SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 26. November 1998 *

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache beantragt Frankreich, die Entscheidung 97/811/EG der Kommission vom 9. April 1997 über Beihilfen Frankreichs zugunsten der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie [1] für nichtig zu erklären. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob Finanzhilfen öffentlicher Stellen für Unternehmen in bestimmten Sektoren als Gegenleistung dafür, daß diese Verpflichtungen gegenüber diesen Stellen und den Arbeitnehmervertretern über die Erhaltung von Arbeitsplätzen und die Neuorganisation der Arbeitszeit über die allgemeinen rechtlichen Erfordernisse hinaus eingehen, staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen.

II — Sach- und Rechtslage

2. Die Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie ist sowohl in Frankreich wie anderswo in der Gemeinschaft von kleinen und mittleren Unternehmen beherrscht. Ein intensiver Wettbewerb sowohl innerhalb der Gemeinschaft wie von Drittlandsunternehmen mit geringen Arbeitskosten hat in der Gemeinschaft zu einem erheblichen Rückgang der Arbeitsplätze in diesen Sektoren geführt. Nicht nur Frankreich sieht einen Rückgang der Gesamtbeschäftigtenzahl, in seinem Fall von 600 000 zu Beginn der 80er Jahre auf 352 000 im Jahr 1995 und 315 000 im Jahr 1997.

3. Mitte der 90er Jahre wurde in Frankreich eine Reihe allgemeiner Maßnahmen getroffen, die die Arbeitslosigkeit dadurch bekämpfen sollen, daß sie Arbeitgeber von bestimmten Sozialversicherungsleistungen für niedrigbezahlte Arbeitnehmer freistellen [2]. Diese Maßnahmen gipfelten in einer degressiven Kürzung der Arbeitgeberbeiträge für Arbeitnehmer, deren Vergütung sich auf 100 % bis 133 % des garantierten Mindestlohns (SMIC) belief [3]. Am 26. März 1996 teilte Frankreich der Kommission bestimmte zusätzliche Vorschläge spezifisch für die Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie mit. Diese Vorschläge wurden Artikel 99 des Gesetzes Nr. 96-314 vom 12. April 1996 zur Durchführung von Wirtschafts- und Haushaltsbestimmungen, der dem Staat erlaubte,

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. 1997, L 334, S. 25.

2 — Fünf-Jahres-Gesetz Nr. 93-1313 vom 20. Dezember 1993 über Arbeit, Beschäftigung und Berufsausbildung, verlängert durch Gesetz Nr. 95-882 vom 4. August 1995 über Dringlichkeitsmaßnahmen für die Beschäftigung und die soziale Sicherheit.

3 — Artikel 113 des Finanzgesetzes Nr. 95-1346 vom 30. Dezember 1995. SMIC heißt „salaire minimum interprofessionnel de croissance". Bis zum 1. Oktober 1996 fand die degressive Kürzung auf Vergütungen von 100 % bis 120 % des SMIC Anwendung.

versuchsweise und vorübergehend (bis zum 31. Dezember 1997) Arbeitgebern in den fraglichen Sektoren weitere Kürzungen der Sozialabgaben für niedrigbezahlte Arbeitnehmer als Gegenleistung dafür einzuräumen, daß sie Rahmenabkommen über die Erhaltung und Entwicklung der Arbeitsplätze übernahmen, die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf diesen Gebieten über die Neuorganisation und die Verringerung der Arbeitszeit berücksichtigten. Diese Kürzungen sollten als degressive Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber auf Vergütungen von 100 % bis 150 % des SMIC gemäß einer durch Ministerialverordnung zu erstellenden Skala erfolgen. Arbeitgeber mit mehr als 50 Beschäftigten sollten neben den Rahmenabkommen Einzelvereinbarungen mit dem Staat abschließen, die ihre Verpflichtungen für die Arbeitsplätze und die Arbeitszeit im einzelnen regelten. Hielt ein Unternehmen seine Verpflichtungen nicht ein, so würden die normalen Beiträge rückwirkend wie in Zukunft in vollem Umfang Anwendung finden.

4. Der Erlaß des Gesetzes Nr. 96-314 erlaubte es den französischen Behörden, erfolgreich Druck auf die Wiederaufnahme bisher festgefahrener Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern in den fraglichen Sektoren über die Neuorganisation und die Kürzung der Arbeitszeit auszuüben. Sektorenabkommen über diese Fragen wurden in der Zeit vom 7. Mai bis 5. Juni 1996 geschlossen. In ihnen war ein Jahreslimit für Überstunden vorgesehen, das sich nach der größten Anzahl von Überstunden richtete, die ein Arbeitnehmer in einer Woche leisten durfte [4]. Nach Maßgabe der Länge der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden waren die Arbeitgeber verpflichtet, Arbeitnehmern — im einzelnen geregelt — entweder Ersatzfreizeit oder Zusatzzahlungen oder beides zu gewähren [5].

