

Der Fall Namur-Les assurances du crédit

Rs. C-44/93 (Namur-Les assurances du crédit), Urteil des Gerichtshofs vom 09.08.1994 – Slg. 1994, S. I-3829.

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 911 (Fall-Nr. 267)

1. Vorbemerkung

Art. 108 AEUV unterscheidet zwei Aufsichtstatbestände der Beihilfenkontrolle: Die fortlaufende Kontrolle bestehender Beihilferegulungen nach Art. 108 Abs. 1 AEUV und die präventive Kontrolle beabsichtigter Beihilfen und der Umgestaltung von Beihilfe nach Art. 108 Abs. 3 AEUV. Bestehende Beihilferegulungen dürfen grundsätzlich durchgeführt werden, unterstehen dabei jedoch einer fortlaufenden Überprüfung durch die Kommission, die gewährleisten soll, dass die bestehenden Beihilferegulungen zu jedem Zeitpunkt mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Einzelbeihilfen sowie die Umgestaltung bestehender Beihilfen unterfallen hingegen grundsätzlich Art. 108 Abs. 3 AEUV; für sie gelten das Notifizierungsgebot und das Durchführungsverbot. Die insofern maßgeblichen Begrifflichkeiten „bestehende Beihilfe“, „neue Beihilfe“ und „Beihilferegulung“ sind in Art. 1 der Beihilferechtsverordnung (VO Nr. 2015/1589) definiert. Nichtsdestotrotz können sich im Einzelfall Schwierigkeiten hinsichtlich der Frage ergeben, wann eine Änderung einer bestehenden Beihilfe gegeben ist. In der vorliegenden Rechtssache entwickelte der Gerichtshof hierzu entsprechende Parameter. Maßgeblich für die Einordnung als Änderung einer bestehenden Beihilfe ist danach, dass entweder der unmittelbare Beihilfegenstand selbst oder mittelbar der räumliche bzw. sachliche Tätigkeitsbereich des begünstigten Unternehmens dergestalt verändert wird, dass die formal fortbestehende Beihilfenregelung materiell eine andere Beeinträchtigungstendenz oder Intensität im grenzüberschreitenden Wettbewerb erfährt und so die bisherige Wettbewerbssituation im Binnen-

markt zumindest potentiell spürbar verändert wird. Vgl. auch Fall 268 zur zeitlichen Verlängerung einer bestehenden Beihilferegelung ohne inhaltliche Änderung derselben.

2. Sachverhalt

Gemäß dem belgischen Gesetz vom 31.08.1939 über das OND – eine öffentliche Einrichtung, die insbesondere den Auftrag hat, die mit Außenhandelsgeschäften verbundenen Risiken zu decken – wurden diesem mehrere Vorteile gewährt: staatliche Garantie (formuliert als allgemeiner Grundsatz), Kapitalausstattung durch verzinsliche Staatsanleihen, staatliche Deckung des jährlichen Haushaltsdefizits, Befreiung von der Steuer auf Versicherungsverträge und der Körperschaftsteuer. Das OND und die Firma COBAC, das älteste private Kreditversicherungsunternehmen Belgiens, waren seit 1935 miteinander durch einen Rückversicherungsvertrag verbunden, wonach das OND im Wege der freiwilligen Rückversicherung die Inanspruchnahme aller oder eines Teils der von der Compagnie als Erstversicherer eingegangenen Verbindlichkeiten absicherte. Dieser Vertrag, der keine besondere Beschränkung des Tätigkeitsgebiets des OND enthielt, wurde später durch einen Zusammenarbeitsvertrag ersetzt, nach dem das OND die mit Ausfuhrgeschäften über Güter und Dienstleistungen nach Westeuropa zusammenhängenden Handelsrisiken, die normalerweise von der COBAC übernommen wurden, nur ausnahmsweise versicherte. Das OND kündigte den letztgenannten Vertrag zum Ende des Jahres 1988 mit der Begründung, er stelle eine durch die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften verbotene Marktaufteilung dar, und trat im Jahr 1989 mit Zustimmung der die Aufsicht führenden Minister in den Kreditversicherungsmarkt für Risiken in Westeuropa ein.

Da die Firmen COBAC und Namur AC, ein weiteres auf diesem Markt tätiges Privatunternehmen, der Auffassung waren, dass die Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets des OND wegen seiner ihm vom Staat gewährten Vorteile den Wettbewerb verfälschen könne, reichten sie bei der Kommission eine Beschwerde ein, die auf einen Verstoß gegen die Art. 87 und 88 EG (jetzt: Art. 107 und 108 AEUV) gestützt war. Außerdem wandten sie sich an die nationalen Gerichte insbesondere mit dem Begehren, die Tätigkeit des OND auf dem Gebiet der Kreditversicherung für Ausfuhren in die Mitgliedstaaten bis zum Erlass einer Entscheidung der Kommission über die Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen oder einer gerichtlichen Entscheidung des Rechtsstreits zwischen ihnen und dem OND und dem belgischen Staat auszusetzen. Der Gerichtshof entschied im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens.

