KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 9. April 1997

über Beihilfen Frankreichs zugunsten der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(97/811/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nachdem den Beteiligten gemäß diesen Artikeln eine Frist zur Äußerung gesetzt wurde,

in Erwägung nachstehender Gründe

I

Mit Schreiben seiner Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union vom 26. März 1996 hat Frankreich der Kommission die „Versuchsmaßnahmen zur Senkung der Sozialkosten zugunsten der Textil-, Bekleidungs- und Leder-/Schuhindustrie" notifiziert.

Frankreich hat außer den im Juni 1995 getroffenen allgemeinen Kostensenkungsmaßnahmen die Aufhebung sämtlicher Arbeitgeberanteile für Löhne in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns (SMIC) sowie eine degressive Ermäßigung für Löhne bis zum Anderhalbfachen des SMIC für die vorstehend genannten Industriezweige beschlossen.

Mit Schreiben vom 31. Mai 1996 (1) hat die Kommission die französische Regierung von ihrem Beschluß unterrichtet, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 hinsichtlich der vorstehend genannten Maßnahmen zu eröffnen.

(1) ABl. C 206 vom 17. 7. 1996, S. 8.

Durch die notifizierte Kostensenkung sollten neue Arbeitsplätze geschaffen und insbesondere die Beschäftigung jugendlicher Arbeitssuchender in den betreffenden Sektoren ermöglicht werden. Dieses Ziel verfolgten auch Verpflichtungen der betroffenen Wirtschaftszweige zur Arbeitszeitverkürzung und zur Förderung der Arbeitsplatzteilung. Zum Inhalt dieser Verpflichtungen wurden keine näheren Angaben gemacht.

Mit der Senkung der Sozialkosten soll in den vier betroffenen Sektoren insgesamt der Einstellung von 7 000 jungen Arbeitssuchenden und der Aufrechterhaltung von 35 000 Arbeitsplätzen Vorschub geleistet werden.

Bei den genannten 7 000 Arbeitsplätzen handelt es sich um eine Nettoarbeitsplatzschaffung, während die anderen 35 000 Arbeitsplätze in den beiden Jahren nach Inkrafttreten der Regelung nicht abgeschafft werden sollen. Bekanntlich erwarten die betreffenden Wirtschaftszweige bei Fehlen einer Maßnahme in der gleichen Zeit einen Verlust von 60 000 Arbeitsplätzen. Es handelt sich also um eine Verlangsamung der Entlassungen.

Die Einleitung des Verfahrens wurde aus folgenden Gründen beschlossen:

— Da die Senkung der Sozialkosten nicht für alle nationalen Unternehmen gewährt wird, handelt es sich um sektorale Beihilfen. Die Kommission hält aber derartige sektorale Beihilfen aufgrund ihrer Auswirkungen auf Wirtschaft und Wettbewerb grundsätzlich für bedenklich, besonders wenn es sich um Wirtschaftsbereiche mit einem erheblichen innergemeinschaftlichen Warenverkehr handelt.

— Selbst auf dem Gebiet der Beihilfen für die Arbeitsplatzschaffung muß die Kommission angesichts der sektoralen Beihilfen eine strikte Haltung einnehmen, um einer Ausweitung der Beihilfen und darüber hinaus der Infragestellung des Binnenmarkts überhaupt in der Gemeinschaft rechtzeitig vorzubeugen.

In dieser Hinsicht können nach den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen [2] sektorale Beihilfen zur Aufrechterhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen nur unter einer begrenzten Anzahl besonderer Voraussetzungen genehmigt werden, denen die beabsichtigten Maßnahmen wohl nicht entsprachen;

— mangels vollständiger Informationen seitens Frankreich fehlten der Kommission genaue Sachverhaltsangaben zum Nachweis des Erfordernisses einer Vorzugsbehandlung dieses Wirtschaftszweigs gegenüber anderen Wirtschaftszweigen der französischen Wirtschaft oder gegenüber konkurrierenden Wirtschaftszweigen in den anderen Mitgliedstaaten.

Das Antwortschreiben Frankreichs auf das Schreiben der Kommission ging am 16. Juli 1996 ein. Bei der Prüfung dieses Antwortschreibens zeigte sich, daß die Kostensenkungsmaßnahme, obwohl sie auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen bestimmt war, darauf abzielte, die mit der Neuorganisation und Verkürzung der Arbeitszeit verbundenen Mehrkosten, die durch die genannten Branchenvereinbarungen verursacht wurden, teilweise oder ganz auszugleichen. Frankreich zufolge soll die so gestaltete Maßnahme finanziell neutral sein, da sie die Unternehmen nicht begünstigte.

Die Kommission beschloß daher mit Entscheidung vom 2. Oktober 1996 [3] mit Rücksicht auf die von Frankreich mitgeteilten neueren und vollständigeren Angaben, das Verfahren zu erweitern. Mit Schreiben vom 15. Oktober 1996 setzte die Kommission Frankreich von dieser neuen Entscheidung in Kenntnis.

Die Gründe, die die Kommission zu dieser zweiten Entscheidung veranlaßten, sind zusammenfassend folgende:

— Die Kosten, die sich für die Unternehmen aus Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern eines bestimmten Sektors zur Neugestaltung der Arbeitszeit oder mit anderen Inhalten ergeben und durch Lohnzuschläge oder durch bezahlte Urlaube zum Ausdruck kommen, sind Kosten, die in der Regel von den Unternehmen getragen werden müssen. Folglich könnte jede von den staatlichen Stellen bewilligte direkte oder indirekte Senkung dieser Abgaben eine durch Artikel 92 Absatz 1 grundsätzlich untersagte staatliche Beihilfe darstellen;

— nach der ständigen Rechtsprechung unterscheidet Artikel 92 Absatz 1 staatliche Maßnahmen nicht nach Ursachen oder Zielsetzungen, sondern definiert die Beihilfen entsprechend ihren Wirkungen. Im vorliegenden Fall begünstigt wahrscheinlich die Senkung der Sozialkosten die Unternehmen dieser Wirtschaftszweige gegenüber ihren Wettbewerbern, die Neuorganisation der Arbeitszeit oder ähnliche Maßnahmen ohne staatliche Unterstützung verwirklicht hätten. Grundsätzlich schließt der Ausgleichscharakter, d. h. die Kompensierung der von den Unternehmen abgeschlossenen Vereinbarungen durch die den Unternehmen gewährten Vorteile, dem Wesen nach nicht von vornherein den Beihilfecharakter dieser Vorteile aus.

— Die von Frankreich geltend gemachte Neutralität der betreffenden Maßnahme ist nicht eindeutig aufgezeigt worden. Einerseits werfen bestimmte Merkmale der Beihilfeberechnung und der Mehrkosten Fragen auf, die das Endergebnis ändern können. Andererseits bleiben bei der Berechnung der Auswirkung der Maßnahme andere hervorgerufene Wirkungen wie beispielsweise die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen durch eine bessere Anpassung der Arbeitszeit an die Erfordernisse des Sektors, insbesondere an die saisonbedingte und zyklische Eigenart seiner Produktion unberücksichtigt.

