengen Pflicht zur Unterrichtung über geplante Beihilfen und zur systematischen Erstattung rechtswidrig gewährter Beihilfen sichergestellt wird. Diese Verhaltensweise könnte zu dem paradoxen Ergebnis führen, einem Staat Recht zu geben, der nicht nur die ausdrückliche Pflicht zur Unterrichtung nach Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages verletzt, sondern auch den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen der Gewährung einer Beihilfe soweit abgeändert hätte, daß selbst ein sorgfältiger Wirtschaftsteilnehmer getäuscht worden wäre, und damit die Entscheidung, daß diese Beihilfe mit dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unvereinbar sei, praktisch unanwendbar gemacht hätte.

72. Im übrigen kann der Ausschluß der Mitgliedstaaten von der Möglichkeit der Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, um so die Rückforderung einer rechtswidrigen Beihilfe zu vermeiden, auch auf ein zweites Argument gestützt werden: der Begriff des Vertrauensschutzes ist subjektiv geprägt [37] und muß daher in concreto beurteilt werden, wobei nicht nur das Verhalten der (gemeinschaftlichen oder nationalen) Behörden, auf die sich das Vertrauen gründet, sondern auch die besonderen Merkmale des Rechtssubjekts zu berücksichtigen sind, um dessen schutzwürdiges Vertrauen es hier geht [38]. Stellt sich folglich die Frage, inwieweit der Empfänger einer Beihilfe sich auf ein schutzwürdiges Vertrauen in ihre Rechtmäßigkeit berufen darf (weshalb die Beihilfe gegebenenfalls nicht zurückgefordert werden darf), so sollte sich die Behörde, die hierüber zu entscheiden hat, am besten in enger Verbindung mit dem Wirtschaftsteilnehmer befinden, in dessen Person sich die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit des nationalen Verhaltens gebildet hat; auf diese Weise wird sie die für den Begriff des schutzwürdigen Vertrauens maßgebenden Gesichtspunkte bezüglich der subjektiven Lage und des Verhaltens der betreffenden Person, wie z. B. die an den Tag gelegte Sorgfalt oder den guten Glauben, genauer bewerten können. Dies gibt im übrigen auch der Gerichtshof zu verstehen, wenn er die Beantwortung dieser Frage dem nationalen Gericht überläßt und grundsätzlich auf deren Prüfung im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission verzichtet, an denen der Empfänger der Beihilfe nicht beteiligt ist [39].

73. Wie Generalanwalt Tesauro in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Spa-

37 — Vgl. J. P. Ouissochet, „Vous avez dit confiance légitime?" (le principe de confiance légitime en droit communautaire), *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, S. 584.

38 — Diese These wird in den Schlußanträgen von Generalanwalt Darmon in der Rechtssache BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27) bestätigt, wo es heißt: „In einem solchen Fall muß es dem nationalen Gericht möglich sein, das Verhalten des begünstigten Unternehmens ... *konkret zu würdigen*.... Diese konkrete Würdigung durch das nationale Gericht muß jedoch dem abstrakten Begriff vom Vertrauensschutz gegenübergestellt werden, wie er hier der Weigerung der Beklagten zugrunde liegt, die Gemeinschaftsentscheidung über die Rückforderung der streitigen Beihilfe durchzuführen. Für geschütztes Vertrauen spricht keine Vermutung; es bedarf des Beweises" (Nr. 26 der Schlußanträge).

39 — Vgl. Nrn. 62 ff. dieser Schlußanträge.

nien/Kommission (C-169/95)[40] ausgeführt hat, bestreitet die klagende Regierung, wenn sie sich auf das berechtigte Vertrauen des beihilfeberechtigten Unternehmens beruft, in Wirklichkeit „die ihr durch die Entscheidung auferlegte Verpflichtung zur Rückforderung der Beihilfen, indem sie den Schutz einer Rechtslage geltend macht, die nicht ihre eigene ist, sondern diejenige eines Rechtssubjekts, nämlich des begünstigten Unternehmens, das an dieser Rechtssache, sei es auch nur als Streithelfer, nicht beteiligt ist, und obwohl [nicht einmal] eine besondere Rechtsvorschrift [ersichtlich ist], die der [klagenden Regierung] möglicherweise ein entsprechendes abgeleitetes Recht verliehe ...“[41]

74. Das Gewicht dieser Argumente wird allerdings durch die Lösung in Frage gestellt, die der Gerichtshof in der Rechtssache Spanien/Kommission[42] gefunden hat. Statt sich dem streng ablehnenden Standpunkt des Generalanwalts anzuschließen, hat der Gerichtshof in dieser Rechtssache die Begründetheit des Vorbringens der spanischen Regierung zu den Erwartungen des begünstigten Unternehmens geprüft. Der Gerichtshof hat sich keineswegs global zu der Frage geäußert, ob das beihilfebegünstigte Unternehmen beim Empfang der Beihilfe ein schutzwürdiges Vertrauen haben konnte oder nicht, sondern sich auf einen Aspekt der Frage beschränkt und entschieden, daß „[d]er Umstand, daß die Kommission ursprünglich beschlossen hatte, keine Einwendungen gegen die streitigen Beihilfen zu erheben,... *kein geschütztes Vertrauen* des begünstigten Unternehmens *begründen [kann]*[43], da diese Entscheidung fristgemäß auf dem Klageweg angefochten... wurde“[44].