3. Aus den Entscheidungsgründen

[10] Artikel 93 EWG-Vertrag, der der Kommission die fortlaufende Überprüfung und die Kontrolle staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen ermöglichen soll, sieht für bestehende und für neue Beihilfen unterschiedliche Verfahren vor.

[11] Bestehende Beihilfen überprüft die Kommission nach Artikel 93 Absatz 1 fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieser Überprüfung schlägt die Kommission ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern. Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, daß eine von einem Staat oder aus staatlichen

Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist oder daß sie mißbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie gemäß Artikel 93 Absatz 2, daß der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat (Urteil vom 30. Juni 1992 in der Rechtssache C-47/91, Italien/Kommission, Slg. 1992, I-4145, Randnr. 23). Bei bestehenden Beihilfen liegt die Initiative also bei der Kommission.

[12] In bezug auf neue Beihilfen sieht Artikel 93 Absatz 3 vor, daß die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet wird, daß sie sich dazu äußern kann. Sie nimmt dann eine erste Überprüfung der beabsichtigten Beihilfen vor. Wenn sie nach Abschluß dieser Überprüfung der Auffassung ist, daß ein derartiges Vorhaben nach Artikel 92 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, leitet sie das in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene förmliche Prüfungsverfahren ein. In einem solchen Fall darf der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 93 Absatz 3 die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat. Neue Beihilfen sind somit einer präventiven Kontrolle durch die Kommission unterworfen und dürfen grundsätzlich nicht durchgeführt werden, solange diese sie nicht für mit dem Vertrag vereinbar erklärt hat (Urteil Italien/Kommission, Randnr. 24). Diese letztgenannte Regel bedarf jedoch der Abmilderung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der für den Fall, daß die Kommission es unterläßt, ein förmliches Verfahren einzuleiten, obwohl sie durch einen Mitgliedstaat von der beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe unterrichtet worden ist, der betreffende Staat nach Ablauf der zur ersten Prüfung des Vorhabens ausreichenden Frist die geplante Beihilfemaßnahme unter der Bedingung durchführen darf, daß er dies der Kommission zuvor

anzeigt; damit fällt die Beihilfe dann unter die Regelung für bestehende Beihilfen (Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73, Lorenz, Slg. 1973, 1471, Randnr. 6).

[13] Sowohl aus dem Inhalt als auch aus den Zielsetzungen dieser Bestimmungen ergibt sich, daß als bestehende Beihilfen im Sinne des Artikels 93 Absatz 1 die Beihilfen, die vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages bestanden, und die Beihilfen anzusehen sind, die unter den Voraussetzungen des Artikels 93 Absatz 3 einschließlich derjenigen, die sich aus der Auslegung dieser Vorschrift durch den Gerichtshof im genannten Urteil Lorenz ergeben, ordnungsgemäß durchgeführt werden durften. Als neue Beihilfen, für die die Anzeigepflicht des Artikels 93 Absatz 3 gilt, sind dagegen die Maßnahmen anzusehen, die auf die Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen gerichtet sind, wobei sich die Umgestaltung auf bestehende Beihilfen oder auf der Kommission mitgeteilte ursprüngliche Vorhaben beziehen kann (vgl. Urteil vom 9. Oktober 1984 in den verbundenen Rechtssachen 91/83 und 127/83, Heineken Brouwerijen, Slg. 1984, 3435, Randnrn. 17 f.).

(...)

[22] Um festzustellen, ob eine Entscheidung, mit der einem öffentlichen Unternehmen wie dem OND, das vom Staat gewährte Vorteile genießt, die Ausdehnung seines Tätigkeitsgebiets gestattet wird, als Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen im Sinne des Artikels 93 Absatz 3 angesehen werden kann, sind diese Vorteile sowie die Natur und die Tragweite der fraglichen Entscheidung unter Berücksichtigung der im Vorlageurteil enthaltenen, durch die Stellungnahmen der Betroffenen und die Antworten auf die Fragen des Gerichtshofs ergänzten Angaben zu überprüfen.

(...)

[27] Dieser Positionswechsel des OND und seiner Aufsichtsbehörden bewirkte die Ausdehnung der von dieser Einrichtung zuvor – während eines Zeitraums, der sich anhand der Akten nicht bestimmen läßt – tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten. So fragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seiner dritten Frage, ob als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe die Verhaltensweise eines Mitgliedstaates anzusehen ist, die darin besteht, über die Vertreter der Minister im Verwaltungsrat einer öffentlichen Einrichtung auf eine allgemeine Leitlinie hinzuwirken, die die Ausweitung einer Beihilfe bedeutet, oder sich dieser Ausweitung nicht zu widersetzen.

[28] Ergibt sich die Beihilfe aus früheren, nicht geänderten Rechtsvorschriften, so kann für die Anwendung des Artikels 93 Absätze 1 und 3 EWG-Vertrag die Frage, ob eine neue Beihilfe oder die Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, nicht danach beurteilt werden, welche Bedeutung die Beihilfe für das Unternehmen im Lauf des Bestehens jeweils hatte und wie hoch sie insbesondere jeweils war. Maßstab für die Einstufung einer Beihilfe als neue oder umgestaltete Beihilfe sind die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen.