Die Stellungnahmen Frankreichs zur Einleitung des Verfahrens und zu der Entscheidung vom 2. Oktober 1996 liegen der Kommission seit dem 16. Juli 1996 bzw. seit dem 5. Dezember 1996 vor. Ergänzende Auskünfte, insbesondere auf das Schreiben der Kommission vom 30. Januar 1997 zur Methode zur Bewertung der Nettoauswirkung der Kostensenkungsmaßnahme, wurden der Kommission am 17. Februar 1997 genannt.

Außerdem fanden in Brüssel am 1. August 1996 und in Paris am 21. Januar 1997 Fachgespräche zwischen Dienststellen der Kommission und denjenigen der betroffenen französischen Ministerien statt.

Die Mitteilungen der Kommission zu den genannten beiden Entscheidungen mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten und an dritte Betroffene, hierzu Stellung zu nehmen, wurden im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 17. Juli 1996 [4] bzw. vom 26. November 1996 [5] veröffentlicht.

Nach der ersten Veröffentlichung übermittelten sieben gewerbliche Vereinigungen der Textil-/Bekleidungsindustrie der Kommission ihre Bemerkungen. Ebenso reagierten darauf die Regierungen Deutschlands, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs sowie die Behörden der flämischen Region Belgiens.

Nach der zweiten Veröffentlichung erhielt die Kommission Stellungnahmen von zwei weiteren Berufsvereinigungen. Ebenso übermittelten Österreich und die Niederlande ihre Äußerungen.

Verfahrensgemäß wurden die Bemerkungen der anderen Betroffenen (alle gegen die betreffende Regelung) Frankreich am 16. Oktober 1996 bzw. am 24. Januar 1997 zur Stellungnahme vorgelegt. Die Antworten Frankreichs gingen am 21. November 1996 bzw. am 17. Februar 1997 bei der Kommission ein.

[2] ABl. C 334 vom 12. 12. 1995, S. 4.
[3] ABl. C 357 vom 26. 11. 1996, S. 5.
[4] Siehe Fußnote 1.
[5] Siehe Fußnote 3.

II

Die Äußerungen Frankreichs anläßlich der Einleitung des Verfahrens werden in der genannten Entscheidung vom 2. Oktober 1996 wiedergegeben. Der Standpunkt Frankreichs zu dieser Entscheidung ist zusammenfassend folgender:

— In erster Linie wendet sich Frankreich gegen den Standpunkt der Kommission, wonach die geplante Maßnahme dem Wesen nach in der Zeitspanne zwischen der Notifizierung vom 27. März 1996 bis zu dem Antwortschreiben Frankreichs auf die Einleitung des Verfahrens durch die Kommission geändert wurde. Mit den fraglichen Versuchsmaßnahmen wurde und werde der Schutz der Beschäftigung auf dem Umweg über die Neuorganisation der Arbeitszeit angestrebt.

Zu keinem Zeitpunkt wurde die endgültige Zielsetzung der Maßnahme geändert; nur die Durchführungsmodalitäten wurden genauer festgelegt, wobei das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Sozialpartnern, und somit die Verpflichtungen der Unternehmen hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung berücksichtigt wurden;

— Frankreich stellt weiter in Abrede, daß eine Senkung der Sozialkosten als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann. Die Tarifvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften haben den Unternehmen auferlegt, bei der Überstundenvergütung über die gesetzlichen Verpflichtungen hinauszugehen. Das Zustandekommen derartiger Vereinbarungen beweist nicht, daß eine große Anzahl von Unternehmen die neuen Verpflichtungen ohne Zögern übernahmen.

Frankreich trägt vor, daß jede Unterstützung der Unternehmen in ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dann nicht von vornherein als eine den Wettbewerb verfälschende staatliche Beihilfe eingestuft werden kann, wenn diese Bemühungen trotz der Unterstützung Mehrkosten für die Unternehmen bedeuten können, die diese nicht hätten, wenn sie sich streng an ihre gesetzlichen Verpflichtungen hielten.

Auf einen dahingehenden Einwand der Kommission bestätigte die französische Regierung, daß ihr keine Fälle bekannt seien, in denen andere Mitgliedstaaten eine ähnliche Politik der Arbeitszeitgestaltung ohne staatliche Unterstützung verfolgt hätten;

— Frankreich hat zu den Modalitäten für die Berechnung der Nettoauswirkung der Maßnahme eine Reihe technischer Einzelheiten erläutert (Kostensenkung gegenüber den Mehrkosten durch Neuorganisation der Arbeitszeit). Aufgrund dieser Präzisierungen behauptet Frankreich weiter die finanzielle Neutralität der Maßnahme: Für Großunternehmen entstehe letztlich kein Vorteil durch die Kostensenkung, da die Neuorganisation der Arbeitszeit für diese aufwendiger sei. Die anderen Unternehmen mit zwischen 50 und 500 Mitarbeitern können eine Netto-„Kostensenkung" in Anspruch nehmen, die unter der Geringfügigkeitsschwelle (sogenannte de-minimis-Höchstgrenze) von 100 000 ECU in drei Jahren (ca. 650 000 FRF) liege.

Nach seiner Berechnungsmethode veranschlagt Frankreich die Nettoauswirkung der eingeführten Maßnahme folgendermaßen:

1. Textilien/Bekleidung (*):

Unternehmenskategorie in Beschäftigtenzahl	Durchschnitt des Sektors: 71	100 bis 199	200 bis 499	über 500
Gewinn der Kostensenkung in % der Lohnmasse	3,64	3,31	2,53	2
Theoretische Kosten der Arbeitszeitumgestaltung in % der Lohnmasse	2,71	2,71	2,71	2,71
Geschätzte Kosten der Arbeitszeitumgestaltung in % der Lohnmasse	2,15	2,15	2,15	2,15
Gewinn oder Nettoverlust in % der Lohnmasse	1,49	1,16	0,38	– 0,15
Gewinn oder Verlust in FRF jährlich	156 301	256 580	209 270	– 221 373
Gewinn oder Verlust für die Dauer der Maßnahme	234 451	384 870	313 905	– 332 059

(*) Es ist überraschend festzustellen, daß das durchschnittliche Unternehmen jeder der betreffenden Unternehmenskategorien sowohl im Sektor Textilien/Bekleidung als auch im Sektor Leder/Schuhe eine gleiche Anzahl von Arbeitnehmern beschäftigt. Außerdem ist zu bemerken, daß die Angaben über die in der Produktion beschäftigten Mitarbeiter im Sektor Textilien und Bekleidung verschieden sind, was normalerweise andere geschätzte Kosten der Arbeitszeitumgestaltung ergeben müßte.