75. Selbst nach dieser Klarstellung erschüttert die maßgebliche Rechtsprechungsentwicklung auf jeden Fall wenn nicht die Schlußfolgerungen, so doch zumindest die Rechtfertigung der angeführten Rechtsprechung. Hat man erst die Begründetheit des streitigen Vorbringens des Königreichs Spanien geprüft — d. h. eines Landes, das die geplante Beihilfe nicht angezeigt hatte, so beseitigt man damit das Argument, daß die nationalen Behörden sich nicht auf berechtigtes Vertrauen berufen dürfen, damit sie nicht aus einem rechtswidrigen Verhalten, das ihnen selbst zuzurechnen ist, einen Vorteil ziehen. Auch das Argument, daß die fehlende Beteiligung des schutzwürdig Vertrauenden am Gemeinschaftsverfahren es nicht zuläßt, die entsprechende Rechtsfrage in vollem Umfang zu behandeln, verliert viel von seinem Wert; in der Rechtssache Spanien/Kommission waren die Unternehmen, die Beihilfen erhalten hatten, nicht am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt.

76. Meines Erachtens illustriert das Urteil Spanien/Kommission das Hauptkriterium, das bei der Feststellung heranzuziehen ist, ob die Frage des Vertrauensschutzes vom Gerichtshof zu prüfen ist oder nicht, wenn sich ein Mitgliedstaat darauf beruft. Dieses Kriterium ist nichts anderes als die Doppeldeutigkeit des Vertrauensschutzes, wie sie in der Rechtsprechung im Rahmen der Rückerstattung rechtswidriger staatlicher Beihilfen anerkannt ist. Der Gerichtshof weigert sich einzugreifen, wenn die Entstehung der Erwartungen bezüglich der

40 — Zitiert in Fußnote 23.

41 — Nr. 17 der Schlußanträge.

42 — Zitiert in Fußnote 23.

43 — Hervorhebung von mir.

44 — Urteil Spanien/Kommission (zitiert in Fußnote 23, Randnr. 53).

Rechtmäßigkeit des Aktes dem Verhalten der nationalen Behörden „zuzurechnen ist"; nur ausnahmsweise findet er sich zur Prüfung bereit, ob das im nationalen Rahmen entstandene Vertrauen schutzwürdig ist oder gegen das Gemeinschaftsinteresse verstößt [45]. Wird hingegen vorgetragen, daß die irrige Überzeugung von der Ordnungsmäßigkeit der nationalen Maßnahme durch das Verhalten von Gemeinschaftsbehörden entstanden ist, so scheint der Gerichtshof seine Skrupel zu vergessen und diesen besonderen Aspekt der Frage schutzwürdigen Vertrauens zu prüfen.

77. Ein solcher Fall lag in der Rechtssache Spanien/Kommission vor. In diesem Urteil hat sich der Gerichtshof ausnahmsweise bereit gefunden zu prüfen, ob ein konkretes Verhalten der Kommission — das Organ hatte eine Entscheidung getroffen, die ihren Willen erkennen ließ, „keine Einwendungen gegen die streitigen Beihilfen zu erheben" — ein berechtigtes Vertrauen des Empfängers der Beihilfe in deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht hätte begründen können [46]. Die Entscheidung des Gerichtshofes, den materiellen Aspekt zu prüfen, hing unmittelbar mit der „Gemeinschaftlichkeit" der Verhaltensweise zusammen, d. h. damit, daß diese einem Gemeinschaftsorgan zugerechnet werden konnte [47].

45 — Vgl. Urteil Alcan II (zitiert in Fußnote 28). In diesen Fällen antwortet der Gerichtshof auf Vorabentscheidungsfragen, die ihm das vorlegende Gericht aufgrund seiner sachlichen Zuständigkeit zur Beurteilung des berechtigten Vertrauens im nationalen Rahmen vorgelegt hat.

46 — Nicht zufällig war dieses Vertrauen in dem einzigen Fall, in dem der Gerichtshof die Nichtrückforderung der Beihilfe zum Schutz des berechtigten Vertrauens des Empfängers gebilligt hat, durch Handlungen und Unterlassungen der Kommission zu erklären, die deren Entscheidung anfechtbar machten, vgl. Urteil vom 24. November 1987 in der Rechtssache 223/85 (RSV/Kommission, Slg. 1987, 4617). Vgl. auch Urteil SFEI u. a. (zitiert in Fußnote 33) und insbesondere die Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs, Nrn. 75 und 76.

