

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 01.04.2004 – C-276/02

Generalanwalt Miguel Poiares Maduro

ECLI:EU:C:2004:211

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, 1. die Klage abzuweisen; 2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Schlussanträge des Generalanwalts

Miguel Poiares Maduro

vom 1. April 2004

1 Mit der vorliegenden Klage beantragt das Königreich Spanien, die Entscheidung 2002/935/EG der Kommission vom 14. Mai 2002 über die staatliche Beihilfe zugunsten des Unternehmens Grupo de Empresas Alvarez für nichtig zu erklären. Nach dieser an Spanien gerichteten Entscheidung ist die Beihilfe, die in der fortgesetzten Nichtzahlung von Steuern und Sozialabgaben durch das Unternehmen Grupo de Empresas Alvarez SA (im Folgenden: GEA) und durch Vidrios Automáticos del Norte SA (im Folgenden: Vanosa), einer Tochtergesellschaft der GEA, im Zeitraum ab der Erklärung der Zahlungsunfähigkeit am 19. November 1997 für GEA und am 14. November 1997 für Vanosa bis zum Januar 2001 besteht, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

2 Der Kontext dieser Rechtssache ist kurz darzustellen, zumal in der beim Gerichtshof eingereichten Klageschrift die Nichtigkeitsgründe nicht klar dargelegt werden. Eine ähnliche Verwirrung liegt einem verfahrensrechtlichen Problem zugrunde, das vor der Prüfung der Begründetheit der Klage zu lösen ist.

I — Kontext der Rechtssache

A — Situation der beihilfebegünstigten Unternehmen

3 GEA ist ein Unternehmen, das Geschirr aus Porzellan und Steingut herstellt und verkauft. Bis 1991 war sie einer der wesentlichen Hersteller von Geschirr in Spanien. Vanosa, ihre 100 %ige Tochterfirma, war im Glasverpackungssektor tätig. Ab 1992 befand sich der Sektor, in dem diese beiden Unternehmen tätig waren, in großen Schwierigkeiten. Hinzu kam die wirtschaftliche Krisensituation der Region Galizien, in der der Konzern dieser Unternehmen angesiedelt ist.

4 Diese Schwierigkeiten veranlassten Spanien, GEA zwischen 1992 und 1996 mehrere finanzielle Beihilfen in Form von Bürgschaften und einer direkten Subvention zu gewähren. Obwohl die Kommission diese Beihilfen für rechtswidrig hielt, weil sie nicht notifiziert worden seien, erklärte sie sie in einer ersten Entscheidung 98/364/EG vom 15. Juli 1997 für mit den gemeinschaftlichen Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten in Einklang stehend und deshalb mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Diese Erklärung knüpfte die Kommission jedoch an zwei Bedingungen. Zum einen musste Spanien von der Gewährung weiterer Beihilfen absehen und den genehmigten Umstrukturierungsplan vollständig durchführen. Zum anderen musste es der Kommission halbjährlich einen Bericht über den Stand der Durchführung dieses Planes mit den entsprechenden wirtschaftlichen Daten des Unternehmens vorlegen.

5 Der zweite Bericht über die Umsetzung des Umstrukturierungsplans ging bei der Kommission am 21. Mai 1999 ein. Aus diesem Bericht erfuhr die Kommission, dass das Juzgado de Primera Instancia Vigo (Spanien) 1997 diese Unternehmen auf deren Antrag hin für zahlungsunfähig erklärt hatte und dass 1998 gemäß nationalem Recht Vereinbarungen mit der Agencia Estatal de Administración Tributaria

(Staatliches Amt für Steuerverwaltung) und der Tesorería General de la Seguridad Social (Allgemeine Sozialversicherungsanstalt) geschlossen worden waren (im Folgenden: Vereinbarungen). Die Vereinbarungen, die die Steuerverwaltung für beide Unternehmen am 14. April 1998 erstellte, sahen zum einen einen Teilerlass der Steuerschuld der beiden Unternehmen und zum anderen die Stundung und langfristige Umschuldung der Restschuld vor. Die Einzelvereinbarung, die Vanosa am 6. November 1998 mit der Sozialbehörde abschloss, sah einen Teilerlass der aufgelaufenen Schulden sowie eine Stundung und Umschuldung der Restschuld vor. Bei der Prüfung dieses Berichts hat die Kommission offenbar keinen Verstoß gegen die Bedingungen für die Genehmigung der Beihilfe festgestellt. Erst Beschwerden von Konkurrenten veranlassten die Kommission, ein neues Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten. Diese Beschwerden stützten sich auf das Verhalten Spaniens, das davon abgesehen habe, bei den betreffenden Unternehmen Steuern und Sozialabgaben in beträchtlicher Höhe einzutreiben.