2. Für die Leder-/Schuhindustrie (7):

Unternehmenskategorie in Beschäftigtenzahl	Durchschnitt des Sektors: 71	100 bis 199	200 bis 499	über 500
Gewinn der Kostensenkung in % der Lohnmasse	3,62	3,29	2,51	1,99
Theoretische Kosten der Arbeitszeitumgestaltung in % der Lohnmasse	2,71	2,71	2,71	2,71
Geschätzte Kosten der Arbeitszeitumgestaltung in % der Lohnmasse	2,19	2,19	2,19	2,19
Gewinn oder Verlust in % der Lohnmasse	1,43	1,1	0,32	– 0,2
Gewinn oder Verlust in FRF jährlich	150 134	243 943	179 982	– 295 319
Gewinn oder Verlust für die Dauer der Maßnahme	225 201	365 914	269 973	– 442 978

— Wie diese beiden Tabellen zeigen, hat Frankreich die theoretischen Kosten der Arbeitszeitgestaltung entsprechend den in der Produktion beschäftigten Mitarbeitern angepaßt: 77,9 % für die Textilindustrie und 80,8 % für die Sektoren Leder und Bekleidung. Die Kommission hat darauf hingewiesen, daß ausgedrückt in Arbeitskosten nicht die von dieser Maßnahme betroffenen Personen, sondern die Lohnmasse betreffend diese Personen berücksichtigt werden mußte. Frankreich hat also für das von dieser Neuorganisation der Arbeitszeit betroffene Personal Ergebnisse aufgrund der Lohnmasse vorgelegt und gefolgert, daß sich diese Zahlenangaben nicht erheblich von derjenigen für das in der Produktion beschäftigte Personal unterscheiden dürfte, zugleich aber bestätigt, daß diese Lohnmasse nicht genau bewertet werden kann.

— Frankreich weist schließlich darauf hin, daß der geplante Mechanismus nicht unbedingt einen Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen bedeutet. Der potentielle und schwer meßbare Charakter dieser Zugewinne sei erst mittel- oder langfristig erkennbar, die Maßnahme hingegen auf 18 Monate befristet.

Die von der Kommission vorgelegten Zahlenangaben (Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit um 12 bis 13 % dank der Maßnahme) stammen aus einer vorläufigen Bewertung vor der endgültigen Ausarbeitung der Maßnahme, die einer langfristigen Hypothese für sehr kleine Unternehmen entspricht, deren Beschäftigte ein Arbeitsentgelt von weniger als dem Anderthalbfachen des SMIC (gesetzlicher Mindestlohn) erhalten.

(7) Da für die Schuhindustrie keine Zahlenangaben über die in der Produktion Beschäftigten verfügbar sind, ist der Kommission nicht ersichtlich, wie für diese Industrie die geschätzten Kosten der Arbeitszeitumgestaltung berechnet werden konnten.

III

Im Rahmen des Verfahrens wurden der Kommission fünfzehn — sämtlich negative — Stellungnahmen sowohl von Mitgliedstaaten als auch von Unternehmensvereinigungen des Sektors übermittelt. Nach Veröffentlichung des Schreibens, das Frankreich von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis setzte, gingen der Kommission elf Stellungnahmen zu.

Abgesehen davon, daß der Standpunkt der Kommission in der Sache allgemein unterstützt wird, bestehen diese Äußerungen darauf, daß die fraglichen vier Wirtschaftszweige in allen Mitgliedstaaten gleiche Schwierigkeiten haben. Einige von ihnen hatten einen eindeutig stärkeren Personalabbau als Frankreich hinzunehmen. In fast allen Mitgliedstaaten mußten diese Wirtschaftszweige einschneidende Umstrukturierungen vornehmen, um eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen, und dies ohne besondere öffentliche sektorale Beihilfen.

Viele Stellungnahmen bestehen darauf, daß die betroffenen Unternehmen — solche mit weniger als 50 Mitarbeitern — in der Mehrzahl auf alle Fälle eine Beihilfe unter der de minimis-Höchstgrenze in Anspruch nehmen können, und daß in Industrien, in denen die meisten Betriebe sehr klein sind, selbst eine Beihilfe unter dieser Höchstgrenze verheerende Wirkungen auf Wettbewerber haben kann. Den Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten fehlen finanzielle Mittel, um auf die französische Beihilfe reagieren zu können.

Nach der Veröffentlichung des an Frankreich gerichteten Schreibens zu der Entscheidung vom 2. Oktober 1996 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* wurden der Kommission vier Stellungnahmen übermittelt.

Die niederländische Regierung beschränkt sich darauf, ihre bereits anläßlich der Einleitung des Verfahrens geäußerte ablehnende Haltung zu bekräftigen. Die österreichische Regierung setzt die Kommission ihrerseits davon in Kenntnis, daß in Österreich eine ähnliche Maßnahme für die Neuorganisation der Arbeitszeit in der Textilindustrie zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelt worden ist. Diese Maßnahme wurde ohne öffentliche Beihilfe durchgeführt, da der durch die Arbeitsgestaltung erzielte Produktivitätszuwachs ausreichte, um die mit der Einführung flexiblerer Arbeitszeiten verbundenen Kosten auszugleichen.

Eine griechische Vereinigung des Bekleidungssektors vertritt die Auffassung, daß der mit der Beihilfe erzielte durchschnittliche Gewinn in Prozent der Lohnmasse deutlich über dem von Frankreich angegebenen liegt. Zum Beweis dafür übermittelte diese Vereinigung der Kommission einen Presseartikel (Journal du textile Nr. 1472 vom 28. Oktober 1996), in dem ein Unternehmen mit über 100 Mitarbeitern bestätigt, daß es infolge der durch Frankreich eingeführten Sozialkostensenkung 8 % seiner Lohnmasse gewinnen und somit seine Gestehungskosten verringern konnte.

Schließlich sind nach Auffassung einer italienischen Vereinigung der Textil-/Bekleidungsindustrie die Kosten der Arbeitszeitumgestaltung das Ergebnis einer freien und autonomen Verhandlung, die von den Unternehmen des Sektors aufgenommen und abgeschlossen wurde, und müssen somit nicht ausgeglichen werden.

Wie oben ausgeführt, wurde Frankreich aufgefordert, zu den vorliegenden Äußerungen Stellung zu nehmen. Zu den ersten elf Äußerungen erklärte die französische Regierung in ihrem Schreiben vom 19. November 1996, daß „ihre im Laufe des Sommers vorgenommenen Klarstellungen zu der Artikel 93 Absatz 2 unterliegenden Maßnahme die Begründetheit dieser Äußerungen weitgehend ändern. Der geänderte Artikel 93 Absatz 2, der diese Klarstellungen berücksichtigt und bald im Amtsblatt veröffentlicht werden wird, veranlaßt deshalb die französischen Behörden, sich zu diesen Äußerungen nicht zu äußern".