5. Kurze Zeit später schloß der Staat in der Zeit vom 14. Mai bis zum 28. Juni 1996 Rahmenabkommen mit den Arbeitgeberverbänden der fraglichen Sektoren. Diese Rahmenabkommen enthielten Verpflichtungen eines jeden Sektors über die Erhaltung der Zahl der Arbeitsplätze und die Beschäftigung Jugendlicher. In allen Rahmenabkommen wurde ausdrücklich auf das Abkommen über die Neuorganisation und die Kürzung der Arbeitszeit Bezug genommen, das die Sozialpartner im fraglichen Sektor geschlossen hatten; diese Abkommen wurden als Maßnahme bezeichnet, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und die Verpflichtung der Arbeitgeber im jeweiligen Sektor bezüglich Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen niederzulegen, wodurch der Tatbestand des Artikels 99 des Gesetzes Nr. 96-314 erfüllt werde.

6. Nahezu gleichzeitig erließen die französischen Behörden am 27. Juni 1996 das Dekret Nr. 96-572 zur Durchführung des Artikels 99 des Gesetzes Nr. 96-314 (De-

4 — Beispielsweise war in dem Abkommen vom 7. Mai 1996 zwischen den Sozialpartnern des Textilsektors ein Jahreslimit von 70 Überstunden vorgesehen, wenn die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht mehr als 44 Stunden betrug (die normale Arbeitszeit betrug 39 Stunden); ein Jahreslimit von 40 Stunden war vorgesehen für Fälle, in denen die wöchentliche Höchstarbeitszeit 44 Stunden überschritt.

5 — Im Textilsektor hatten die Arbeitgeber die Wahl, Überstunden im Rahmen einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 44 Stunden mit einer 25%igen Erhöhung des Stundenlohns oder mit einer entsprechenden Erhöhung der Freizeit abzugelten; dasselbe galt für den Fall einer höheren wöchentlichen Höchstarbeitszeit, jedoch mußten die Arbeitgeber nach der 48. Stunde einen um 50 % erhöhten Stundenlohn und für jede Stunde, die nach der 44. Stunde gearbeitet wurde, mindestens 10 %, nach der 48. Stunde

kret). Das Dekret sah eine degressive Skala von Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in den fraglichen Sektoren vor, wobei der Höchstbetrag 734 FF (zuzüglich zu den generell vorgesehenen Kürzungen) für einen Arbeitnehmer in den fraglichen Sektoren betrug, der den SMIC verdiente. Die Kosten der Regelung wurden auf 2,1 Milliarden FF geschätzt; sie beliefen sich schließlich auf 1,8 bis 1,9 Milliarden FF. Die Behörden erwarteten, daß der Verlust von 35 000 der für die nächsten zwei Jahre vorhergesehenen 60 000 Arbeitsplätze verhindert werden könne und daß für arbeitslose Jugendliche 7 000 zusätzliche Stellen geschaffen werden könnten.

7. Das Dekret trat für den Textil- und Bekleidungssektor am 1. Juni 1996, für den Leder- und Schuhsektor am 1. Juli 1996 in Kraft. Das widersprach der Entscheidung der Kommission vom 31. Mai 1996, ein Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag wegen der im Dekret und dem Gesetz Nr. 96-315 enthaltenen Maßnahmen einzuleiten [6]. In zwei Schreiben vom 4. und 9. Juli 1996 ersuchte die Kommission Frankreich um Mitteilung, ob die fraglichen Maßnahmen die „de minimis"-Schwelle von 100 000 ECU pro Unternehmen während eines 3-Jahres-Zeitraums [7] überschritten, wies die französischen Behörden auf die aufschiebene Wirkung von Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 hin und forderte sie auf, die begünstigten Firmen von der Einleitung des Verfahrens sowie davon zu unterrichten, daß sie zu Unrecht gezahlte Beihilfen möglicherweise zurückzahlen müßten. Auf der Grundlage von Frankreich vorgelegter zusätzlicher Informationen über die Verpflichtungen, die die Arbeitgeber als Gegenleistung für die Kürzung ihrer Sozialversicherungsabgaben eingegangen seien, erweiterte die Kommission ihre Untersuchung mit Entscheidung vom 2. Oktober 1996 [8]. Es kam zu einem umfangreichen Schriftwechsel und zu einer Reihe bilateraler Treffen zwischen der Kommission und den französischen Behörden. Außerdem unterbreiteten die deutsche, die niederländische, die österreichische und die Regierung des Vereinigten Königreichs, die flandrische Regionalregierung und neun Industrie- und Handelsverbände der Kommission Erklärungen, die die französische Regelung ablehnten.

8. Frankreich argumentierte im wesentlichen, daß die Regelung für die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Neuorganisation der Arbeitszeit den betroffenen Firmen Kosten auferlegten, die über das hinausgingen, was sie bei einer strikten Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen zu tragen hätten. Daher könne die geleistete Unterstützung nicht als staatliche Beihilfe betrachtet werden. Nachteil und Vorteil (Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge gegen diese Zusatzkosten) glichen sich aus: Große Unternehmen zögen am Ende keinen Nutzen, da die Kosten der Neuorganisation der Arbeitszeit für sie größer wären; Unternehmen mit 50 bis 500 Angestellten zögen aus dem Rückgang der Kosten einen Nutzen, der unter der „de minimis"-Schwelle liege. Ein etwaiger Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit würde sich nur mittel- bis langfristig auswirken. Daß die Regelung für die Un-

6 — ABl. 1996, C 206, S. 8.