B — Angefochtene Entscheidung

6 In der angefochtenen Entscheidung, die zum Abschluss des von der Kommission eingeleiteten Verfahrens erging, wird im Wesentlichen festgestellt, dass GEA und Vanosa in der Zeit zwischen den Daten der Erklärung ihrer Zahlungsunfähigkeit und Januar 2001 keine Steuern und Sozialabgaben entrichtet hätten. Nach ihrer Entscheidung 1999/509/EG vom 14. Oktober 1998 über Beihilfen Spaniens für die Unternehmen der Magefesa-Gruppe und ihre Nachfolger, die der Gerichtshof mit Urteil vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache C-480/98 (Spanien/Kommission) bestätigt habe, stelle die fortgesetzte und systematische Nichtzahlung der Sozialabgaben und eines beträchtlichen Steuerbetrags nach Erklärung der Zahlungsunfähigkeit und dem Abschluss der Vereinbarungen eine Zuwendung staatlicher Mittel an GEA und Vanosa dar. Der Vorteil, den die betreffenden Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten im innergemeinschaftlichen Handel erlangt hätten, ergebe sich aus der Untätigkeit Spaniens, das nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um diese Unternehmen an ihren Verpflichtungen festzuhalten. Daher hätten die Schulden dieser beiden Unternehmen erheblich zugenommen, und somit stehe fest, dass der Staat unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht wie ein umsichtiger privater Gläubiger gehandelt habe.

7 Daher stelle der Verzicht Spaniens darauf, von GEA und Vanosa die Zahlung der geschuldeten Steuern und Sozialabgaben zu verlangen, eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG dar. Diese Beihilfe falle unter keine der in Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG vorgesehenen Ausnahmen. Dementsprechend entscheidet die Kommission, dass die fragliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei, und fordert das Königreich Spanien auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sie vom Empfänger zurückzuerhalten.

II — Zur Zulässigkeit der Klagegründe

8 Die Parteien stimmen in ihren Schriftsätzen darin überein, dass die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe auf einen Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 1 EG gestützt sind. Nach dem Vorbringen des Klägers lassen sich drei Nichtigkeitsgründe unterscheiden. Der Verstoß gegen den EG-Vertrag liege, erstens, in einer fehlerhaften Bestimmung und Auslegung des anwendbaren rechtlichen Rahmens, zweitens, in einer fehlerhaften Feststellung des Sachverhalts, auf den sich die angefochtene Entscheidung stütze, und, drittens, in einer fehlerhaften rechtlichen Würdigung des relevanten Sachverhalts.

9 Zweifel verbleiben jedoch hinsichtlich der Zulässigkeit eines weiteren Klagegrundes, der im Laufe des Verfahrens geltend gemacht worden ist. In seiner Erwiderung beantragt der Kläger die teilweise Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Entscheidung wegen der Unbestimmtheit des Zeitraums, den die Gewährung der staatlichen Beihilfe betreffe. Die Kommission sieht in diesem Antrag ein neues Angriffsmittel. Sie beantragt daher, ihn gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zurückzuweisen, wonach neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden dürften, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt

würden, die erst während des Verfahrens zu Tage getreten seien.

10 Der Gerichtshof hat es sich zur Regel gemacht, alle Klagegründe, die erstmals in der Erwiderung geltend gemacht werden, zurückzuweisen. Allerdings lässt er in diesem Stadium neue Klagegründe in den folgenden drei Ausnahmefällen zu: Der fragliche Klagegrund ist in Wirklichkeit nur eine Erweiterung eines bereits vorher — unmittelbar oder implizit — in der Klageschrift vorgetragenen Klagegrundes oder er betrifft eine Verletzung zwingenden Rechts und ist von Amts wegen aufzuwerfen, oder er ist auf neue Gründe gestützt, die erst im Laufe des Verfahrens zu Tage getreten sind.

11 Im vorliegenden Fall erscheint es mir nicht zweifelhaft, dass der verspätet geltend gemachte Klagegrund unzulässig ist. Welcher Zweck wird mit den Anträgen, die die spanische Regierung in ihrer Erwiderung stellt, verfolgt? Es geht darum, die Art und Weise zu kritisieren, wie die Kommission den Zeitraum bestimmt hat, in dem die Beihilfe bestand. Dieser Klagegrund ist, so wie der Kläger ihn formuliert hat, mehrdeutig. Trotz seiner scheinbaren Einfachheit umfasst er zwei ganz unterschiedliche Teile.

12 Zum einen behauptet der Kläger, dass der Zeitraum, in dem die Beihilfe gewährt worden sei, in der Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht klar dargelegt sei. Diese Entscheidung sei wegen eines Begründungsmangels formell rechtswidrig. In dieser Ausgestaltung betrifft der Klagegrund einen Rechtsgrund, der sich von dem unterscheidet, an den die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe anknüpfen, die alle die materielle Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung betreffen. Das verspätete Geltendmachen eines Klagegrundes, der einen neuen Rechtsgrund ohne Zusammenhang mit den in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründen betrifft, ist meines Erachtens ohne weiteres als neues Angriffsmittel zu beurteilen, das für unzulässig zu erklären ist. Sollte der Gerichtshof jedoch einigen seiner Urteile folgend der Auffassung sein, dass ein solcher Klagegrund eine Verletzung zwingenden Rechts betrifft und vom Gemeinschaftsrichter von Amts wegen zu behandeln ist, würde die Feststellung genügen, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist, indem sie in den Randnummern 41 bis 55 der Begründung der angefochtenen Entscheidung die Dauer der Beihilfe und die Erwägungen, die ihrer Bestimmung zugrunde liegen, klar angegeben hat. Sollte der Klagegrund des Begründungsmangels für zulässig gehalten werden, so wäre er unbegründet.