47 — Zu diesem Punkt sind allerdings zwei Fragen zu stellen:
Erstens: Darf das nationale Gericht einen Klagegrund prüfen, mit dem ein berechtigtes Vertrauen aufgrund eines Verhaltens der Gemeinschaft geltend gemacht wird?
Auf den ersten Blick weist dieses Unterfangen bestimmte Schwierigkeiten auf, weil über die Rechtmäßigkeit von Akten der Gemeinschaftsorgane letztlich der Gerichtshof zu entscheiden hat. Falls dieser nicht mit der Frage befaßt wäre, wäre das nationale Gericht, das über die Erstattung der Beihilfe zu entscheiden hätte, höchstwahrscheinlich verpflichtet, sich zwecks Vorabentscheidung über die Auslegung von Handlungen und Unterlassungen der Kommission an den Gerichtshof zu wenden, um die Frage beantworten zu können, ob ein solch berechtigtes Vertrauen entstanden sein könnte.
Vgl. jedenfalls die Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache SFEI u. a. (zitiert in Fußnote 33), denen mittelbar zu entnehmen sein dürfte, daß das nationale Gericht das Verhalten der Kommission als Kriterium heranziehen kann, um so festzustellen, ob ein berechtigtes Vertrauen des Beihilfeempfängers vorliegt, ohne daß eine Vorlage an den Gerichtshof erforderlich wäre. Ich billige diesen Standpunkt für die Fälle, in denen diese Berücksichtigung nicht darauf hinausläuft, die Vereinbarkeit einer Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans mit dem Gemeinschaftsrecht in Frage zu stellen.
In den entsprechenden Passagen der Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs (Nrn. 75 und 76) können wir lesen: „... Es ist Sache der nationalen Gerichte, zu würdigen, ob ein sorgfältiger Gewerbetreibender hätte erkennen müssen, daß die betreffenden Maßnahmen eine Beihilfe darstellten, die nur nach dem in Artikel 93 Absatz 3 geregelten Verfahren gewährt werden durfte. Es erscheint zweifelhaft, ob dies in der vorliegenden Rechtssache der Fall ist. Erstens stellen die in Frage stehenden Maßnahmen nicht selbstverständlich eine Beihilfe dar; ob dies der Fall ist, hängt davon ab, ob die Post für ihre Dienstleistungen ein angemessenes Entgelt erhalten hat: es war für die SFMI vielleicht schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, dies nachzuprüfen. Zweitens hat die Kommission nach der Durchführung ihrer Voruntersuchung beschlossen, das Verfahren nicht fortzusetzen; darüber hinaus ist sie seit der Wiedereröffnung ihrer Untersuchung nach mehr als drei Jahren noch nicht zu einer Entscheidung gelangt. Unter derartigen Umständen kann ein nationales Gericht, wenn es feststellen sollte, daß die Maßnahmen eine Beihilfe darstellen, meines Erachtens zu Recht die Auffassung vertreten, daß die Anordnung der Rückzahlung der Beihilfe nicht sachgerecht ist."
Die zweite Frage betrifft das Recht, das in den Fällen anzuwenden ist, in denen der Gerichtshof die Frage der Entstehung eines schutzwürdigen Vertrauens in das Gemeinschaftsverhalten prüft. Anhand welcher Kriterien ist in diesen besonderen Fällen das Vorliegen eines schutzwürdigen Vertrauens zu würdigen? Aller Wahrscheinlichkeit nach handelt es sich um Kriterien des Gemeinschaftsrechts. Damit aber wird deutlich, daß der Gemeinschaftsgrundsatz des berechtigten Vertrauens ebenfalls einen spezifischen Regelungsaspekt aufweist und seine Anwendung demnach nicht immer den besonderen Vorschriften des nationalen Rechts folgt.

78. Um nun diese Argumentation auf die vorliegende Sache zu übertragen, möchte ich darauf hinweisen, daß die Kommission sich in ihrer Entscheidung nicht damit befaßt, ob sie oder ein anderes Gemeinschaftsorgan durch ihr Verhalten in der Person des Betroffenen die Überzeugung habe entstehen lassen, daß die staatliche Beihilfe kein Problem der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht darstelle[48]; immerhin findet sie sich bereit zu prüfen, ob eine nationale Gerichtsentscheidung aufgrund der Vorschriften des nationalen Rechts in der Person der Empfänger der Beihilfe schutzwürdige Erwartungen begründet hat. So aber befaßt sich die Kommission mit der Bewertung eines einer nationalen Einrichtung zuzurechnenden Verhaltens, das nach den nationalen Vorschriften für den Vertrauensschutz und die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungakte zu beurteilen ist. Folglich ist, wenn man die vorstehend untersuchte Rechtsprechung zugrunde legt, die Bereitschaft der Kommission, diese Frage zu untersuchen, nicht gerechtfertigt. Sie stellt einen Eingriff in ein ausgesprochen nationales Element eines Rechtsproblems dar, der nicht nur ihrer Organkompetenz, sondern auch der Doppeldeutigkeit dieses Vertrauensschutzes widerspricht, wie sie im besonderen Rahmen der gegen Artikel 92 ff. des Vertrages verstoßenden staatlichen Beihilfen zu Tage tritt[49].

79. Aufgrund dieser Erwägungen sehe ich nichts, was die Richtigkeit des Standpunkts des Gerichts berühren könnte, daß die Kommission die Rückforderung der rechtswidrigen staatlichen Beihilfe wegen der Berufung der französischen Regierung auf das schutzwürdige Vertrauen des PMU zu Unrecht zeitlich begrenzt hat.

ii) Der Vertrauensschutz als eigenständiger Begriff des Gemeinschaftsrechts

80. Die folgende Untersuchung geht von einer abweichenden Definition des Vertrauensschutzes für die Fälle aus, in denen

48 — Hätte die streitige Würdigung das einem Gemeinschaftsorgan „zuzurechnende" Verhalten betroffen, glaube ich nicht, daß sein Entschluß, die Frage des Vertrauensschutzes zu prüfen, Probleme der Rechtmäßigkeit geschaffen hätte. Der Schutz des berechtigten Vertrauens, der Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, legt den Gemeinschaftsorganen die Prüfung auf, inwieweit ihr Verhalten bei den Verwaltungsunterworfenen eine schutzwürdige Überzeugung geschaffen hat. Die endgültige Entscheidung hierüber gebührt selbstverständlich dem Gemeinschaftsrichter.