In ihren Kommentaren zu der zweiten Reihe von vier Stellungnahmen Dritter wiederholt die französische Regierung, daß die geplante Maßnahme neuartig und neutral sei und somit den Wettbewerb nicht beeinträchtige. Durch die Kostensenkung „konnten (bis dahin blokkierte) Tarifverhandlungen in Gang gesetzt werden, bei denen der Staat eine Orientierungs- und Förderungsaufgabe hat".

Hinsichtlich ihrer möglichen Unterbewertung des durchschnittlichen Beihilfeanstiegs in Prozent der Lohnmasse weist Frankreich erneut darauf hin, daß zur Bewertung der Auswirkung der Kostensenkungsmaßnahme der dadurch erzielte Gewinn und ihre Kosten gleichermaßen berücksichtigt werden müßten. Während die langfristigen Gewinne kaum bezifferbar seien, könnten die unmittelbaren Vorteile der Maßnahme von den Unternehmen ohne weiteres berechnet und vorausgeschätzt werden. Hingegen seien die Kosten, auch wenn sie unmittelbar anfallen, weniger spürbar.

Schließlich antwortet Frankreich, daß der Vergleich zwischen der französischen Maßnahme und der in Österreich ohne staatliche Beihilfe eingeführten Maßnahme nicht möglich sei, da der dadurch entstehende Produktivitätszuwachs die Kosten dieser Arbeitszeitumgestaltung weitgehend ausgleiche. Die französische Maßnahme sei durchgreifend und kurzfristig, während die österreichische Maßnahme langfristig und auf freiwilliger Basis angewandt werde. Außerdem enthalte der französische Plan eine sehr vorteilhafte Behandlung für abhängig Beschäftigte.

IV

Die betroffenen Sektoren Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie unterscheiden sich zwar größenmäßig voneinander (von der Produktion der vier Sektoren insgesamt entfallen 86 % auf Textilien und Bekleidung, 9 % auf die Schuhindustrie und 5 % auf die Lederindustrie) weisen indes ähnliche Merkmale auf und haben sich in den letzten Jahren vergleichbar entwickelt. Überdies sind diese Merkmale ebenso wie die Entwicklung der Sektoren, wenn man die Lage der einzelnen Mitgliedstaaten prüft, einander recht ähnlich.

Alle Sektoren bestehen vorwiegend aus kleinen und mittleren Unternehmen, die einem starken Wettbewerbsdruck sowohl in der Gemeinschaft als auch durch Niedriglohnländer, hauptsächlich südostasiatischen Ländern, ausgesetzt sind. Hauptsächlich besteht dieser Wettbewerb, was die asiatischen Länder betrifft, bei Erzeugnissen der unteren und mittleren Preisklassen und zwischen den Mitgliedstaaten bei Erzeugnissen der oberen Preisklassen.

Die vier Sektoren sind auf eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten, beinahe immer dieselben, konzentriert. 1993 war die Produktion je Mitgliedstaat anteilsmäßig wie folgt gefächert:

Textilien (1)	Italien (24,5 %)	Deutschland (22,6 %)	Frankreich (17 %)	Großbritannien (14,5 %)
Bekleidung	Italien (22 %)	Deutschland (21 %)	Frankreich (18 %)	Großbritannien (16,5 %)
Schuhe	Italien (32 %)	Frankreich (19 %)	Deutschland (15 %)	Großbritannien (13 %)
Leder	Italien (60 %)	Spanien (14 %)	Deutschland (7,5 %)	Großbritannien (7 %)

(1) Bei Textilien, Bekleidung und Schuhwaren: Wertschöpfung; bei Leder: Umsatz. *Quelle:* Panorama der EU-Industrie 1995, Europäische Kommission.

In der Lederindustrie wird Frankreich nach dem Umsatzkriterium mit einem Anteil von 5,24 % an fünfter Stelle eingestuft.

Sämtliche Sektoren (alle Mitgliedstaaten zusammengenommen) haben in den letzten zehn Jahren in der Textil- und Lederindustrie einen spürbaren, sogar deutlichen Beschäftigungsrückgang verzeichnet. Dies ist die Folge der Bemühungen um die Produktivitätssteigerung in dieser Zeit, aber auch der schlechten Wirtschaftskonjunktur und des Wettbewerbsdrucks durch Drittländer.

Auf Gemeinschaftsebene hat die Produktion (in laufenden Preisen) in der Textil- und Schuhindustrie stark zugenommen, in den beiden anderen Sektoren hingegen nahm sie bis Mitte der achtziger Jahre zu und anschließend ab. Hingegen verzeichnet die Produktion zu konstanten Preisen in allen Sektoren einen Rückgang.

Mit Ausnahme der Leder- und Textilindustrie (in der Textilindustrie nur, wenn die Maßnahme wertmäßig ausgedrückt wird) wird in den anderen Sektoren — alle Mitgliedstaaten zusammengenommen — seit mehr oder weniger vielen Jahren ein wachsendes Handelsdefizit gegenüber der übrigen Welt verzeichnet.

Im gemeinschaftlichen Warenaustausch (wertmäßig) ist der Anteil Frankreichs an diesem Warenaustausch insgesamt wie folgt beziffert (8):

(in %)

	Ausfuhren		Einfuhren	
	1993	1994	1993	1994
Textilien	15,36	15,62	16,39	15,60
Bekleidung	11,33	10,73	17,75	17,78
Leder	15,20	15,49	16,93	16,61
Schuhe	7,78	6,75	20,34	20,01

Während des Verfahrens hat die Kommission weitere Daten erhoben. So waren laut einer französischen Berufsvereinigung des Textilsektors 1995 die fünf größten Kunden der französischen Textilindustrie andere Mitgliedstaaten. Auf diese fünf Kunden entfielen insgesamt 51 % der französischen Ausfuhr in diesem Bericht (9).

Im ersten Halbjahr 1996 bezog die Gemeinschaft 62 % der französischen Textil-/Bekleidungsausfuhren und lieferte 52 % der Einfuhren (10).

V

Nach Auffassung der Kommission ist die Schaffung von Arbeitsplätzen eine wesentliche Priorität in der Gemeinschaft und die erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch eine bessere Integration der makroökonomischen Politiken und der Industriepolitiken der Mitgliedstaaten bedingt, die ebenso wie die Kommission bei der Suche nach neuen Lösungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Einfallsreichtum und Mut beweisen müssen.

In diesen Rahmen gehört die Verabschiedung des Weißbuches Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Jahre 1993, das die absolute Vorrangigkeit dieser Ziele für die Kommission bekräftigt.