13 Zum anderen stellt der Kläger die Dauer der streitigen Beihilfe unmittelbar in Frage. Konkret beanstandet er, dass die Kommission als Anfangszeitpunkt der Beihilfe den Tag der Verfahren zur Feststellung der Zahlungsunfähigkeit angesehen habe, obwohl diese Verfahren und die Vereinbarungen Teil der Verzichte seien, die die Kommission mit ihrer ersten Entscheidung 98/364 von 1997 gebilligt habe. Die Kommission sieht in dieser Rüge ein bloßes Problem der Quantifizierung der Beihilfeelemente, die in die anschließende Phase der Durchführung der angefochtenen Entscheidung falle. Ich halte es jedoch für richtiger, davon auszugehen, dass die Bestimmung des Zeitpunkts der Gewährung der Vorteile und ihrer Dauer unmittelbar zur Qualifikation der Beihilfe gehört. Dieser Klagegrund betrifft somit wie die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe einen Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 1 EG. Daraus folgt jedoch nicht, dass er zulässig ist.

14 Zweifellos bestünde ein großes Interesse an der Frage nach der Begründetheit dieses Klagegrundes, wenn seine Zulässigkeit dargetan werden könnte. Man müsste dann sagen, dass die Bestimmung des Zeitpunkts der Gewährung einer Beihilfe variieren kann. Grundsätzlich kann die Beihilfe erst im Zeitpunkt der Gewährung streitiger Vorteile entstehen. Es kann sich jedoch anders verhalten, wenn diese Vorteile unter Verstoß gegen eine von der Kommission genehmigte Beihilfeentscheidung gewährt wurden. In diesem Fall ist die Rechtmäßigkeit der genehmigten Maßnahmen nämlich strikt an die Einhaltung der Bedingungen geknüpft, die die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat auferlegt hat. Lässt sich nachweisen, dass der Mitgliedstaat die ihm auferlegten Verpflichtungen und Bedingungen nicht erfüllt hat, kann man davon ausgehen, dass sich die Beihilfequalifikation nicht nur auf die nicht vorgesehenen Vorteile (im vorliegenden Fall die Verzichte nach Abschluss der Vereinbarungen) erstreckt, sondern auch

auf die Maßnahmen, die im Zeitpunkt ihrer Prüfung keinen Einwänden im Hinblick auf die Vorschriften des EG- Vertrags begegnet sind (im vorliegenden Fall die Verzichte nach den Verfahren zur Feststellung der Zahlungsunfähigkeit und die anschließenden Vereinbarungen).

15 Eines solchen Aufwands bedarf es in dieser Rechtssache jedoch nicht. Diese Rüge ist nämlich nicht, wie der Kläger behauptet, ein bloßes Argument, um die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe zu stützen. Es handelt sich um einen echten Klagegrund, der auf andere als die in der Klageschrift geltend gemachten Erwägungen und tatsächlichen und rechtlichen Gründe gestützt wird. Auch wenn er einen Zusammenhang mit dem in der Klageschrift geltend gemachten Nichtigkeitsgrund aufweist, unterscheidet er sich doch klar von den dort genannten Klagegründen. Er trägt somit dazu bei, dass der Gegenstand des Rechtsstreits zu einem Zeitpunkt erweitert wird, zu dem er bereits festgelegt ist und grundsätzlich nicht mehr geändert werden kann. In einem solchen Fall ist der Kläger nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes daran gehindert, sich auf ihn zu berufen.

16 Schließlich ist die in der Verfahrensordnung vorgesehene Ausnahme im vorliegenden Fall nicht anwendbar: Unabhängig davon, an welche Grundlage man diesen Klagegrund anknüpft, kann nicht davon ausgegangen werden, dass er auf Gründen beruht, die erst im Laufe des Verfahrens zu Tage getreten sind. Es gab tatsächlich kein Hindernis, die angebliche Rechtswidrigkeit ab dem Erlass der angefochtenen Entscheidung geltend zu machen.

17 Nach alledem ist der Klagegrund, der auf eine Unbestimmtheit des Zeitraums des Bestehens der Beihilfe gestützt wird, in beiden Teilen für unzulässig zu erklären.

III — Zum Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 1 EG und zur Qualifikation als staatliche Beihilfe

18 Zur Begründung seiner Nichtigkeitsklage macht der Kläger drei Klagegründe geltend. Mit dem ersten beanstandet er den rechtlichen Rahmen und das rechtliche Kriterium, die für Beihilfemaßnahmen für Unternehmen in Schwierigkeiten gelten. Daraus ergebe sich nämlich, dass jedes Verfahren zur Feststellung der Zahlungsunfähigkeit eine staatliche Beihilfe einschließe. Für den Fall, dass dieser Rahmen aufrechterhalten werden sollte, tritt der Kläger mit seinem zweiten Klagegrund dem Vorwurf entgegen, dass Spanien während des Zeitraums, in dem keine Steuern und Sozialabgaben gezahlt worden seien, untätig geblieben sei. Mit seinem dritten Klagegrund wehrt er sich gegen die Beurteilung des spanischen Handelns durch die Kommission.