49 — Diese Frage ist besonders heikel. Ich will damit natürlich nicht sagen, daß das Problem des Vertrauensschutzes des Beihilfeempfängers zur Zuständigkeit der nationalen Behörden gehört. Dieses Argument war bereits in der Rechtssache BUG-Alutechnik von der deutschen Regierung vorgebracht und von Generalanwalt Darmon zu Recht zurückgewiesen worden (Nrn. 14 bis 16 seiner Schlußanträge). In Wahrheit weist unser Problem eine ganze Reihe von zum Teil nationaler, zum Teil gemeinschaftlicher Facetten auf. So ist zum Beispiel die Frage, ob die nationalen Voraussetzungen für den Schutz berechtigten Vertrauens aufgrund eines nationalen Verhaltens erfüllt sind, eine rein nationale Frage, die die zuständigen nationalen Behörden zu beantworten haben. Demgegenüber sind das Gemeinschaftsinteresse oder die praktische Wirksamkeit der Gemeinschaftsregel als Parameter für die Feststellung, ob und wie das berechtigte Vertrauen zu schützen ist, Fragen, die dem Gemeinschaftsrecht angehören. Der Irrtum der Kommission beruht im vorliegenden Fall darauf, daß sie die rechtliche Erheblichkeit der Entscheidung eines französischen Justizorgans, die nach französischem Recht und zum Widerruf von Verwaltungsakten getroffen worden war, zu einem Zeitpunkt anerkannt hat, als diese Frage vor den nationalen Gerichten noch gar nicht aufgetreten war und sie nicht die mindeste Berührung mit dem Unternehmen gehabt hatte, das am Inhalt dieser Entscheidung hätte interessiert sein können. Folglich hat die Kommission entweder selbst von Amts wegen das nationale Problem geprüft oder lediglich die Darlegungen der nationalen Behörden zu der Art und Weise, in der die Frage des Vertrauensschutzes des Beihilfeempfängers zu prüfen sei, übernommen. In beiden Fällen ist ihre Entscheidung fehlerhaft.

dieser Begriff im speziellen Bereich der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen Bedeutung gewinnt. Diese Definition entfernt sich von der des Urteils Deutsche Milchkontor u. a., weil sie diesem Begriff einen streng gemeinschaftlichen Sinn gibt, ohne also bei seiner Anwendung zu den Vorschriften des nationalen Rechts Zuflucht zu nehmen. Sie beruht auf dem Gedanken, daß der Vertrauensschutz im hier in Rede stehenden rechtlichen Rahmen Aufgabe der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, da er ein Parameter für die Ausübung einer ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz ist, mit der die Wettbewerbsbedingungen im grenzüberschreitenden Handel angesichts der Beeinträchtigungen, die dieser Wettbewerb durch die Gewährung rechtswidriger staatlicher Beihilfen erfahren hat, wiederhergestellt werden sollen. Als der Verwaltungsakt, bei dem die Frage des Vertrauensschutzes anzusetzen ist, ist meines Erachtens die Entscheidung der Kommission anzusehen, mit der die Rückforderung der gemeinschaftswidrigen Beihilfen angeordnet wird. Die nationalen Akte, die diese Entscheidung umsetzen, sind Vollzugsakte und gehören daher zur gebundenen Zuständigkeit der nationalen Verwaltung [50].

81. Einen Gegenstand wie den hier zu prüfenden der ausschließlichen Zuständigkeit des Gemeinschaftsrechts zu überstellen, stellt sicherlich für die Autonomie des nationalen Rechts eine weitere Beeinträchtigung dar, weil dieses um einen bestimmten Zuständigkeitsbereich gebracht wird. Das darf indessen den Juristen nicht überraschen oder als ungebührliche Einmischung des Gemeinschaftsrechts in das nationale Recht betrachtet werden, die dem Status quo widerspräche und beim gegenwärtigen Stand der europäischen Einigung nicht zu rechtfertigen wäre.

82. Die Notwendigkeit, die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts im Rahmen seiner Durchführung auf der Ebene einer nationalen Rechtsordnung hat nicht nur zu einer negativen Begrenzung der nationalen rechtlichen Autonomie — als typisches Beispiel ist insoweit das bereits genannte Urteil Alcan II anzuführen —, sondern auch zu einer positiven Begrenzung der Zuständigkeiten des nationalen Rechts bei der ausdrücklichen Formulierung positiven Rechts. Als Beispiel seien hier angeführt die Richtlinien 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. L 395, S. 33) und 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrversorgung sowie im Telekommunikationssektor (ABl. L 76, S. 14), die Verfahrensregeln zur Sicherstellung der Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei der Vergabe öffentlicher Aufträge enthalten.

83. Hinzuweisen ist auch auf eine weniger bekannte Passage des Urteils Deutsche Milchkontor u. a., in der der Gerichtshof anerkannt hat, daß nicht auszuschließen sei, daß das Gemeinschaftsrecht auf die

50 — Vgl. Schlußanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Alcan II (zitiert in Fußnote 28). Methodologisch ist es vielleicht richtiger, die Prüfung eines schutzwürdigen Vertrauens in der Gemeinschaftsphase des Verfahrens anzusiedeln, d. h., wenn das entscheidende Organ (die Kommission) ein Ermessen bezüglich der zu treffenden Entscheidungen hat, und nicht erst in der nationalen Phase des Verfahrens, wenn die staatlichen Organe bereits verpflichtet sind, die Anordnung der Kommission durchzuführen.

Vorschriften über die Erstattung rechtswidriger Beihilfen, d. h. in einem Rechtsbereich, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, Einfluß nehme. Zwar hat der Gerichtshof insbesondere anerkannt, daß „... die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden [müssen], jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen“ [51], dann aber festgestellt, daß „[s]ollte sich im übrigen herausstellen, daß Verschiedenartigkeiten der nationalen Rechtsvorschriften geeignet sind, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer der verschiedenen Mitgliedstaaten zu gefährden, Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen, so wäre es Aufgabe der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um diese Unterschiede auszuräumen“ [52]. Er hat damit ausdrücklich den Erlaß von Gemeinschaftsvorschriften zu Fragen in Aussicht genommen, die sich im Zusammenhang mit der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen und der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsbedingungen stellen, auch wenn diese Fragen heute zur nationalen Zuständigkeit gehören. Einschlägige Maßnahmen könnten die Harmonisierung der nationalen Vorschriften sowie die Vereinheitlichung der Behandlung jedes besonderen rechtlichen Problems durch die nationalen Behörden sein.