7 — Siehe Mitteilung der Kommission über „de minimis"-Beihilfen (ABl. 1996, C 68, S. 9).

8 — ABl. 1996, C 357, S. 5.

ternehmen nicht unbedingt attraktiv sei, zeige der Umstand, daß ungefähr ein Drittel der möglichen Teilnehmer, insbesondere einige größere Unternehmen in den fraglichen Industrien, nicht daran teilnähmen.

9. Die Kommission stellte Frankreich die angefochtene Entscheidung [9] mit Schreiben vom 5. Mai 1997 zu. Sie vertrat die Auffassung, die französischen Ausnahmen sollten die Unternehmen von vier spezifischen Wirtschaftszweigen teilweise von der finanziellen Last befreien, die durch die generelle Anwendung des Systems der sozialen Sicherheit entstünden. Die Kosten, die sich aus Vereinbarungen über die Neuorganisation der Arbeitszeit ergäben und sich in Lohnerhöhungen oder bezahlten Urlauben niederschlügen, die im allgemeinen Recht nicht vorgeschrieben seien, müßten die Unternehmen selbst tragen. Von öffentlichen Stellen gewährte Vergünstigungen, die die Last solcher Kosten minderten, stellten staatliche Beihilfen dar. Das gelte unabhängig davon, daß die Kürzung der Unternehmensbeiträge dazu bestimmt sei, von den Unternehmen freiwillig akzeptierte Mehrkosten auszugleichen, die die Arbeitsplatzpolitik der Regierung wirksam machen sollten. Die Verwendung öffentlicher Mittel zu dem Zweck, Tarifverhandlungen wieder in Gang zu bringen, lasse sich nicht einmal durch die Verfolgung der beiden sozialen und wirtschaftlichen Ziele der Erhaltung von Arbeitsplätzen und der größeren Effizienz rechtfertigen, die für sich beide erstrebenswert seien. Auch daß die Maßnahmen nur versuchsweise und vorübergehender Natur seien, entkleide sie ihres sektoralen Charakters nicht. Zudem bedeute die Kürzung der Sozialversicherungsleistungen einen Wettbewerbsvorteil für Unternehmen in den fraglichen Sektoren gegenüber Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten, die ähnliche Maßnahmen ohne staatliche Unterstützung durchführen müßten. In diesem Zusammenhang sei für die wahrscheinlichen Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten erheblich, daß die Arbeitskosten bis zu 80 % der Produktionskosten in den fraglichen Sektoren betrügen. Die Kommission kam daher zu dem Ergebnis, daß die vom Staat gewährte Unterstützung ihrem Wesen nach insgesamt eine staatliche Beihilfe sei, ohne daß die Berechnungen, die Frankreich hinsichtlich des Nettogewinns (oder -verlusts) der Unternehmen unterschiedlicher Größe vorgelegt habe, ob also die übernommenen Kosten den Vorteil aus den Kürzungen überstiegen, im Detail geprüft werden müßten.

10. Zumindest lasse sich die angebliche Neutralität der französischen Maßnahmen nicht nachweisen. Die Großteil der statistischen Informationen, die Frankreich vorgelegt habe, bestehe in Tabellen, die Durchschnittswerte des fraglichen Sektors oder der gesamten französischen Industrie enthielten. Die durchschnittlichen Nettoersparnisse von 10 % bis 12 % der gesamten Lohnkosten, im Falle eines Unternehmens mit mehr als 100 Beschäftigten von 8 %, die in der Fach- und der Tagespresse genannt worden seien, könnten zu hoch gegriffen sein, wichen aber doch erheblich von den in den von Frankreich vorgelegten Tabellen angegebenen Durchschnittswerten ab. Daher könnte im Falle von Unternehmen, deren Lohnstruktur erheblich vom Durchschnitt abweiche, der aus der Beihilfe gezogene Nutzen erheblich höher sein als

9 — Siehe Fußnote 1.

von Frankreich angegeben. Zudem berücksichtigten die französischen Berechnungen Produktivitätszuwächse durch eine effizientere Nutzung der Produktionsanlagen nicht. Erfahrungen in einer anderen Sache betreffend französische staatliche Beihilfen [10] und in Österreich legten die Annahme nahe, daß solche Gewinne die Kosten der Neuorganisation der Arbeitszeit ohne Schwierigkeiten ausgleichen könnten.

11. Die Kommission kam somit zu dem Ergebnis, daß die französischen Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellten. Sie erfüllten auch keinen der Ausnahmetatbestände des Artikels 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag. Die Kommission entschied daher, daß die mit Artikel 99 des Gesetzes Nr. 96-314 und dem Dekret eingeführte Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, was den nicht der „de minimis"-Regel unterliegenden Teil betreffe, eine rechtswidrige Beihilfe insoweit darstelle, als sie in Kraft gesetzt worden sei, bevor die Kommission hierzu nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag Stellung genommen habe, und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei. Frankreich wurde verpflichtet, die Gewährung der Kostensenkung unverzüglich zu beenden, soweit der Gesamtbetrag nicht durch die „de minimis"-Regel erfaßt werde, und die Rückzahlung der rechtswidrig gewährten Beihilfe einschließlich der Zinsen zu betreiben.