19 Mit dem ersten Klagegrund wird die Relevanz des Kriteriums des so genannten privaten Gläubigers bei der Erörterung der Behandlung von Unternehmen in Schwierigkeiten in Frage gestellt, während die beiden anderen Klagegründe auf angebliche Fehler bei der Anwendung dieses Kriteriums auf den vorliegenden Fall gestützt sind.

A — Der Rechtsfehler: Relevanz des Kriteriums des privaten Gläubigers in der Definition des Begriffs der staatlichen Beihilfe

20 Der Kläger vertritt zunächst die Ansicht, dass sich das beanstandete Verhalten aus der Anwendung des nationalen Insolvenzrechts ergebe. Jedes andere Unternehmen in derselben Lage hätte Gegenstand dieser Verfahren sein können. Durch den Analyserahmen, den die Kommission in der angefochtenen Entscheidung angewandt habe, werde eine generelle Regelung und nicht, wie es das Gemeinschaftsrecht über staatliche Beihilfen verlange, spezifische Maßnahmen in Frage gestellt. Alle Verfahren, die die Mitgliedstaaten zur Vermeidung der Insolvenz eingeführt hätten, seien daher bedroht.

21 Es ist zwar richtig, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass die eventuelle Einbuße an Steuererträgen, die sich für den Staat durch das absolute Verbot von Einzelzwangsvollstreckungsmaßnahmen und die Aussetzung der Zinsen auf alle Schulden des betroffenen Unternehmens... aus der Anwendung der Regelung über die Sonderverwaltung ergeben soll, als solche nicht die Qualifizierung dieser Regelung als Beihilfe rechtfertigen kann. Der Grund dafür ist, dass [e]ine derartige Folge jeder gesetzlichen Regelung immanent [ist], die den Rahmen für die

Beziehungen zwischen einem zahlungsunfähigen Unternehmen und der Gesamtheit seiner Gläubiger festlegt, ohne dass daraus zwangsläufig auf eine zusätzliche finanzielle Belastung zu schließen wäre, die unmittelbar oder mittelbar zu Lasten der öffentlichen Hand geht und den betroffenen Unternehmen eine bestimmte Vergünstigung gewähren soll. Dennoch kann unter besonderen Umständen das Verhalten des Mitgliedstaats im Rahmen eines Insolvenzverfahrens eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG darstellen. Dies ist u. a. in Bezug auf eine Entscheidung öffentlicher Gläubiger entschieden worden, nicht die Liquidation der Unternehmen des Magefesa-Konzerns zu verlangen, die ihre steuerrechtlichen Verpflichtungen bis zur vorläufigen Einstellung ihrer Geschäftstätigkeit nicht erfüllt hatten.

22 Der rechtliche Rahmen der vorliegenden Rechtssache ergibt sich, wie die Kommission ausführt, klar aus dieser Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus dem Urteil Magefesa. Nirgendwo in der angefochtenen Entscheidung versucht die Kommission, aus den eingeleiteten Verfahren zur Vermeidung der Insolvenz und den geschlossenen Vereinbarungen oder aus den sich daraus ergebenden Verlusten für die öffentlichen Gläubiger die Gewährung einer staatlichen Beihilfe abzuleiten. Weder die nationalen Insolvenzvorschriften noch — isoliert betrachtet — die Verfahren zur Vermeidung der Insolvenz werden in dieser Entscheidung in Frage gestellt. Hierbei ist unstreitig, dass die öffentlichen Gläubiger über mehrere Handlungsalternativen verfügten, um die betreffenden Unternehmen an ihren Verpflichtungen festzuhalten, und über ein Ermessen bei der Entscheidung über die Anwendung dieser Mittel. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes genügt dies für die Feststellung, dass es sich hier um spezifische Maßnahmen handelt. Es wird davon ausgegangen, dass die Beihilfe nicht aus dem generellen Vorteil folgt, der sich aus den nationalen Rechtsvorschriften ergeben kann, sondern aus dem spezifischen und selektiven Vorteil, der sich aus ihrer Anwendung im vorliegenden Fall ergibt.

23 Zur Beurteilung des Verhaltens der öffentlichen Hand in Fällen wie dem vorliegenden hat der Gerichtshof die von der Kommission angewandte Methode gebilligt, das Verhalten des Mitgliedstaats mit dem zu vergleichen, das ein umsichtiger privater Gläubiger unter den gleichen Umständen an den Tag gelegt hätte. Man muss danach fragen, ob ein privater Gläubiger unter vergleichbaren Umständen möglicherweise die gleichen Vereinbarungen akzeptiert, die gleichen Erlasse bewilligt und bei der Verwaltung dieser Vereinbarungen die gleiche Haltung eingenommen hätte. Wenn diese Interventionen es dem betreffenden Unternehmen ermöglichen — zugunsten des Gläubigers —, eine vorübergehende Krise zu überwinden, könnten sie zugelassen werden. Beschränken sie sich jedoch darauf, ein nicht lebensfähiges und den Marktbedingungen nicht angepasstes Unternehmen retten zu wollen, wären sie abzulehnen, da sie der Logik der wirtschaftlichen Effizienz und dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes widersprechen.