84. Diese richterliche Feststellung ist völlig korrekt und unterstreicht nur das, was ich vorstehend zum Gemeinschaftsbezug der Frage der Beihilfenerstattung gesagt habe. Insbesondere die Anwendung der nationalen Vorschriften über die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen, zu denen der Parameter des Vertrauensschutzes gehört, führt nicht dazu, diese Frage dem Bereich der nationalen Rechtsordnung zuzuordnen; sie ist jedoch deshalb gerechtfertigt, weil beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts keine ausführliche Gemeinschaftsbestimmung erlassen worden ist. Folglich bleiben die Gemeinschaftsorgane befugt, im Gesetzgebungsweg tätig zu werden, wenn sie zu der Auffassung gelangen, daß die Anwendung nationaler Regeln nicht dem Gemeinschaftsinteresse entspricht.

85. Der Gedanke der „Vergemeinschaftlichung“ des Begriffs des Vertrauensschutzes, den ich hier untersuche, paßt genau zu dieser Betrachtungsweise; jedenfalls ist zu beachten, daß die Notwendigkeit der Mitwirkung des Gemeinschaftsrechts bei Definition und praktischer Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes für den Empfänger staatlicher Beihilfen nicht nur aus Gründen eines breiteren Schutzes des Gemeinschaftsinteresses, sondern auch zur Vermeidung von Veränderungen geboten ist, die das nationale Verwaltungsrecht infolge der vorstehend dargestellten Rechtsprechung erfährt.

86. Die Mitwirkung des Gemeinschaftsrechts kann in Form einer Regelung mit den materiellen und formellen Grundregeln für die Rückforderung rechtswidriger Beihilfen erfolgen, bei der auch für die Wahrung der Interessen der Wirtschaftsteilnehmer gesorgt wird, die die angebotene staatliche Beihilfe gutgläubig entgegengenommen haben. Im übrigen bin ich der Meinung,

51 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 24, Randnr. 19).

52 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 24, Randnr. 24).

daß das bisherige Fehlen positiven Gemeinschaftsrechts für den Bereich der Rückforderung von Beihilfen, insbesondere was den Vertrauensschutz betrifft, durch die schöpferische Rechtsfindung des Gerichtshofes ausgeglichen werden kann. Diese Aufgabe kann vom Gemeinschaftsrichter aus zwei Gründen übernommen werden. Zum einen stellt der Vertrauensschutz nach den gemeinsamen dogmatischen Grundlagen der nationalen Verwaltungsrechte einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar, so daß ein günstiges Umfeld für eine Schließung der Lücken des positiven Rechts durch die Rechtsprechung besteht. Zum anderen gilt dieser Begriff bereits als allgemeiner Grundsatz mit streng gemeinschaftlichem Inhalt; hauptsächlicher Anwendungsbereich ist der Widerruf begünstigender, aber rechtswidriger Verwaltungsakte [53].

87. Ich sehe daher kein praktisches Hindernis für die Feststellung, daß der Schutz des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers, der aus einer gegen die Artikel 92 und 93 des Vertrages verstoßenden nationalen Maßnahme Vorteil gezogen hat, nach Maßgabe des Gemeinschaftsgrundsatzes des Vertrauensschutzes zu beurteilen ist, so wie dieser im besonderen Rahmen der Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen gilt. Wer also mit anderen Worten Gemeinschaftsrecht anwendet — letztlich also der Gerichtshof —, bestimmt, inwieweit sich der Wirtschaftsteilnehmer der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinschaftsrecht sicher sein konnte, bevor er das private Interesse, den erhaltenen Betrag nicht zurückzahlen zu müssen, und das Gemeinschaftsinteresse gegeneinander abwägt [54].

88. An dieser Stelle sind zwei Hinweise unerläßlich. Erstens sind die nationalen Vorschriften, die das berechtigte Vertrauen in der nationalen Rechtsordnung schützen, nicht ohne alle Bedeutung für die Würdigung, inwieweit der Empfänger der Beihilfe sich auf ein „gemeinschaftlich" geschütztes Vertrauen berufen darf. Es ist nur folgerichtig, daß die besonderen Bedingungen, unter denen diese Frage im nationalen Recht beantwortet wird, den gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmer beeinflussen; möglicherweise reichen sie für seine Überzeugung aus, daß die ihn begünstigenden Maßnahmen des Staates nicht nur rechtmäßig sind, sondern auch nicht zurückgenommen werden können. In diesem Fall ist das rechtliche Gewicht der nationalen Vorschriften als Faktor, der zur Bildung eines vom Gemeinschaftsrecht geschützten Vertrauens beiträgt, eine auslegungsbedürftige Frage, die selbstredend unter dem Blickwinkel des Gemeinschaftsrechts zu beantworten ist. Sowohl das Verhalten der nationalen Behörden, das als überzeugungsbildend hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Beihilfen erscheint, als auch die besonderen Vorschriften über den Vertrauensschutz stellen für das Gemeinschaftsrecht Tat-

53 — Vgl. z. B. Urteile vom 12. Juli 1962 in der Rechtssache 14/61 (Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Hohe Behörde, Slg. 1962, 513) und vom 22. März 1961 in den Rechtssachen 42/59 und 49/59 (SNUPAT/Hohe Behörde, Slg. 1961, 111). Nach ständiger Rechtsprechung ist „[z]war... jedem Gemeinschaftsorgan, das feststellt, daß der von ihm erlassene Rechtsakt rechtswidrig ist, das Recht zuzuerkennen, diesen Rechtsakt innerhalb angemessener Frist rückwirkend zurückzunehmen, doch kann dieses Recht durch das Erfordernis eingeschränkt werden, das berechtigte Vertrauen des Adressaten des Rechtsakts, der auf dessen Rechtmäßigkeit vertrauen durfte, zu beachten". Vgl. z. B. Urteil vom 20. Juni 1991 in der Rechtssache C-248/89 (Cargill/Kommission, Slg. 1991, I-2987, Randnr. 20).