III — Parteivorbringen

12. Mit Schriftsatz, der am 10. Juli 1997 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen wurde, beantragt Frankreich, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären und die Kommission in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Die Kommission beantragt in der Klagebeantwortung, die Klage abzuweisen und Frankreich in die Kosten zu verurteilen.

13. Frankreich bringt zwei Argumente dafür vor, daß die Entscheidung der Kommission gegen Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag verstoße. Zum einen sei ein Vorteil, den der Staat als Gegenleistung für eine entsprechende Handlung der betroffenen Unternehmen zugunsten ihrer Arbeitnehmer gewähre, keine Beihilfe, wenn die Arbeitgeber keinen materiellen Nutzen aus dieser Maßnahme zögen oder dieser Nutzen unter der „de minimis"-Schwelle liege. So verhalte es sich in den Fällen, in denen Arbeitgeber der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie mit Arbeitnehmervertretern Abkommen geschlossen hätten, die weit über das hinausgingen, was die Arbeitgeber ohne staatliches Eingreifen zugestanden hätten, da ihren Konzessionen keine entsprechenden Konzessionen der Arbeitnehmer gegenüberstünden. Solche Kosten seien keine „Belastungen..., welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat" [11]. Die fraglichen Maßnahmen ver-

10 — Staatliche Beihilfe Nr. 731/96 La Lainière de Roubaix.

11 — Rechtssache 30/59 (Steenkolenmijnen, Slg. 1961, 1, 43).

fälschten den Wettbewerb nicht, weil Unternehmen in anderen Ländern, in denen der Staat keine entsprechenden Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge anbiete, nicht verpflichtet wären, ihren Arbeitnehmern ähnlich weit entgegenzukommen.

14. Für die Kommission gehört dieser Fall hingegen zu einer Reihe von Fällen, in denen der Staat Kosten übernimmt, die normalerweise das Unternehmen zu tragen hat. Die Kürzung von Sozialversicherungsbeiträgen sei seit langem als Beihilfe behandelt worden [12]. Die Zielsetzung einer solchen Maßnahme, sei sie sozial oder nicht, sei unerheblich [13]. Daß zwei Drittel der berechtigten Unternehmen tatsächlich an der Regelung teilgenommen hätten, zeige, daß sie im Ergebnis begünstigt gewesen seien.

15. Frankreich bringt dann vor, die Kommission habe einen offenkundigen Beurteilungsfehler begangen, da sie nicht festgestellt habe, daß die fraglichen Maßnahmen wirkungsneutral seien. Es stehe der Kommission nicht zu, amtliche französische Statistiken in Frage zu stellen. Diese Statistiken seien für die fragliche Zeit die besten, die es gebe. Die Kommission müsse ihre Entscheidung auf der Grundlage der verfügbaren Kenntnisse treffen [14]. Zudem seien die vorgelegten Statistiken durch Bezugnahme auf die unterschiedliche Größe der Firmen aufgeschlüsselt gewesen. Die angeblichen Ersparnisse der teilnehmenden Unternehmen bei den Lohnkosten, auf die sich die Kommission beziehe, seien nicht glaubwürdig. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sei nur eine Möglichkeit, schwer zu messen und zudem kurzfristig wahrscheinlich durch die Kosten der Neuorganisation der Arbeitspraxis mehr als aufgewogen.

16. Die Kommission hält dem entgegen, die Informationen, die Frankreich gegeben habe, bewiesen die wirtschaftliche Neutralität der Maßnahme besonders deswegen nicht, weil sie sich auf Kosten und Nutzen nicht auf der Ebene der einzelnen Unternehmen bezögen; nach dem Urteil Kimberly Clark dürfe sie auf der Grundlage partieller Informationen über die Wirkungen einer Maßnahme zu dem Ergebnis kommen, daß diese eine Beihilfe darstelle [15]. Der mögliche Nettonutzen von 10 % bis 12 %, der in der angefochtenen Entscheidung erwähnt werde, habe nicht die generelle Lage darstellen, sondern lediglich als Hinweis darauf dienen sollen, welche Abweichungen zwischen der Lage bestimmter Unternehmen und dem Durchschnitt bestehen könnten. Zudem hätte Frankreich die Konzessionen in Rechnung stellen müssen, die die Arbeitgeber auch ohne staatliches Eingreifen gemacht hätten; daß diese möglichen Verpflichtungen nicht festgestellt werden könnten, zeige nur, daß die Neutralität der fraglichen Maßnahmen nicht nachgewiesen werden könne. Im übrigen müsse die Neuorganisation der Arbeitszeit zwangsläufig zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geführt haben.

12 — Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 15); Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 41).

13 — Rechtssache Italien/Kommission (Randnr. 28); Rechtssache C-241/94 (Frankreich/Kommission, Slg. 1996, I-4551, Randnr. 20 [Rechtssache Kimberly Clark]).

14 — Rechtssache Kimberly Clark (Randnr. 40).

15 — Ibid.

17. Hilfsweise beantragt Frankreich, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, weil Frankreich von den beteiligten Unternehmen sämtliche sektoralen Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge einfordern solle, ohne daß die Kosten berücksichtigt würden, die aus den entsprechenden Verpflichtungen hinsichtlich der Arbeitsplätze und der Arbeitszeit entstanden seien.