24 Die Kommission weist in der angefochtenen Entscheidung zu Recht darauf hin, dass das Kriterium des privaten Gläubigers nicht mit dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofes schon längere Zeit angewandten Kriterium des privaten Kapitalgebers verwechselt werden dürfe. Während der private Gläubiger einen Gewinn erzielen möchte, indem er bei den betreffenden Unternehmen interveniert, versucht der Gläubiger die Summen zurückzuerhalten, die ihm ein sich in finanziellen Schwierigkeiten befindender Schuldner schuldet. Der Kapitalgeber hat die Möglichkeit, die Investition zu wählen, die ihm am rentabelsten erscheint. Theoretisch ist das Kapital, das er bereit ist, in ein Unternehmen zu investieren, für alle Marktteilnehmer zu denselben Bedingungen verfügbar. Beim Gläubiger verhält es sich anders. Dieser steht bereits in einem privilegierten Verhältnis zu einem Schuldnerunternehmen, dem er möglicherweise neue Vorteile in Form eines Erlasses oder einer Umschuldung gewähren möchte. Das Kapital, um das es in diesem Fall geht, wird nicht auf den Markt gebracht. Es ist für die anderen Wirtschaftsbeteiligten nicht zu denselben Bedingungen verfügbar. Ein solches Kapital wird nur unter Berücksichtigung der Interessen der beiden Beteiligten gewährt. Dieser Unterschied in der Situation muss meines Erachtens dazu führen, dass der Vergleich zwischen dem Verhalten der öffentlichen Hand und dem eines privaten Wirtschaftsbeteiligten unterschiedlich beurteilt wird. In einer Investitionssituation erfolgt der Vergleich unter normalen Marktbedingungen. Wird das Kapital zu für den Kapitalgeber

günstigen Bedingungen gewährt, sei es auch an ein Unternehmen in Schwierigkeiten, so dass er daraus eine mehr oder weniger langfristige finanzielle Rendite erwarten kann, so kann es hierbei keinen Vorteil geben, und der Wettbewerb wird nicht verfälscht. In einem Gläubiger-Schuldner-Verhältnis ist die Lage anders. Man kann sich nur vergleichbare Marktbedingungen vorstellen. Es geht darum, die Lage der Schuldnerunternehmen nicht gegenüber der ihrer Konkurrenten auf dem Markt, sondern gegenüber der von Unternehmen mit den gleichen Schwierigkeiten zu bewerten. Man muss sich also nicht mehr nur fragen, ob ein wirtschaftlicher Vorteil besteht, denn hieran besteht kein Zweifel, sondern ob dieser Vorteil ein selektiver Vorteil ist, indem er bewirkt, dass ein Unternehmen ohne eine der Logik der wirtschaftlichen Effizienz entsprechende Rechtfertigung bevorzugt behandelt wird. In diesem Fall ist das entscheidende Kriterium somit nicht die Frage, ob ein wirtschaftlicher Vorteil besteht, sondern ob dieser Vorteil eine bessere Behandlung darstellt, als ein privater Gläubiger seinem Schuldnerunternehmen unter vergleichbaren Bedingungen gewähren würde.

25 In beiden Fällen kann man die Vergleichsmethode, die sich auf das Kriterium des privaten Wirtschaftsteilnehmers stützt, nur gutheißen. Sie steht im Einklang mit dem allgemeinen Ziel des EG-Vertrags, zu verhindern, dass zugunsten bestimmter wirtschaftlicher Interessen Vorteile ohne sachlichen Grund geschaffen werden und ihnen somit eine privilegierte Stellung eingeräumt wird. Es sind aber die unterschiedlichen Bedingungen zu berücksichtigen, unter denen diese Methode anzuwenden ist. Sie hat je nachdem, ob sie auf den Fall eines Kapitalgebers oder auf den eines Gläubigers Anwendung findet, weder dieselbe Funktion noch denselben Sinn.

26 Im vorliegenden Fall sind der rechtliche Rahmen und die rechtliche Methode, die die Kommission angewandt hat, nicht zu beanstanden. Sie stehen im Einklang mit der von der Rechtsprechung vorgenommenen Unterscheidung und dem von ihr aufgestellten Kriterium. Die einzige Frage, die sich wirklich stellt, ist, wie das, was die Kommission die Magesa-Doktrin nennt, unter Berücksichtigung des Verhaltens der öffentlichen Hand auf die besonderen Umstände des vorliegenden Falles anzuwenden ist. Nach ständiger Rechtsprechung kommt nämlich den konkreten Umständen des Einzelfalles bei der Beurteilung, ob ein Vorteil eine staatliche Beihilfe darstellt, besondere Bedeutung zu.

27 Ein erster Schluss ist unausweichlich. Der Rechtsfehler ist nicht dargetan. Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

B — Der Fehler bei der Anwendung des Kriteriums des umsichtigen privaten Gläubigers

28 Der Fehler soll sich zum einen aus der nur teilweisen Berücksichtigung des relevanten Sachverhalts ergeben. Zum anderen liege er in einer fehlerhaften rechtlichen Würdigung der der Kommission mitgeteilten Umstände.

1. Fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung

29 Für die Beantwortung der Frage, ob sich Spanien unter den Umständen des vorliegenden Falles wie ein hinreichend umsichtiger privater Gläubiger verhalten hat, muss man die tatsächlich vorgenommenen Handlungen kennen. Die spanische Regierung ist der Ansicht, dass die angefochtene Entscheidung den der Kommission bekannten relevanten Sachverhalt nicht richtig wiedergibt. Sie zieht daraus den Schluss, dass diese Entscheidung aufgrund von Umständen erlassen wurde, die nicht so waren, wie die Kommission behauptet.

30 Es ist daran zu erinnern, dass im Rahmen einer Nichtigkeitsklage die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Aktes an dem Sachverhalt und der Rechtslage zu messen ist, die zur Zeit des Erlasses des Aktes bestanden. Aus dieser Regel folgt im Bereich der staatlichen Beihilfen konkret, dass der Kommission nicht der Vorwurf gemacht werden kann, Sachverhaltselemente nicht berücksichtigt zu haben, die ihr im Zeitpunkt der Prüfung des beanstandeten Verhaltens nicht zur Kenntnis gebracht worden waren. Aus den beim Gerichtshof eingereichten Unterlagen ergibt sich, dass zahlreiche Umstände, die in der Klageschrift zur Begründung des spanischen Vorbringens erwähnt sind, der

Kommission im Prüfverfahren nicht mitgeteilt worden waren. Da diese Umstände entweder erst nach Erlass der angefochtenen Entscheidung eingetreten sind oder dem Urheber der Entscheidung nicht rechtzeitig mitgeteilt wurden, können sie nicht zweckdienlich zur Begründung eines vor dem Gerichtshof geltend gemachten Klagegrundes angeführt werden. Der Klagegrund der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung ist daher, soweit er auf diese Umstände gestützt wird, zurückzuweisen.

31 Die Klageschrift enthält zwar mehr Informationen als die Akte, die die Kommission im Prüfverfahren angelegt hat, aus den beim Gerichtshof eingereichten Schriftstücken ergibt sich jedoch, dass diese Akte vollständiger ist, als die angefochtene Entscheidung vermuten lässt. So zeigt sich, dass die Pfändungen und Zwangsvollstreckungen aus Hypotheken in dieser Entscheidung nicht im Einzelnen erwähnt sind. Die Kommission erwähnt darin lediglich die Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen und in verschiedene Vermögenswerte.

32 Ist daraus zu schließen, dass die angefochtene Entscheidung rechtswidrig ist? Der Kläger bejaht dies, da er der Ansicht ist, dass diese Umstände seine Tätigkeit und Umsicht bei der Durchführung der Insolvenzverfahren belegten. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Berücksichtigung dieser Umstände nicht ausreiche, etwas an ihrem Ergebnis zu ändern. Die beiden Parteien tragen damit in Wirklichkeit dazu bei, die Frage zu verlagern. Für sie steht im Mittelpunkt der Erörterung eher die Art und Weise, wie der Sachverhalt gewürdigt wurde. Die angebliche Rechtswidrigkeit wird als Folge der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts und nicht der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung erörtert.

33 In diesem Bereich ist anzuerkennen, dass die Kommission über einen gewissen Spielraum bei der Feststellung und der Auswahl der relevanten Tatsachen verfügt. Ihr kann lediglich vorgeworfen werden, bestimmte Umstände, die für die Analyse zweckdienlich erscheinen konnten, nicht erwähnt zu haben. Es hat aber nicht den Anschein und wird im Übrigen auch nicht vorgetragen, dass sich die angefochtene Entscheidung auf sachlich unrichtige oder entstellte Tatsachen stützt. Unter diesen Umständen kann eine bloße tatsächliche Ungenauigkeit in der Begründung für sich allein nicht zur Rechtswidrigkeit des verfügenden Teils dieser Entscheidung führen. Der Klagegrund der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung ist daher zurückzuweisen.

2. Der Fehler bei der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts

34 Hier stellt sich folgende Frage: Rechtfertigen die Tatsachen, von denen die Kommission im Prüfverfahren Kenntnis erlangen konnte, den Schluss, dass Spanien nicht hinreichend umsichtig gewesen ist? Anders gesagt, kann sich die Würdigung des Sachverhalts ändern, wenn man sämtliche Umstände des vorliegenden Falles einschließlich derjenigen, die in der Begründung der Entscheidung nicht wiedergegeben sind, berücksichtigt? Dies allein bleibt noch zu prüfen.

35 Die spanische Regierung vertritt die Auffassung, dass die Kommission bei der Anwendung des Kriteriums des umsichtigen privaten Gläubigers nicht ausreichend die Mittel berücksichtigt habe, deren sie sich bedient habe, um die Beitreibung der nach dem Abschluss der Vereinbarungen entstandenen Schulden sicherzustellen. Mittel wie die durch die Sozialbehörde im Jahr 2001 vorgenommene Zwangsvollstreckung in bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände und die Beantragung von Kontopfändungen sowie die von der Steuerverwaltung zwischen 1999 und 2001 vorgenommene Pfändung von Sozialwohnungen, Handelsmarken der GEA und Forderungen gegen Hauptkunden der in Rede stehenden Firmen seien verschleiert worden. Aufgrund dieses Fehlers sei die Kommission zu der falschen Beurteilung gelangt, dass die spanischen Behörden nicht die in Spanien gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen ergriffen haben (getrennte Vollstreckungsverfahren), um zu verhindern, dass die Unternehmen ohne Bezahlung ihrer Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ihre Geschäftstätigkeit fortsetzten. Die Kommission erwidert auf dieses Vorbringen, dass die eingesetzten Mittel zu spät oder jedenfalls ineffektiv gewesen seien. Dass sie eine erhebliche Zunahme der Schulden der betreffenden Unternehmen nach Abschluss der Vereinbarungen nicht hätten verhindern können, zeige das spanische Versagen. Es seien nicht alle rechtlichen Instrumente, über die Spanien als bevorzogter Gläubiger