54 — Der Gerichtshof folgt bei der Prüfung des Vertrauensschutzes traditionell dieser rechtlichen Begründung. Vgl. Urteile vom 26. Februar 1987 in der Rechtssache 15/85 (Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Kommission, Slg. 1987, 1005), vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-50/95 P (De Compte/Parlament, Slg. 1997, I-1999) und vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78 (Tomadini, Slg. 1979, 1801).

sachen dar, die als solche von dem zu berücksichtigen sind, der es anzuwenden hat.

89. Zweitens wird die Abwägung des privaten Interesses des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers gegen das Gemeinschaftsinteresse an der Wiederherstellung der Wettbewerbsbedingungen und der Sicherstellung der Einhaltung der Gemeinschaftsbestimmungen aller Voraussicht nach zu Lasten des erstgenannten ausgehen [55]. Im übrigen haben wir es hier nicht mit dem klassischen Verhältnis zwischen Leistungsverwaltung und einzelnem zu tun, wie es sich gewöhnlich im nationalen Recht darstellt [56]. Bei der hier zu prüfenden Art von Streitigkeiten richtet sich das rechtswidrige Verhalten der nationalen Verwaltung nicht nur gegen den Begünstigten — in diesem Fall könnte man ihr die Verantwortung für den wirtschaftlichen Verlust infolge ausbleibender Erstattung der Beihilfen sogar selbst zurechnen —, sondern auch gegen eine höherrangige Rechtsordnung, die Gemeinschaftsrechtsordnung, einerseits und gegen eine Gruppe von Verwaltungsunterworfenen, die Wettbewerber, und alle diejenigen andererseits, die durch die Wettbewerbsverzerrung und die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels Verluste erleiden. Ich bin daher der Meinung, daß die Fälle, in denen der Schutz des berechtigten Vertrauens des Beihilfeempfängers den Sieg über die dargestellten Interessen davonträgt, in der Praxis durchaus Ausnahmefälle bleiben werden. Diese subjektive Situation des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers muß sich als in besonderer Weise schützenswert erweisen, was grundsätzlich nur dann der Fall sein wird, wenn der Betreffende bezüglich der Rechtmäßigkeit der Beihilfe nicht nur durch das Verhalten oder die Maßnahmen der nationalen Behörden, sondern auch durch die unglücklichen oder trügerischen Handlungen der Gemeinschaftsorgane „in die Irre geführt" worden ist. Nur dann wird die Notwendigkeit, das Gemeinschaftsinteresse sicherzustellen, an Kraft verlieren, während dem Schutz des gutgläubigen Wirtschaftsteilnehmers neue Kraft zufließen wird.

90. Aufgrund dieser Erwägungen werde ich nun die Frage prüfen, mit der sich das Gericht in der vorliegenden Rechtssache befaßt hat. Folgt man der vorstehenden Analyse, dann hat die Kommission mit Recht die Frage der Schutzwürdigkeit des Vertrauens von PMU geprüft und das Gericht zu Unrecht entschieden, daß das entsprechende Vorbringen der französischen Regierung von der Kommission nicht berücksichtigt werden durfte. Dieser Standpunkt drängt sich wegen der „Gemeinschaftlichkeit" des Vertrauensschutzes eines gutgläubigen Beihilfenempfängers auf. Da aber die Prüfung dieses Vertrauens aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts folgt, ist die Kommission nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, diese Prüfung beim Erlaß der für die Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfen erforderlichen Akte vorzunehmen.

91. Gegen diesen Standpunkt ließe sich eine Reihe von Einwänden formulieren. Zunächst erhalten einerseits die Mitgliedstaaten, wenn man der Kommission die Befugnis zuerkennt, ja die Pflicht auf-

55 — Vgl. Nrn. 57 ff. dieser Schlußanträge.

56 — Vertrauensschutz wird zum Beispiel normalerweise dem zugestanden, der eine Versicherungs- oder Rentenleistung aufgrund eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes erhält. In diesem Fall berührt die Nichterstattung der zu Unrecht erhaltenen Beträge aufgrund des Vertrauensschutzes die Rechtslage anderer Rechtssubjekte nicht.

legt, die streitige Frage im Rahmen des entsprechenden Gemeinschaftsverfahrens zu prüfen, mittelbar die Möglichkeit, aus ihren eigenen Zuwiderhandlungen Vorteile zu ziehen; zum anderen wird das schutzwürdige Vertrauen letztlich berücksichtigt, ohne daß die Person, die angeblich vertraut hat, beteiligt wäre, ja ohne daß diese es auch nur verlangt hätte. Ich habe bereits dargelegt, daß diese Argumente nur eine relative Bedeutung haben und vom Gerichtshof beiseite geschoben werden, wenn die Überzeugung des Wirtschaftsteilnehmers von der Rechtmäßigkeit der Beihilfe sich auf einen Akt oder ein Verhalten eines Gemeinschaftsorgans stützt. Die gleichen Argumente werden meines Erachtens schwächer, wenn man anerkennt, daß die Frage des Vertrauensschutzes des Beihilfeempfängers in den Bereich des Gemeinschaftsrechts fällt. Nach einer allgemein anerkannten Auffassung ist nämlich im Verwaltungsrecht der Schutz berechtigten Vertrauens als grundlegendes Prinzip des Verwaltungshandelns in jedem Rechtssystem von den Verwaltungsträgern von Amts wegen zu berücksichtigen. Folglich ist die Kommission, da sie diesen Parameter ohnehin zu prüfen hat, durchaus zuständig, ihn in ihre Entscheidungen aufzunehmen, auch wenn diese ohne die Beteiligung des unmittelbar Betroffenen — in dessen Person dieses Vertrauen entstanden ist — oder seinen Antrag getroffen werden [57]. Keine Bedeutung hat es, daß die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Vorteil aus der Nichterstattung der Beihilfen ziehen. Die Entscheidung der Nichterstattung wird unabhängig von ihren eigenen Interessen getroffen und beseitigt übrigens ihre Verantwortung für die Zuwiderhandlungen nicht, aus der sich unter Umständen verschiedene abträgliche Rechtsfolgen für sie ergeben können [58].