Die Kommission hat wiederholt konkrete Initiativen zugunsten der Beschäftigung ergriffen. Insbesondere hat sie einen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in benachteiligten Stadtvierteln (11), die Leitlinien für

(8) *Quelle:* Eurostat.
(9) Statistiken der Textilvereinigung Frankreichs, 22. Juli 1996.
(10) Quelle: Die Textilindustrie, Nr. 1280, Oktober 1996.

(11) ABl. C 146 vom 14. 5. 1997, S. 6.

Beschäftigungsbeihilfen sowie eine Mitteilung über Beihilfenüberwachung und Senkung der Arbeitskosten ([12]) verabschiedet, die klar darlegen, welche Art von Maßnahmen der öffentlichen Hand annehmbar sind, um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten, ohne den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten zu verfälschen. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß sie die Vorrangigkeit, die sie der Nettoarbeitsplatzschaffung und der dauerhaften Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft beimißt, dadurch aufzeigt, daß sie ständig darüber wacht, daß die Mitgliedstaaten ihre Probleme der Arbeitslosigkeit nicht dadurch regeln, daß sie diejenigen ihrer Partner vergrößern.

Die Anmerkungen der Kommission zu der in Rede stehenden Maßnahme betreffen im übrigen nicht die Ziele Frankreichs auf dem Gebiet der Schaffung von Arbeitsplätzen (insbesondere für jugendliche Arbeitssuchende), sondern die Modalitäten, durch die sie diese Ziele verwirklichen will, sowie die Wirkungen dieser Entscheidungen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß der Europäische Rat auf seinen letzten Tagungen zwar die Kostensenkung bei Billiglöhnen und die Arbeitsteilung vorgeschlagen hat, um Arbeitsplätze zu schaffen, dies aber nicht nach Modalitäten geschehen kann, die mit dem Vertrag unvereinbar seien.

VI

Die Kommission hat Frankreich anläßlich der Einleitung des Verfahrens erneut auf die aufschiebende Wirkung des Artikels 93 Absatz 3 EG-Vertrag hingewiesen und auf die Mitteilung (13) der Kommission vom 24. November 1983 sowie auf die an alle Mitgliedstaaten gerichteten Schreiben vom 4. März 1991 bzw. vom 22. Februar und vom 30. Mai 1995 aufmerksam gemacht, in denen darauf hingewiesen wurde, daß alle rechtswidrig gewährten Beihilfen Gegenstand einer Rückforderung sein können.

Ferner hatte die Kommission Frankreich ersucht, die betreffenden Unternehmen möglichst kurzfristig von der Einleitung des Verfahrens sowie davon in Kenntnis zu setzen, daß sie unberechtigt empfangene Beihilfen möglicherweise zurückzahlen müßten.

Indes stellt die Kommission fest, daß Frankreich die Senkung der Sozialkosten trotz der erwähnten aufschiebenden Wirkung in Kraft gesetzt hat. Diese Maßnahme ist für den Sektor Textilien/Bekleidung am 1. Juni 1996 und für den Sektor Leder/Schuhe am 1. Juli in Kraft getreten. Frankreich hat damit die Rechtswidrigkeit der fraglichen Beihilfen herbeigeführt und die Empfänger der Beihilfen für den Fall der Unvereinbarkeit der Möglichkeit einer Rückzahlung ausgesetzt.

Hinsichtlich der Maßnahme selbst wurden bei der Notifizierung die geplanten Maßnahmen der öffentlichen Hand als eine „horizontale, zeitlich befristete Versuchsmaßnahme für die Sektoren Textilien, Bekleidung, Leder und Schuhe" bezeichnet. Ferner wurde erläutert, daß es sich um eine Maßnahme zur Arbeitsplatzschaffung und Arbeitszeitverkürzung handelte.

Um Anspruch auf die Senkung der Sozialkosten zu haben, mußten die Wirtschaftszweige entweder direkt (Einstellung von jugendlichen Arbeitssuchenden) oder indirekt (Verhandlungen über die Arbeitszeitverkürzung) tarifliche Verpflichtungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verlangsamung des Entlassungstempos eingehen. Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern sollen außerdem besondere Verpflichtungen gegenüber dem Staat eingegangen sein.

Bei der Prüfung der französischen Antwort auf das Schreiben, mit dem die Kommission die Eröffnung des Verfahrens mitgeteilt hatte, erwies sich, daß die für diese vier Sektoren geplante Kostensenkung vor allem darauf abzielte, die durch die genannten Branchenvereinbarungen entstandenen Mehrkosten in Verbindung mit der Arbeitszeitgestaltung und -verkürzung teilweise oder ganz auszugleichen. Dies veranlaßte die Kommission, am 2. Oktober 1996 das Verfahren zu erweitern.

Frankreich hat in dem Antwortschreiben auf diesen zweiten Beschluß zwar eingeräumt, daß die anderen Betroffenen über den der Kommission mitgeteilten neuen Sachverhalt unterrichtet werden müßten, aber in Abrede gestellt, daß die notifizierte Maßnahme dem Wesen nach geändert worden sei. Frankreich zufolge wurde das endgültige Ziel der Maßnahme nicht geändert; trotz der neuen, genaueren Festlegung bleibe das Ziel dieser Versuchsmaßnahmen die Erhaltung der Arbeitsplätze durch die Arbeitszeitumgestaltung.

Aufgrund der von der französischen Regierung mitgeteilten Angaben, insbesondere der zwischen dem Staat und den betroffenen Industriezweigen abgeschlossenen Rahmenverträge, ist die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß die Erhaltung der Arbeitsplätze das Hauptziel der Maßnahme ist. Gleichwohl kann sie sich mit den Mitteln, die gewählt wurden, um dieses Ziel zu erreichen, nicht einverstanden erklären.

VII

Nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Die fraglichen Kostensenkungen sollen die Unternehmen von vier spezifischen Wirtschaftszweigen teilweise von den finanziellen Lasten befreien, die durch die ordnungsgemäße Anwendung des Systems der sozialen Sicherheit entstehen.

Nach Auffassung der Kommission hätten die Abgaben, die sich für die Unternehmen aus Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern eines bestimmten Sektors, sei es im Hinblick auf die Neugestaltung der Arbeitszeit oder mit anderen Inhalten, ergeben und sich in Lohnerhöhungen oder bezahlten Urlauben, die die allgemeine Regelung nicht vorschreiben, niedergeschlagen, normalerweise den Unternehmen angelastet werden müssen. Der Umstand, daß diese Abgaben dadurch verursacht werden, daß die Vereinbarung zwischen Sozialpartnern dem

([12]) ABl. C 1 vom 3. 1. 1997, S. 10.

Unternehmen über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehende Verpflichtungen auferlegen, ändert daran nichts. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß der in diesem Zusammenhang staatliche Eingriff selbst seinem Wesen nach und in seiner Gesamtheit eine staatliche Beihilfe darstellt.