verfügt habe, eingesetzt, um gegen die Nichtzahlung durch diese Unternehmen vorzugehen. In einer solchen Situation hätte Spanien von der Möglichkeit Gebrauch machen müssen, die insolvenzrechtliche Abwicklung dieser Unternehmen und die Liquidation ihrer Vermögenswerte zu beantragen.

36 Bevor ich zu diesen unterschiedlichen Ansichten Stellung nehme, möchte ich kurz auf das Kriterium des umsichtigen privaten Gläubigers zurückkommen, das Gegenstand der streitigen Qualifikation ist. Die Figur des privaten Gläubigers bleibt in der Rechtsprechung mysteriös, zumal, wenn man ihn wie in dem Fall, in dem der öffentliche Gläubiger bevorrechtigte Forderungen hat, durch die Fiktion des hypothetischen privaten Gläubigers ersetzt. Diese Fiktion soll nach meinem Verständnis eine wesentliche Eigenschaft hervorheben. Der umsichtige private Gläubiger in der Marktwirtschaft ist der effiziente Wirtschaftsteilnehmer, der die Fähigkeit besitzt, die geeignetsten Mittel zu erkennen und einzusetzen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, nämlich die Einziehung seiner Forderungen.

37 Diese Eigenschaft der Effizienz umfasst insbesondere die Berücksichtigung sämtlicher Faktoren, die das Verhältnis, in das er eingebunden ist, kennzeichnen. Wenn der Kläger vorträgt, dass die Kommission in einer anderen Entscheidung zu einer ähnlichen Frage einen entgegengesetzten Standpunkt eingenommen habe, so erwidert die Kommission zu Recht, dass die Umstände jenes Falles vollkommen anders gewesen seien. Im Unterschied zur angefochtenen Entscheidung wurde in jener Entscheidung ein aktives und besonnenes Verhalten der Sozialbehörde und der Staatskasse festgestellt.

38 Weiter ist darauf hinzuweisen, dass dieses Kriterium von der öffentlichen Hand nicht verlangt, den anderen im Rahmen der Insolvenzverfahren verfolgten Zielen gleichgültig gegenüberzustehen. Sie dürfen, wie im vorliegenden Fall, das allgemeine und soziale Interesse, Arbeitsplätze zu retten, berücksichtigen. Dieses Bemühen kann jedoch nur im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 3 EG Auswirkungen haben. Für die Qualifikation als staatliche Beihilfe ist das Handeln des Staates nicht nach dem Wert oder der Bedeutung der verfolgten Ziele zu beurteilen. Es ist nach der Effizienz der Mittel zu beurteilen, die zur Wahrung seiner Gläubigerinteressen eingesetzt wurden. Allein unter diesem Gesichtspunkt ist in diesem Rahmen das Verhalten der öffentlichen Hand zu bewerten.

39 Schließlich ist anzuerkennen, dass das Kriterium des privaten Gläubigers nicht verlangt, dass über ein Unternehmen in Schwierigkeiten unmittelbar das Insolvenzverfahren eröffnet wird. Grundsätzlich kann Spanien nicht die Absicht zum Vorwurf gemacht werden, die Einstellung der Geschäftstätigkeit der in Rede stehenden Unternehmen zu vermeiden. Es ist ohne weiteres vorstellbar, dass ein privater Gläubiger, der über erhebliche Geldmittel verfügt, ein Interesse daran hat, die Tätigkeit eines Schuldnerunternehmens für eine bestimmte Zeit aufrechtzuerhalten, wenn sich zeigt, dass die Kosten einer unmittelbaren Liquidation höher als die Kosten der Gewährung einer Beihilfe sind. Jeder Gläubiger muss den Gewinn, der sich aus einer zügigen Liquidation des Unternehmens ergeben könnte, mit dem Gewinn vergleichen, der sich aus einem vorübergehenden Verzicht auf die Einziehung seiner Forderungen und die Fortsetzung der Tätigkeiten seines Schuldners ergeben könnte.

40 Meines Erachtens muss nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Entscheidung für einen Verzicht drei Bedingungen erfüllen. Erstens müssen die wirtschaftliche Lebensfähigkeit und die Verbesserung der finanziellen Lage des Unternehmens bei summarischer Prüfung feststehen. Zweitens muss alles unternommen werden, um die Gewährung neuer Kredite und das Entstehen neuer Schulden zu verhindern. Drittens muss der Staat mit der Begleichung seiner Forderungen nach einer angemessenen Zeit rechnen können.