IV — Erörterung

18. Weder die beiden französischen Hauptargumente noch das Hilfsargument können Erfolg haben, wenn das erste Argument scheitert. Verliert die Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer ihre Eigenschaft als unentgeltlicher Vorteil, der eine staatliche Beihilfe darstellt [16], nicht dadurch, daß ihr Kosten der Arbeitgeber für die Durchführung der Neuorganisation der Arbeitszeit entsprechen, dann ist die angebliche Neutralität der französischen Regelung irrelevant; damit entfällt auch der Anspruch, daß eine Verpflichtung auf Rückzahlung der Beihilfe auf den Nettonutzen der Arbeitgeber beschränkt werden sollte. Angesichts meiner Auffassung zum ersten französischen Argument werde ich mich in diesen Schlußanträgen darauf beschränken, diese Auffassung zu begründen.

19. Das französische Argument geht in der Sache dahin, daß die Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in den relevanten Sektoren eine Seite eines Geschäfts darstelle. Bei der Entscheidung, ob eine Beihilfe aus öffentlichen Mitteln gewährt worden sei, müsse das gesamte Geschäft betrachtet werden. Natürlich können Behörden mit Unternehmen ganz unterschiedliche Geschäfte abschließen, ohne daß es dadurch zu einer staatlichen Beihilfe kommt, soweit sie wie ein anderer Wirtschaftsteilnehmer handeln. So können Behörden Waren und Dienstleistungen einschließlich solcher von Unternehmen erwerben, die für die Behörden zugunsten der Öffentlichkeit erbracht werden. Die erwerbenden Behörden müssen natürlich den Marktpreis zahlen. Ebenso können Behörden oder öffentliche Unternehmen Waren oder Dienstleistungen an Unternehmen verkaufen, sofern nicht ohne objektive wirtschaftliche Rechtfertigung ein Preis unter dem Marktpreis verlangt wird [17]. Behörden können auch Anteile an Unternehmen erwerben [18] oder ihnen Geld leihen [19] oder sich für ihre Schulden verbür-

16 — Rechtssache 78/76 (Steinike und Weinlig/Deutschland, Slg. 1977, 595, Randnr. 22); siehe auch Rechtssache 61/79 (Dekavit Italiana, Slg. 1980, 1205, Randnr. 31).

17 — Verbundene Rechtssache 67/85, 68/85 und 70/85 (Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, 219, Randnrn. 28 bis 30); Rechtssache C-56/93 (Belgien/Kommission, Slg. 1996, I-723, Randnr. 10).

18 — Rechtssache 323/82 (Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809, Randnrn. 31 und 32); verbundene Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnrn. 20 und 21); Rechtssache C-305/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603, Randnrn. 18 bis 20).

19 — Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Randnrn. 38 bis 41).

gen [20]. Auch hier müssen sich die Behörden jedoch ebenso verhalten, wie es ein privater Investor oder Wirtschaftsteilnehmer ähnlicher Größe täte.

20. Schwieriger wird es, wenn Behörden Unternehmen dafür bezahlen, daß diese Waren oder Dienstleistungen oder weniger greifbare Leistungen im allgemeinen öffentlichen Interesse erbringen. Solche Leistungen können in der Einführung einer umweltverträglichen Praxis in einem besonders empfindlichen Gebiet [21], der Aufnahme eines bestimmten Anteils von Sendungen mit öffentlichem Interesse in Rundfunksendungen [22], der Gewährleistung eines bestimmten Versorgungsniveaus auf einer verlustbringenden Verkehrsstrecke [23] oder der Erbringung irgendeiner anderen Leistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse [24] liegen. Je nach den Umständen, unter denen Behörden solche Leistungen zum Marktpreis erwerben, läßt sich entweder vertreten, daß nichts für eine Beihilfe spricht, oder daß eine Beihilfe gegeben ist, die zumindest potentiell mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Im vorliegenden Zusammenhang braucht die Trennungslinie nicht scharf definiert zu werden. Es genügt zu sagen, daß das Argument, unter solchen Umständen werde keine Beihilfe gewährt, nur möglich ist, wenn der Staat oder eine andere öffentliche Stelle als Gegenleistung für die direkte oder indirekte Bezahlung an die Lieferanten ein Gut erlangt, *das außerhalb der betroffenen Unternehmen* liegt. Natürlich sind die öffentlichen Stellen auch am wirtschaftlichen Wohlergehen ihrer Gebiete und der dort errichteten oder arbeitenden Unternehmen interessiert; Zahlungen an bestimmte Unternehmen aber, die nur deren Interessen — beispielsweise erhöhte Rentabilität, bessere Arbeitsbeziehungen, Fortbestand — dienen, ohne daß den Behörden ein gesondertes, wertmäßig entsprechendes Gut geliefert würde, stellen eine Beihilfe im Sinne des Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar.

20 — Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 14).

21 — Vgl. Artikel 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7).

22 — Vgl. Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag. Diese Frage stellt sich in der Beschwerde, die zu der Rechtssache T-95/96 (Gestevisión Telecinco/Kommission, Slg. 1998, II-3402) führte. Vgl. auch das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten im Anhang des Vertrages von Amsterdam zur Änderung des EG-Vertrags, der nicht in Kraft ist.