Entsprechend der ständigen Praxis der Kommission hat der Gerichtshof in einer neueren Rechtssache ([13]) darauf hingewiesen, daß der Begriff der Beihilfe die von staatlichen Stellen gewährten Vorteile umfaßt, die in verschiedener Form die Belastungen vermindert, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat ([14]).

Frankreich hat im Rahmen des Verfahrens auf ähnliches wie das vorstehend erwähnte Vorbringen von Dritten hin dargelegt, daß der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen wieder aufgenommen werden müssen, da die Bedeutung, den die Politik der Arbeitszeitumgestaltung und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung darstellten, seien wichtig genug, um eine staatliche Maßnahme zu rechtfertigen. Ebenso haben nach Auffassung der französischen Regierung die Kostensenkungen durch den Ausgleich der Kosten, die für die Unternehmen durch die Arbeitszeitumgestaltung entstehen, die Möglichkeit zur Wiederbelebung einer Tarifverhandlungsdynamik geboten, wobei der Staat eine Orientierungs- und Förderrolle übernimmt.

Die Kommission stellt also nicht das angestrebte Ziel, d. h. die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Beschäftigung jugendlicher Arbeitssuchender in Frage, sondern diese Art der Initiative (Zuführung öffentlicher Mittel), mit der die Tarifverhandlungen wieder in Gang gebracht werden sollen, während die gleichen Planungen in anderen Mitgliedstaaten durch Branchenvereinbarungen ohne staatliche Unterstützung erfolgen oder erfolgen müssen.

Da der Begriff Beihilfe die von den staatlichen Stellen gewährten Vorteile umfaßt, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat ([15]), stellt die zur Rede stehende Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar, selbst wenn diese Kostensenkung dazu bestimmt ist, von den Unternehmen akzeptierte Mehrkosten durch die Übertragung staatlicher Mittel auszugleichen.

([13]) Urteil des Gerichtshofes vom 26. September 1996 in der Rechtssache Kimberly Clark Sopalin, C-241/94, Slg. 1996, I-4551.

([14]) Außerdem hatte die Kommission in ihrer Entscheidung 80/932/EWG vom 15. September 1980 über das italienische System der teilweisen Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung durch den Staat (ABl. L 264 vom 8. 10. 1980, S. 28) festgestellt, auch wenn die allgemeinen Bedingungen, unter denen die Unternehmen ihre Tätigkeiten ausüben, von Gemeinschaftsland zu Gemeinschaftsland verschieden sein können, so darf ein Mitgliedstaat doch nicht einen gesonderten Faktor dieser allgemeinen Bedingungen herausgreifen und durch Beihilfen die zusätzlichen Kosten ausgleichen, die sich daraus für seine Unternehmen im Vergleich zu ihren Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten ergeben.

([15]) Urteil des Gerichtshofes vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92, Banco Exterior de España, Slg. 1994, I-877.

Im übrigen hat der Gerichtshof entschieden ([16]), daß weder der Umstand, daß eine Maßnahme zur Befreiung von Soziallasten steuerlicher Art ist oder eine soziale Zielsetzung hat, noch der Umstand, daß die nationale Industrie mangels einer Befreiung von steuerlichen Lasten gegenüber ihren Hauptkonkurrenten benachteiligt wäre, genügen, um sie der Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag zu entziehen.

Frankreich hat wiederholt geltend gemacht, daß die zur Rede stehende Kostensenkungsmaßnahme eine allgemeine Maßnahme darstellt, deren versuchsweise Einführung in allen Wirtschaftszweigen, in denen der Anteil der Beschäftigten mit einem Arbeitsentgelt unter dem Anderthalbfachen des SMIC über 70 % des Personalbestands ausmacht, beschlossen worden ist. Die zur Rede stehende Maßnahme betrifft aber in der Praxis nur die genannten vier Sektoren und auch das nur für eine Dauer von 18 Monaten, so daß die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß es sich um eine punktuelle Maßnahme zur Lösung der ebenfalls konjunkturbedingten Probleme handelt.

Frankreich hat nicht nachgewiesen, daß die Senkung der Sozialkosten in den fraglichen vier Sektoren durch die Natur und den inneren Aufbau des allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit gerechtfertigt ist.

Was das von Frankreich vorgetragene Erfordernis betrifft, auf diesen Gebieten zunächst schritt- und versuchsweise und erst dann allgemein vorzugehen, und zwar sowohl um die Geeignetheit des Ansatzes prüfen zu können, als auch wegen der begrenzten Finanzmittel, so hat die Kommission dazu bereits in ihrer Entscheidung 80/392/EWG ([17]) Stellung genommen und ihre Auffassung in der Entscheidung 96/542/EG ([18]), die die Kommission hinsichtlich der „Versuchsmaßnahmen zur Förderung der Produktion und der Beschäftigung in der Schuhindustrie in Italien" erließ, bekräftigt.

Der Versuchscharakter der Maßnahme entzieht dieser keineswegs den sektorbezogenen Charakter. Staatliche Maßnahmen zur Finanzierung derartiger Kosten, die von den Unternehmen freiwillig getragen werden, hätten sich der Einstufung als eine Beihilfe nur mangels einer Diskriminierung, insbesondere sektoraler Art entziehen können.

Nach der ständigen Rechtsprechung unterscheidet Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag nicht nach den Ursachen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern definiert die Beihilfen entsprechend ihren Wirkungen. Deshalb muß geprüft werden, ob die eingeführte Maßnahme den Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Im vorliegenden Fall begünstigt die Senkung der Sozialkosten die Unternehmen dieser Sektoren gegenüber ihren Wettbewerbern, die künftig Arbeitszeitanpassungen oder andere ähnliche Maßnahmen ohne staatliche Unterstützung durchführen müssen. Allgemeiner gelten diese

([16]) Urteil des Gerichtshofes vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache Italien gegen Kommission, C-173/73, Slg. 1974, S. 709.

([17]) Siehe Fußnote 14.

([18]) ABl. L 231 vom 12. 9. 1996, S. 23.

Erwägungen auch für Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten ohne öffentliche Beihilfen Anstrengungen zur Rationalisierung der Produktion unternehmen, um dem internationalen Wettbewerb standzuhalten.

Aufgrund der Anpassungsschwierigkeiten in der Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie gemeinschaftsweit und wegen des scharfen innergemeinschaftlichen wie auch außergemeinschaftlichen Wettbewerbs ist die Beihilfe auch geeignet, die Handelsbedingungen in einem dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderlaufenden Maße zu verändern. Da ähnliche Probleme bei fast allen gemeinschaftlichen Unternehmen der betreffenden Sektoren auftreten, besteht außerdem offensichtlich die Gefahr, daß die Beihilfen dazu beitragen, diese Probleme von einem zum anderen Mitgliedstaat zu verlagern. Die zahlreichen negativen Reaktionen in diesem Fall bestätigen dies.