92. Zum anderen ist das Argument zurückzuweisen, daß eine Anerkennung einer solchen Zuständigkeit der Kommission das nationale Gericht als „natürlichen Richter" über den Vertrauensschutz des Empfängers einer staatlichen Beihilfe beeinträchtigen würde. Das nationale Gericht kann unabhängig von der Beurteilung durch die Kommission als „Gemeinschaftsrichter allgemeinen Rechts" die streitige Frage prüfen, wenn sie ihm gestellt wird. Ist es der Auffassung, daß die Kommission den Gemeinschaftsgrundsatz des Vertrauensschutzes falsch ausgelegt und angewendet hat, so kann es den Gerichtshof im Wege einer Vorlage zur Vorabentscheidung befassen.

93. Größere Aufmerksamkeit sollte meines Erachtens einer weiteren Kritik gewidmet werden, die man dem hier vertretenen Standpunkt entgegenhalten könnte; sie betrifft die Grenzen der Gemeinschaftsrechtsordnung. Kann die Überstellung der Durchführung des Vertrauensschutzes in die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinschaftsrechts zu einer rechtswidrigen und übertriebenen Überschreitung des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaftsrechtsordnung führen? Wie ich bereits dargelegt habe, führt die Lösung der „Vergemeinschaftlichung" des Vertrauensschutzes, auch wenn sie auf die besondere Frage der Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen beschränkt bleibt, auf den ersten Blick zu einer bedeutsamen

57 — Allerdings muß die prinzipielle Schwäche des gemeinschaftlichen Kontrollverfahrens bei staatlichen Beihilfen festgehalten werden, das eine Beteiligung des beihilfebegünstigten Unternehmens nicht kennt.

58 — Zum Beispiel die Rechtsfolgen, die der Vertrag bei Nichtbeachtung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vorsieht, oder die Rechtsfolgen, die das nationale Recht in den Fällen vorsieht, in denen den von der Beihilfe betroffenen Personen ein Schadensersatzanspruch zusteht.

Einschränkung der Autonomie des nationalen Rechts, wenn ein Teil des nationalen Zuständigkeitsbereichs wegfällt. Ich glaube indessen, daß diese Beeinträchtigung derjenigen vorzuziehen ist, die sich gegenwärtig aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt, und zwar aus Gründen, die mit dem besseren Schutz des Gemeinschaftsinteresses, der Rechtsklarheit und -sicherheit zusammenhängen, aber auch mit der Bewahrung der spezifischen Elemente, die die nationale Rechtsordnung ausmachen. Wie ich in meiner Analyse bereits deutlich gemacht habe, dürfte die Verbindung rechtlicher Autonomie des nationalen Rechts und der Möglichkeit, die grundlegenden Bestimmungen der internen Rechtsordnung auszuschalten oder abzuändern, wenn sie auf Fälle Anwendung finden, in denen das Gemeinschaftsinteresse eine Rolle spielt, für das nationale Recht noch abträglicher sowie theoretisch und systematisch angreifbar zu sein.

94. Damit steht noch die Antwort auf den hier geprüften Rechtsmittelgrund aus. Ist die vom Gericht gefundene Lösung im Hinblick auf die vorstehenden Erwägungen abzulehnen? Das muß wohl verneint werden. Trotz der fehlerhaften Argumentation bei der Würdigung des streitigen Teils der Entscheidung der Kommission trifft seine Schlußfolgerung hieraus durchaus zu, wenn man die Begründung beiseite läßt. Wie das angefochtene Urteil erkennen läßt, hat die Kommission beschlossen, die Rückforderung der Beihilfe zu begrenzen, weil ein Urteil des französischen Conseil d'Etat bei den Rennvereinen ein schutzwürdiges Vertrauen habe entstehen lassen. Sie hat indessen nicht die besonderen Gründe erklärt, weshalb der Schutz dieses Vertrauens — unterstellt, es sei wirklich schutzwürdig — den Sieg über das gebieterische Gemeinschaftsinteresse an der Wiederherstellung des durch die rechtswidrige staatliche Beihilfe sehr stark beeinträchtigten freien Wettbewerbs und innergemeinschaftlichen Handels davontragen sollte, zumal, wie bereits ausgeführt, der notwendige Schutz der Interessen des gutgläubigen Beihilfeempfängers nur ganz ausnahmsweise Vorrang gegenüber der Wahrung des Gemeinschaftsinteresses genießen kann. Folglich wies die streitige Entscheidung der Kommission offensichtlich einen Begründungsmangel auf und ist daher zu Recht vom Gericht insoweit für nichtig erklärt worden.

iii) Unterbliebene Unterrichtung über die nationale Beihilfe als Grund für den Ausschluß des Vertrauensschutzes

95. Eine letzte Klarstellung ist nötig. Die Rechtsmittelführerin beanstandet insbesondere Randnummer 182 des angefochtenen Urteils, wonach das beihilfebegünstigte Unternehmen sich nur dann auf außergewöhnliche Umstände als Grundlage seines Vertrauens in die Rechtmäßigkeit der Beihilfe stützen könne, wenn diese unter Beachtung des Verfahrens nach Artikel 93 des Vertrages gewährt worden sei. Ein so rigider Standpunkt, wonach die Anerkennung eines schutzwürdigen Vertrauens immer von der Einhaltung der Verfahrenserfordernisse des Artikels 93 des Vertrages abhängig ist, scheint in der Tat nicht mit der Entwicklung der Rechtsprechung übereinzustimmen.