[29] Durch die am 1. Februar 1989 in Kraft getretene Entscheidung wurden die Rechtsvorschriften, mit denen dem OND die genannten Vorteile eingeräumt worden waren, nicht geändert, weder was die Natur dieser Vorteile noch was die Tätigkeiten der öffentlichen Einrichtung betrifft, für die sie galten, denn das Gesetz vom 31. August 1939 hatte dieser Einrichtung einen sehr allgemeinen Auftrag zur Verminderung der Risiken von Ausfuhrkrediten zugewiesen. Diese Ent-

scheidung berührt also die durch diese Rechtsvorschriften eingeführte Beihilferegung nicht. Sie erging zwar nach der Kündigung des Zusammenarbeitsvertrags mit der COBAC, doch weist nichts in den Akten darauf hin, daß das Bestehen und der Inhalt dieses Vertrages, der nur die beiden Vertragsparteien OND und COBAC band, für den Umfang der dem OND vom belgischen Staat durch das Gesetz vom 31. August 1939 gewährten Vorteile maßgeblich gewesen wäre.

[30] In mehreren der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird die Auffassung vertreten, daß diese öffentliche Einrichtung, bevor die streitige Entscheidung erging, keine Tätigkeiten ausgeübt habe, mit denen sie mit privaten Gesellschaften im Wettbewerb gestanden hätte, und daß sich daher die ihr gewährten Beihilfen nur auf außerhalb des Wettbewerbs stehende Tätigkeiten bezogen hätten. Sofern dieser Umstand in der vorliegenden Rechtssache überhaupt von Belang sein sollte, obwohl das Gesetz vom 31. August 1939 dem OND eine sehr allgemeine Aufgabe zuwies, genügt die Feststellung, daß der zwischen dem OND und der COBAC geschlossene Vertrag im Gegenteil einen gewissen Wettbewerb zwischen diesen Einrichtungen vorsah. Wie in Randnummer 25 dieses Urteils festgestellt, konnten das OND und die COBAC nämlich für die Versicherung von Handelsrisiken bei der Ausfuhr in die Vereinigten Staaten und nach Kanada sowie von Risiken bei bestimmten internationalen Geschäften miteinander in Wettbewerb treten. Im entscheidungserheblichen Zeitraum kamen die bestehenden Beihilfen also nicht nur außerhalb des Wettbewerbs stehenden Tätigkeiten zugute.

[31] Selbst wenn sie ganz dem Staat zurechenbar wäre, könnte die am 1. Februar 1989 in Kraft getretene Entscheidung somit nicht als Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe im Sinne des Artikels 93 Absatz 3 EWG-Vertrag angesehen werden.

[32] Bei Annahme des Gegenteils müßte der betreffende Staat der Kommission nämlich nicht nur die neuen Beihilfen und die Umgestaltungen von Beihilfen im eigentlichen Sinne, die einem Unternehmen, das Nutznießer einer bestehenden Beihilferegulation ist, gewährt werden, anzeigen und der präventiven Kontrolle durch die Kommission unterstellen, sondern alle Maßnahmen, die die Tätigkeit dieses Unternehmens betreffen und sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, auf den Wettbewerb oder auch nur für einen bestimmten Zeitraum auf die tatsächliche Höhe von Beihilfen auswirken können, die im Grundsatz bestehen, deren Höhe aber notwendig vom Umsatz des Unternehmens abhängt. Letztlich könnte so im Fall eines öffentlichen Unternehmens wie des OND jeder neue Versicherungsvorgang, der – nach den Erläuterungen des Vertreters der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung – den Aufsichtsbehörden vorzulegen ist, als eine Maßnahme angesehen werden, die unter das Verfahren des Artikels 93 Absatz 3 EWG-Vertrag fällt.

[33] Eine solche Auslegung, die weder dem Wortlaut noch dem Zweck dieser Bestimmung, noch der in ihr vorgenommenen Aufteilung der Aufgaben zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten entspricht, wäre ein Faktor der Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und für die Mitgliedstaaten, die so Maßnahmen ganz unterschiedlicher Art zunächst anzeigen müßten und nicht durchführen könnten, obwohl sie kaum als neue Beihilfen eingeordnet werden könnten. Was den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits anbelangt, wird das Bestehen dieser

Rechtsunsicherheit überdies durch die Haltung der Kommission selbst belegt. Diese trägt nämlich vor dem Gerichtshof zur Beantwortung der ersten Frage vor, daß die dem OND gewährten Beihilfen umgestaltet worden seien, obwohl sie es nicht für erforderlich gehalten hat, auf eine ihr seit dem 1. Februar 1989 vorliegende Beschwerde in bezug auf das Bestehen und die Vereinbarkeit dieser Beihilfen hin und nachdem sie zweimal von der belgischen Regierung Auskünfte eingeholt und erhalten hatte, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

[34] Da die unter den im Vorlageurteil beschriebenen Voraussetzungen gewährten Beihilfen unter eine Beihilferegulation fallen, die vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages bestand, sind sie nach Artikel 93 Absatz 1 fortlaufend zu überprüfen.