Hierzu genügt der Hinweis darauf, daß in der Bekleidungsindustrie die Arbeitskosten bis zu 80 % der Produktionskosten betragen können. Es ist ohne weiteres vorstellbar, daß eine Änderung der Arbeitskosten auf dem Umweg über den von Frankreich angewandten Plan nicht unerhebliche Folgen haben kann. Es ist bedeutsam, daß dem Vorbringen eines Dritten im Rahmen des Verfahrens zufolge der jährliche Beihilfebetrag (2,1 Mrd. FRF, wovon ca. 40 % der Textilindustrie zugeführt werden sollen) über den jährlichen Gewinnen der deutschen Textilindustrie insgesamt liegen soll.

In dem Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission ([19]), entschied der Gerichtshof, daß die Veränderung der Produktionskosten der italienischen Textilindustrie durch die Befreiung von den Soziallasten zwangsläufig den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt, da die Befreiung von Soziallasten eine Senkung der Lohnkosten bewirkt und die begünstigte Industrie mit den übrigen Mitgliedstaaten im Wettbewerb steht.

Dieser Standpunkt bestätigt die Auffassung der Kommission in dieser Rechtssache, nach der in einem Markt, in dem der Handel einen wesentlichen Umfang erreicht, jegliche Beihilfe, unabhängig von ihrer Höhe oder ihrer Intensität, den normalen Wettbewerb von dem Augenblick an verfälscht oder zu verfälschen droht, ab dem die begünstigten Unternehmen eine staatliche Beihilfe erhalten, die ihren Wettbewerbern nicht gewährt wird.

Die durch den „Textilplan" vorgesehenen Kostensenkungsmaßnahmen fallen somit in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag.

Aus den vorstehend genannten Gründen vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Zuführung öffentlicher Geldmittel für die genannten Sektoren dem Wesen nach und in ihrer Gesamtheit eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt. Somit erübrigt es sich, die vorgelegten Berechnungen in Einzelheiten zu prüfen.

([19]) Siehe Fußnote 16.

Es genügt, hilfsweise festzustellen, daß Frankreich, um auf die Neutralität der zur Rede stehenden Maßnahme zu schließen, eigene statistische Angaben zugrunde legt, und daß diese Angaben in der Mehrzahl, sowohl auf Ebene des betroffenen Sektors als auch auf Ebene der französischen Industrie insgesamt, Durchschnittswerte ([20]) sind. Hinzu kommt, daß der Kommission bestimmte Informationen in Form von Aggregaten für die Leder- und die Bekleidungsindustrie, für die Schuhindustrie hingegen gar keine Angaben mitgeteilt wurden.

Unter diesen Bedingungen die Neutralität der fraglichen Maßnahme zu behaupten, erweist sich als überaus gewagt. Beispielsweise hat ein Dritter im Rahmen des Verfahrens den Fall eines französischen Textilunternehmens ([21]) mit über 100 Beschäftigten angeführt, das durch die fragliche Sozialkostensenkung 8 % des Volumens der Lohnmasse verdient haben will, so daß es seine Gestehungskosten verringern konnte.

Eine weitere Quelle ([22]) zitiert die Sitzung vom 23. Januar 1997 der Beobachtungsstelle, die in Frankreich eingesetzt wurde, um die Durchführung des Textilplans sicherzustellen, in der eine erste zahlenmäßige Bilanz der Maßnahmen erstellt wurde. Dieser Quelle zufolge konnten die dem Plan angeschlossenen Unternehmen durch die Kostensenkungen für die Niedriglöhne eine durchschnittliche Senkung der Gesamtlohnmasse um 10 bis 12 % erreichen.

Selbst wenn durchschnittliche Einsparungen in der Größenordnung von 10 bis 12 % der Gesamtlohnmasse als zu hoch erscheinen können, weichen diese Daten erheblich von den in den vorstehenden Tabellen angegebenen Durchschnittswerten ab. Dies deutet darauf hin, daß es eine große Anzahl von Unternehmen gibt, bei denen Lohnstruktur von den genannten Durchschnittswerten stark abweicht und die Wertschöpfung der Beihilfe eindeutig höher ist.

Außerdem stellt die Kommission fest, daß Frankreich bei den Berechnungen die unmittelbaren Wirkungen dieser Umgestaltung, insbesondere den Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit, den sie erzielen hätte müssen, nicht berücksichtigt hat.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß eine neue Arbeitsorganisation im Sinne einer besseren Anpassung der Unternehmensressourcen an die Bedingungen und Besonderheiten des Marktes die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens erhöhen können. Dies ist eine unmittelbare Wirkung der Regelung, die nur deshalb zu beanstanden ist, weil sie durch einen staatlichen Eingriff eingeführt worden ist, der in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag fällt.

([20]) Die Folge davon ist, daß die Wirkungen der beschriebenen Maßnahmen abgeschwächt und keine genaue Vorstellung von dem tatsächlichen Bild der betroffenen französischen Unternehmen vermittelt wird.

([21]) Journal du textile Nr. 1472 vom 28. 10. 1996.

([22]) Die Zeitung Le Monde vom 25. 1. 1997.

So bestätigt Frankreich im Rahmen eines Umstrukturierungsvorgangs in einem Textilunternehmen mit 248 Beschäftigten, der gegenwärtig von der Kommission geprüft wird (staatliche Beihilfe Nr. 731/96 „la Lainière de Roubaix"), daß die Anwendung des Textilplans dank dem besseren Einsatz der Produktionsmittel zu einem Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit um ca. 5 % (also einen Produktivitätszuwachs) führen kann. Dies dürften auch die österreichischen Erfahrungen bestätigen, nach denen die Kosten der Arbeitszeitumgestaltung weitgehend durch den Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen werden.

Jedenfalls vertritt die Kommission die Auffassung, daß wegen der Unbestimmtheit der vorliegenden Angaben, die nicht immer für die tatsächliche Lage der Unternehmen repräsentativ sind, und wegen der Nichtberücksichtigung der Gesamtheit der Umstände, die sich auf die Unternehmen auswirken (Gewinne durch Kostensenkung, Kosten der Arbeitszeitumgestaltung und Wettbewerbszuwachs als Folge dieser Neuorganisation), die Neutralität der französischen Regelung nicht nachgewiesen werden konnte.

VIII

Nach alledem vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Kostensenkung die für Löhne bis zum Anderthalbfachen des gesetzlichen Mindestlohns angewandt wird, eine Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt. Deshalb ist zu prüfen, ob eine der Ausnahmetatbestände des Artikels 92 EG-Vertrag für diese Beihilfe in Anspruch genommen werden kann.

Die Ausnahmetatbestände des Artikels 92 Absatz 2 sind nicht anwendbar, da es sich weder um Beihilfen an einzelne Verbraucher noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, noch um Beihilfen handelt, die zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

Der Ausnahmetatbestand des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a) ist nicht erfüllt, da die zur Rede stehende Maßnahme für das gesamte französische Staatsgebiet bestimmt ist.