23 — Vgl. Artikel 4 Buchstabe h der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240, S. 8) und ganz allgemein, Artikel 77 EG-Vertrag, der auf die Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen als „*Beihilfen*, die [mit diesem Vertrag vereinbar sind]" (Hervorhebung nur hier) Bezug nimmt.

24 — Vgl. Artikel 4c der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (ABl. L 192, S. 10), geändert durch Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten (ABl. L 74, S. 13) und ganz allgemein, Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag.

21. Frankreich bringt vor, daß es die Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitgeber in den fraglichen Sektoren normalerweise hätten zahlen müssen, gekürzt habe, um den Arbeitnehmern einen Nutzen zu sichern, der sich auf die Wettbewerbssituation der Arbeitgeber im Ergebnis nicht oder nur im Rahmen der „de minimis"-Regel auswirke. Ohne daß die Gesamtkostenstruktur der Arbeitgeber berührt würde, könnten die beschäftigten Arbeitnehmer ohne entsprechenden Verlust an Einnahmen oder an Urlaubstagen kürzer arbeiten, es würden nicht so viele arbeitslos und eine bestimmte Anzahl jugendlicher Arbeitsloser würde eingestellt; all dies seien Vorteile im öffentlichen Interesse, die außerhalb der spezifischen Interessen der Unternehmen lägen; würden sie dafür von den Behörden aufgrund eines Geschäfts mit den Arbeitgebern bezahlt, so falle dies nicht unter die Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen.

22. Dieses Vorbringen verkennt jedoch die tatsächliche Wettbewerbssituation der Arbeitgeber. Arbeitskräfte sind ein Produktionsfaktor; die Bedingungen, zu denen Arbeitnehmer den Unternehmen Arbeit anbieten, stellen einen der wesentlichen Variablen dar, die die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens bestimmen. Preis, Qualität, Verfügbarkeit und Flexibilität des Arbeitsangebots sind für den Unternehmer ebenso bedeutsam wie diejenigen von Rohmaterialien, Investitionsgütern und Kapital. Es gehört zu den Aufgaben der Unternehmensleitung, für die Leistung all dieser Kostenträger die bestmöglichen Bedingungen auszuhandeln. Greift der Staat ein, um es den Arbeitgebern zu ermöglichen, für eine Konzession der Arbeitnehmervertreter über die Neuorganisation der Arbeitszeit zu zahlen, die sie ohne eine solche Zahlung (wie es die festgefahrenen Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern in der vorliegenden Sache beweisen) nicht erhalten könnten, dann sind die Unternehmen durch staatliche Mittel begünstigt. Wie wir gesehen haben, stellt der Einsatz staatlicher Mittel zu dem Zweck, billiges Rohmaterial oder Kredite für bestimmte Unternehmen zu subventionieren, eine staatliche Beihilfe dar, wenn keine objektive wirtschaftliche Rechtfertigung vorliegt. Nichts anderes kann gelten, wenn der Staat eingreift, um es Arbeitgebern zu ermöglichen, Arbeitnehmern im Hinblick auf flexiblere Arbeitsbedingungen Konzessionen zu machen [25]. In solchen Fällen „entlasten die zuständigen Behörden [die Unternehmen] teilweise von ihren Lohnkosten, die normale, in ihrem eigenen Interesse entstandene Aufwendungen darstellen, und verschaffen ihnen somit finanzielle Vorteile, die ihre Wettbewerbsstellung verbessern" [26].

25 — Anders verhält es sich offenkundig, wenn der Staat freiwillig soziale Zahlungen an entlassene Arbeitnehmer zusätzlich zu den Zahlungen macht, die ihr früherer Arbeitgeber gesetzlich zu erbringen verpflichtet ist, da sich dies auf die Arbeitskosten des Unternehmens nicht auswirkt. Siehe die Entscheidung 91/1/EWG der Kommission vom 20. Dezember 1989 über Beihilfen der Zentralregierung und einiger autonomer Regierungen in Spanien für Magefesa, Hersteller von Haushaltsartikeln aus rostfreiem Stahl und kleinen Elektrogeräten (ABl. 1991, L 5, S. 18), erörtert von Generalanwalt Jacobs in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kimberly Clark, Nrn. 67 bis 69, und Entscheidung 92/328/EWG der Kommission vom 20. Dezember 1989 über Beihilfen der französischen Regierung für die Übernahme der Vermögenswerte der Gruppe MFL (Machines Françaises Lourdes), einem Hersteller von schweren Werkzeugmaschinen (ABl. 1992, L 182, S. 94).

26 — Siehe Nr. 11 der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen der Kommission (ABl. 1995, C 334, S. 4).

23. Unter solchen Umständen ist der angebliche Aspekt des öffentlichen Interesses an den Vorteilen der Arbeitnehmer, wie er in Nummer 21 dargestellt ist, weniger überzeugend. Im Ergebnis erhalten sie einen subventionierten Lohn, den zu zahlen der Staat bestimmten Unternehmen ermöglicht. Ähnliche Vorteile im öffentlichen Interesse im Sinne der Erhaltung von Arbeitsplätzen werden vermutlich in allen Fällen geltend gemacht, in denen eine staatliche Betriebsbeihilfe ein Unternehmen vor dem Konkurs rettet, obwohl das Nettoergebnis schlicht die Ausfuhr der Arbeitslosigkeit in andere Mitgliedstaaten [27] und ein dortiger Druck für entsprechende Subventionen sein wird [28].