41 Die Anwendung dieses Analyserahmens auf den vorliegenden Fall offenbart die Schwäche der spanischen Position. Zu dem Zeitpunkt, als nach Abschluss der Vereinbarungen die Lebensfähigkeit der Unternehmen noch angenommen werden konnte und noch mit der Einziehung der Forderungen innerhalb angemessener Zeit gerechnet werden konnte, sind die effizientesten Verfahren, um das Entstehen neuer Schulden zu verhindern, offenbar nicht angewandt worden. Dieser Mangel an Effizienz

und Umsicht zeigt sich u. a. in dreierlei Hinsicht.

42 Er ergibt sich, erstens, daraus, dass die Mittel zu spät eingesetzt wurden. Die vom Kläger erwähnten Pfändungen nach den Verfahren zur Feststellung der Zahlungsunfähigkeit sind erst Ende des Jahres 2000 eingeleitet worden, d. h. mehr als drei Jahre nach Feststellung der Zahlungsunfähigkeit. Als Spanien schließlich beschloss, die Vereinbarungen zu kündigen und die Zwangsvollstreckung fortzusetzen, machten die aufgelaufenen Schulden jede Beitreibung höchst unwahrscheinlich. Dieses verspätete Handeln ist umso mehr erwiesen, als die Parteien eingeräumt haben, dass die privaten Gläubiger schneller als die öffentlichen Gläubiger die Vollstreckung in hypothekarische Sicherheiten und die Einleitung des Insolvenzverfahrens in Bezug auf Vanosa beantragten. Der Mangel an Umsicht ergibt sich, zweitens, aus der Unwirksamkeit der eingesetzten Mittel. Nach den Akten hatten die durchgeführten Pfändungen nur eine sehr beschränkte Wirkung. Alles in allem kann ein von den öffentlichen Gläubigern ausgeübter bloßer Druck nicht, wie der Kläger behauptet, ausreichen, um ein fehlendes unmittelbares Handeln zu kompensieren. Abgesehen davon, dass die tatsächlichen Wirkungen eines solchen Druckes hypothetisch bleiben, hat die einzige geltend gemachte wahrscheinliche Wirkung (die Schließung der Unternehmen) nichts mit dem angestrebten Ziel zu tun, nämlich der Einziehung der Forderungen. Schließlich werden die Ineffizienz und der Mangel an Umsicht durch den geringen Kenntnisstand Spaniens bestätigt. Dass das Königreich Spanien nicht in der Lage war, den genauen Betrag der geschuldeten Steuern mitzuteilen, offenbart bereits eine gewisse Nachlässigkeit. Weiter konnte es sich nicht mit Gewissheit zum Stand der Tätigkeit der betreffenden Unternehmen äußern. Ein solcher Mangel an Informationen rechtfertigt zwar entgegen dem Vorbringen des Klägers nicht die Nichterfüllung der Steuerverpflichtungen durch GEA, belegt aber die mangelnde Wachsamkeit der zuständigen Behörden.

43 Abschließend trägt der Kläger vor, dass eine größere Umsicht der zuständigen Behörden es nicht ermöglicht hätte, die Vereinbarungen schneller zu kündigen. Dies hänge mit der Funktionsweise des Verwaltungssystems der Einziehung von Forderungen selbst zusammen. Nach ständiger Rechtsprechung können angebliche praktische und administrative Schwierigkeiten es jedoch nicht rechtfertigen, dass die Mittel, die für die Beachtung der grundlegenden Vorschriften des EG-Vertrags und im vorliegenden Fall für die Durchführung einer Entscheidung über die Genehmigung einer Umstrukturierungsbeihilfe erforderlich sind, nicht eingesetzt werden.

44 Unter diesen Umständen und unter Berücksichtigung der Vorgeschichte dieser Rechtssache lässt sich kaum von der Hand weisen, dass ein umsichtiger Gläubiger großes Interesse gehabt hätte, die Vereinbarungen zu kündigen und dafür zu sorgen, dass die betreffenden Unternehmen innerhalb kürzester Frist liquidiert werden. Ich erinnere daran, dass die Prüfung der Lage dieser Unternehmen im Rahmen eines Umstrukturierungsplans erfolgen musste, dessen Durchführung strikt an die Bedingung geknüpft war, keine neue Beihilfe zu gewähren, auch nicht in Form eines Verzichts auf die Einziehung offener Forderungen. Die unstreitige Tatsache, dass gegen die Vereinbarungen seit ihrem Abschluss verstoßen wurde, wies meines Erachtens ausreichend den einzuschlagenden Weg. Es ist das Fehlen einer spanischen Reaktion trotz Kenntnis der Sachlage, das eine staatliche Beihilfe darstellt.

45 Ich bin unter gebührender Berücksichtigung der besonderen Umstände der Rechtssache der Meinung, dass die Kommission das Kriterium des privaten Gläubigers richtig angewandt hat. Ebenso wie die anderen untersuchten Klagegründe ist der Klagegrund eines Fehlers bei der rechtdichen Würdigung des Sachverhalts zurückzuweisen.

IV — Ergebnis

46 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Klage abzuweisen;
2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 01.04.2004 – C-276/02, ECLI:EU:C:2004:211

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2004-04-01/c-276-02>