96. Eine Prüfung dieser Rechtsprechung zeigt, daß die Begründung des Gerichtshofes auf zwei Vorgaben beruht. Zum einen heißt es: „Da die Überwachung der

staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Artikel 93 EWG-Vertrag zwingend vorgeschrieben ist, darf ein beihilfebegünstigtes Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe jedoch grundsätzlich nur dann vertrauen, wenn diese unter Beachtung des dort vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde. Einem sorgfältigen Gewerbetreibenden ist es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, ob dieses Verfahren beachtet wurde" [59]. Zum anderen wird aber festgestellt: „Sicherlich ist nicht auszuschließen, daß der Empfänger einer rechtswidrigen Beihilfe sich ausnahmsweise auf Umstände berufen kann, aufgrund deren sein Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe geschützt ist, so daß er sie nicht zurückzuerstatten braucht. In einem solchen Fall ist es Sache des nationalen Gerichts, so es befaßt wird, alle Umstände zu würdigen und dem Gerichtshof gegebenenfalls Auslegungsfragen vorzulegen." [60] Folglich schließt zwar *im Grundsatz* die Nichteinhaltung der Pflicht zur Unterrichtung nach Artikel 93 des Vertrages ein schutzwürdiges Vertrauen aus, doch behält der Beihilfebegünstigte einen engen Spielraum, um gegebenenfalls das Vorliegen besonderer Umstände nachzuweisen, die die gegen ihn geltende Vermutung fehlenden schutzwürdigen Vertrauens zu entkräften geeignet sind [61].

97. Zu beachten ist freilich auch das Urteil Alcan II, in dem der Gerichtshof trotz des Hinweises auf das genannte Prinzip [62] ein schutzwürdiges Vertrauen nur deshalb zu verneinen scheint, weil in diesem Fall die streitigen staatlichen Beihilfen nicht mitgeteilt worden waren [63]. Ich bin gleichwohl nicht der Meinung, daß dieses Urteil ausreicht, um die frühere Rechtsprechung auszuschalten und das Fehlen der Anmeldung staatlicher Maßnahmen zum Anlaß für die unwiderlegbare Vermutung zu nehmen, daß beim Beihilfeempfänger ein schützenswertes Vertrauen nicht hat entstehen können.

98. Auf jeden Fall reicht der Fehler in Randnummer 182 des angefochtenen Urteils nicht aus, dessen Begründetheit in Frage zu stellen, denn der Standpunkt des Gerichts bezüglich der Unwirksamkeit des entsprechenden Abschnitts der Entscheidung der Kommission ist aus den von mir dargestellten Gründen vollkommen richtig.

59 — Urteil BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 14).

60 — Urteil BUG-Alutechnik (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 16).

61 — „Die Wirtschaftsunternehmen, die staatliche Beihilfen [er]halten, unterliegen einer Sorgfaltspflicht ... Die Obliegenheit, sich der vorherigen Unterrichtung der Kommission von der gewährten Beihilfe zu vergewissern, ist weder übermäßig, noch ist es besonders schwierig, ihr nachzukommen. Sowohl der Grundsatz des Vertrauensschutzes als auch die Befugnis des nationalen Gerichts, die entsprechenden Beurteilungen vorzunehmen, müssen jedoch gewährleistet werden. Deshalb ist der Fall vorzubehalten, daß ein Unternehmen zwar die Mitteilung der Beihilfe nicht überprüft hat, ihm aber doch im Hinblick auf die Grundrechte die Berufung auf ein geschütztes Vertrauen nicht verweigert werden kann ..." (Schlußanträge von Generalanwalt Darmon zum Urteil BUG-Alutechnik, zitiert in Fußnote 27, Nrn. 25 und 26).
In die gleiche Richtung geht auch Generalanwalt Jacobs in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache SFEI u. a. (zitiert in Fußnote 33).

62 — Urteil Alcan II (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 25).

63 — „Aus den Akten des Ausgangsverfahrens ergibt sich, daß die Beihilfe ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt wurde, so daß sie gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages rechtswidrig war. Der erste Teilbetrag der Beihilfe wurde nämlich am 9. Juni 1983 ohne vorherige Unterrichtung der Kommission und der zweite Teilbetrag am 30. November 1983 ausgezahlt, nachdem die Kommission in einem Schreiben vom 25. November 1983 die Bundesregierung darauf hingewiesen hatte, daß die Gewährung des ersten Teilbetrags rechtswidrig gewesen sei und der zweite Teilbetrag nicht ausgezahlt werden dürfe. Gemäß dem in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils genannten Grundsatz konnte die Beihilfeempfängerin somit zu diesem Zeitpunkt kein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Gewährung der Beihilfe haben" (Urteil Alcan II, Randnrn. 30 und 31).

IV — Ergebnis

99. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen;

— der Rechtsmittelführerin die Kosten des Rechtsmittels aufzuerlegen.