24. In der Rechtssache Steenkolenmijnen [29] hat der Gerichtshof eine ähnliche Auffassung zur Subventionierung von Arbeitskosten vertreten. In jener Rechtssache hatte sich die Bundesregierung zu einer Zeit, als Arbeitnehmer aufgrund attraktiverer Zahlungs- und sonstiger Bedingungen in andere Wirtschaftszweige abgezogen wurden, bemüht, eine angemessene Versorgung der Kohlegruben mit Arbeitskräften sicherzustellen, ohne den Kohlepreis für den Verbraucher zu erhöhen. Zu diesem Zweck zahlte die Regierung jedem Bergarbeiter für jede volle Schicht eine steuerfreie Schichtzulage, die die Unternehmen durch Kürzung von der Lohnsteuer zahlen sollten. Unter den gegebenen wirtschaftlichen Umständen befreite die Prämie, obwohl sie zu keiner finanziellen Entlastung der Unternehmen führte, „diese jedoch von einer zusätzlichen Belastung..., welche sie sonst hätten tragen müssen, [verminderte] sie also... zwar nicht bestehende, wohl aber unvermeidbare künftige Belastungen der Unternehmen“ [30]. Der Gerichtshof schloß in den Begriff der Beihilfe Maßnahmen ein, „die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“ [31], und kam zu dem Ergebnis, daß die Prämie eine Beihilfe im Sinne des Artikels 4 Buchstabe c EGKS-Vertrag darstelle.

25. Ähnlich entschied der Gerichtshof in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, daß „die teilweise Befreiung von den Soziallasten für Familienabgaben, die die Arbeitgeber im Textilsektor zu tragen haben, eine Maßnahme darstellt, welche die Unternehmen eines bestimmten Industriezweigs teilweise von den finanziellen Lasten freistellen soll, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Sozialversicherungssystems ergeben, ohne daß diese Befreiung durch die Natur und den inneren Aufbau dieses Systems gerechtfertigt ist“ [32]. Die „soziale Zielsetzung“ der streitigen

27 — Ibid.

28 — Die vorliegende Regelung führte zu Druck für eine ähnliche Beihilfe in Deutschland. Vgl. Fußnote 11 der Mitteilung der Kommission über Beihilfenüberwachung und Senkung der Arbeitskosten (ABl. 1997, C 1, S. 10).

29 — A. a. O.

30 — Ibid, S. 54.

31 — Ibid, S. 19.

32 — A. a. O., Randnr. 33.

Maßnahme kann sie nicht dem Zugriff des Artikels 92 entziehen [33].

26. In der Rechtssache Kimberly Clark [34] ging es um die Bereitstellung öffentlicher Mittel zu dem Zweck, einen Teil der Kosten eines Sozialplans zu übernehmen, den Unternehmen aufzustellen hatten, wenn sie Arbeitnehmer entließen, um zur Wiedereinstellung der Arbeitnehmer und zu ihrer Ausbildung nach der Entlassung beizutragen. Der genaue Inhalt dieser Pläne war gesetzlich nicht vorgeschrieben und konnte über das hinausgehen, was allgemein erforderlich war. Frankreich trug vor, die fraglichen Maßnahmen stellten keine staatliche Beihilfe dar, da sie es den Unternehmen nicht erleichterten, „ihren rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, und von ihnen im Vergleich zu den mit der strikten Einhaltung der allgemeinen Rechtsvorschriften verbundenen Kosten eine zusätzliche Anstrengung verlangten" [35]. Unternehmen könnten die angebotene Finanzhilfe ablehnen und ihren eigenen Mindestsozialplan erstellen. Die fragliche Regelung andererseits sollte „es dem Unternehmen ermöglichen, über die Maßnahmen zur Erfüllung der für den Sozialplan geltenden gesetzlichen Mindestverpflichtungen hinauszugehen" [36]. Es stellte sich jedoch heraus, daß die französische Regierung eine spezifische Frage der Kommission danach, welche Kosten der Sozialplan verursacht hätte, wenn er sich auf die Mindestverpflichtungen nach den französischen Rechtsvorschriften beschränkt hätte, nicht beantwortet hatte [37]. Daher konnte die Kommission nach dem Urteil des Gerichtshofes auf der Grundlage der Kenntnisse, die sie bei Erlaß der Entscheidung hatte, zu Recht annehmen, daß die Mittel, die für den Sozialplan von Kimberly Clark zur Verfügung gestellt wurden, dieser nicht nur freiwillige Zahlungen an ihre Arbeitnehmer erlaubten, sondern sie von bestimmten gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber diesen entlastete [38]. Daher nahm der Gerichtshof nicht zu dem französischen Vorbringen über die Subventionierung freiwilliger zusätzlicher Verpflichtungen von Unternehmen gegenüber ihren Arbeitnehmern oder früheren Arbeitnehmern Stellung. Im Laufe der Begründung wiederholte der Gerichtshof jedoch die Definition der Beihilfe dahin, daß sie „Vorteile [umfasse], die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat" [39]. Diese Definition unterscheidet nicht danach, ob die fraglichen Lasten freiwillig oder vorgeschrieben sind.

27. Der Anwendung dieser Entscheidungen des Gerichtshofes über die Definition der staatlichen Beihilfe auf den vorliegenden Sachverhalt steht die Freiwilligkeit des „Geschäfts" der Arbeitgeber mit dem französischen Staat nicht entgegen. Damit wurde sichergestellt, daß nur solche Ar-

33 — Ibid, Randnr. 28.
34 — A. a. O.
35 — Ibid, Randnr. 26.
36 — Ibid.
37 — Ibid, Randnr. 36.
38 — Ibid, Randnrn. 37, 39 und 40.
39 — Ibid, Randnr. 34. Das ist eine Wiederholung des Tests aus Steenkolenmijnen (a. a. O., S. 43) im Zusammenhang der EG; siehe auch Rechtssache C-387/92 (Banco Exterior de España, Slg. 1994, I-877, Randnr. 13).

beitgeber die Beihilfe in Anspruch nähmen, die glaubten, aus dem Zusammenspiel der geringeren Beiträge, der Neuorganisation der Arbeitszeit, der Erhaltung der Arbeitsplätze und der Konzessionen der Arbeitnehmer einen Nettogewinn zu ziehen [40]. Angesichts der Gefahr, deren jedes gut beratene Unternehmen sich bewußt sein mußte [41] (und auf die alle Beteiligten hinzuweisen die Kommission die französische Regierung aufforderte), daß die Beihilfe würde zurückgezahlt werden müssen, wäre es unklug gewesen, sich ohne Aussicht auf erheblichen Nettogewinn auf das staatliche Angebot einzulassen. Außerdem lassen sich Kosten für Arbeitnehmer nicht dadurch von einer normalen in eine besondere Last verwandeln, die außerhalb des Artikels 92 EG-Vertrag läge, daß im Zusammenhang mit einer staatlichen Regelung eine Reihe von Vereinbarungen abgeschlossen wird, die sämtlich eine Verbindung zwischen dem Nutzen und der Pflicht herstellen sollen. Wie die Kommission dargelegt hat, läßt sich nicht feststellen, welche Konzessionen die Arbeitgeber für eine Neuorganisation der Arbeitszeit gewährt hätten, wenn der Staat nicht eingegriffen hätte [42]. Zudem ist es ganz generell der Zweck einer Beihilfe, Unternehmen zu Schritten zu veranlassen oder diese zu ermöglichen, die ihnen unter den Bedingungen des Wettbewerbs sonst nicht offenstünden, ob es sich nun um die Erhaltung von Arbeitsplätzen, eine Restrukturierung oder schlicht den Fortbestand anstelle einer unmittelbar drohenden Zahlungsunfähigkeit handelt. Das ändert nichts daran, daß es sich um eine völlig normale Last der Unternehmen handelt.

28. Ich komme daher zu dem Ergebnis, um die Worte zu gebrauchen, die die Kommission bereits in ihrer angefochtenen Entscheidung verwendet hat, daß die sektorale Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber ihrem Wesen nach insgesamt eine staatliche Beihilfe darstellt. Es steht Frankreich nicht frei, die Kosten für diese Kürzungen gegen die Kosten abzuwägen, die aus den Konzessionen der Arbeitgeber gegenüber ihren Arbeitnehmern folgen, um zu entscheiden, ob der Staat einen Vertrag mit den Arbeitgebern geschlossen hat, um ein entferntes öffentliches Gut zu erlangen, wenn er in Wirklichkeit Beihilfen gewährte. Gingen die Konzessionen über das hinaus, wozu die Arbeitgeber anderenfalls bereit gewesen wären, so stellen sie nur die unvermeidliche Verzerrung der Betriebskosten der teilnehmenden Arbeitgeber dar, die sich daraus ergeben, daß sie die staatliche Beihilfe zu den staatlichen Bedingungen annahmen. Aus den zu Beginn dieses Abschnitts angegebenen Gründen braucht daher auf die weiteren Argumente Frankreichs nicht eingegangen zu werden.

40 — Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Kimberly Clark (Nr. 45) und von Generalanwalt Darmon in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91 (Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, Nr. 44).

41 — Vgl. etwa die Mitteilung der Kommission vom 24. November 1983 (ABl. 1983, C 318, S. 3).

42 — Selbst im Fall erheblicher Entlassungen, in dem ein Unternehmen gegenüber seinen Arbeitnehmern in einer besseren Verhandlungsposition sein sollte, nahm Generalanwalt Jacobs an, daß es gleichwohl gewisse Vorteile aus einem Abkommen ziehen könne, das mehr als die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestleistungen vorsehe (siehe Nr. 62 seiner Schlußanträge in der Rechtssache Kimberly Clark).

V — Antrag

29. Ich schlage daher vor,

1. die Klage der Französischen Republik auf Nichtigerklärung der Entscheidung 97/811/EG vom 9. April 1997 über Beihilfen Frankreichs zugunsten der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie abzuweisen und

2. die Französische Republik in die Kosten zu verurteilen.