Ebensowenig ist die Freistellungsvoraussetzung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b) erfüllt, da Frankreich nicht nachgewiesen hat, daß die sozialen Abgaben der Unternehmen in den fraglichen Sektoren zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Frankreichs gesenkt werden.

Die Freistellungsvoraussetzung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d) ist ebenfalls nicht erfüllt, da die Beihilfe nicht Förderung der Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes bewirkt.

Die französische Regierung hat sich auf die genannten Freistellungsvoraussetzungen auch nie berufen, da die immer vorgetragen hat, die Sicherung der Arbeitsplätze durch die Arbeitszeitumgestaltung sei Art und Ziel der Maßnahme.

Die fragliche Beihilfe ist eine sektorale Beihilfe zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Somit müssen bei ihrer Prüfung die Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen (nachstehend „die Leitlinien") zugrunde gelegt werden, um zu bestimmen, ob die Freistellungsvoraussetzung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) erfüllt ist.

Was die Beschäftigungsbeihilfen betrifft [23], die mit Betriebsbeihilfen verbunden sind, so können sie von der Kommission nur bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen in Regionen, die die Freistellungsvoraussetzung des Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) erfüllen, im Rahmen der Rettung oder der Ausarbeitung eines Umstrukturierungs- oder Umstellungsplans für ein Unternehmen in Schwierigkeiten genehmigt werden. Beschäftigungsbeihilfen können auf dem Umweg über allgemeine Maßnahmen gewährt werden.

Zu keiner Zeit hat Frankreich den Nachweis erbracht, daß die geplanten Beihilfen die hier genannten Tatbestände erfüllen. Somit kann die Beihilfe nicht aufgrund der Leitlinien genehmigt werden.

Zu den Beschäftigungsbeihilfen führt die Kommission unter Randnummer 23 ihrer Leitlinien aus: „Beihilfen zur Arbeitsplatzschaffung, die auf einen oder mehrere sensible Wirtschaftsbereiche mit Überkapazitäten oder in Krisenlage beschränkt sind, sind in der Regel so beschaffen, daß die Kommission sie nicht grundsätzlich befürworten kann, wie sie dies im Fall von Beihilfen zur Arbeitsplatzschaffung tut, die der gesamten Wirtschaft zugänglich sind.

Diese sektoralen Beihilfen stellen nämlich einen Vorteil zugunsten des oder der betroffenen Wirtschaftbereiche dar, der ihre Wettbewerbsstellung gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verbessert. Beihilfen, die die Lohnkosten in einem oder mehreren wirtschaftlichen Sektoren reduzieren, verringern deren Produktionskosten, wodurch diese Sektoren ihren Marktanteil auf Kosten ihrer gemeinschaftlichen Mitbewerber sowohl in dem betreffenden Mitgliedstaat als auch bei Exporten inner- und außerhalb der Gemeinschaft vergrößen können mit allen Konsequenzen hinsichtlich einer Verschlechterung der Beschäftigungslage in diesen Sektoren der übrigen Mitgliedstaaten. Deshalb sind die Schutzwirkung dieser Beihilfen für den oder die betreffenden Wirtschaftsbereiche, insbesondere der Krisenbereiche, und ihre negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den konkurrierenden Bereichen der anderen Mitgliedstaaten im allgemeinen stärker als das gemeinsame Interesse an den aktiven Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Kommission kann daher diese Beihilfen grundsätzlich nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen."

[23] Leitlinien, Randnummer 22.

Wie aus Randnummer 23 der Leitlinien ersichtlich, hält es die Kommission auch auf dem Gebiet der Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für erforderlich, gegenüber sektoralen Beihilfen eine strenge Haltung einzunehmen, um einer Ausweitung der Beihilfen auf diesem Gebiet, und — darüber hinaus — der Infragestellung des Begriffs Binnenmarktes überhaupt rechtzeitig vorzubeugen.

Bisher wurden von Frankreich im Rahmen des Verfahrens keine Angaben mitgeteilt, aus denen hervorgeht, daß die betreffenden vier Sektoren nicht zu den in der vorstehenden Randnummer 23 genannten Wirtschaftsbereichen gehören. Die zur Rede stehenden vier Sektoren befinden sich gemeinschaftsweit in einer Krisen- und Überkapazitätslage.

Mehr noch, diese Sektoren müssen im Sinne der Leitlinien als sensibel beurteilt werden. Alle gemeinschaftlichen Hersteller sind einem überaus starken Druck durch Einfuhren aus Drittländern ausgesetzt, die Beschäftigungslage ist in diesen Bereichen in allen Mitgliedstaaten schwierig, der innergemeinschaftliche Warenverkehr ist bedeutend und spielt eine auschlaggebende Rolle als Versorgungs- und Absatzquelle für die fraglichen vier Sektoren in Frankreich.

Somit können diese Beihilfen nicht als Beihilfen zur Förderung der Entwicklung eingestuft werden, sofern die Beihilfe nicht vom Standpunkt eines bestimmten Mitgliedstaats, sondern von einem gemeinschaftlichen Standpunkt beurteilt wird. Die sektorale Maßnahme kann nämlich eine Veränderung des zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Gleichgewichts herbeiführen, wobei die Mitgliedstaaten ähnliche Probleme kennen.

Unter Randnummer 23 der Leitlinien heißt es weiter, „die Kommission kann indes Beihilfen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze eher befürworten, wenn es sich um wachsende Marktnischen oder Teilmärkte handelt, die besondere Beschäftigungschancen in sich bergen." Außerdem handelt es sich nicht um bestimmte Tätigkeiten, sondern um vier Wirtschaftbereiche in ihrer Gesamtheit.

Auf diese ablehnende Haltung der Kommission zu den auf bestimmte Sektoren bezogenen Beihilfen wird auch in der Mitteilung über die Beihilfenüberwachung und Senkung der Arbeitskosten hingewiesen ([24]).

In ihrer Mitteilung über de minimis-Beihilfen ([25]) hat die Kommission zugrunde gelegt, daß der maximale Gesamtbetrag von 100 000 ECU innerhalb von drei Jahren einen absoluten Höchstbetrag darstellt, unterhalb dessen Artikel 92 Absatz 1 als nicht anwendbar angesehen werden kann und die Anmeldepflicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 entfällt.

Die Kommission hat jedoch die Anwendungsbestimmungen dieser Regel näher festgelegt, so z. B. Anwendungsbestimmungen über die Kontrolle, die sicherstellen soll, daß bei der Kumulierung verschiedener Beihilfen zugunsten eines Empfängers der festgesetzte de minimis-Höchstbetrag nicht überschritten wird, oder Anwendungsbestimmungen über die Voraussetzungen für die Berechnung der in einer anderen als der Form von Zuschüssen gewährten Beihilfen in Nettosubventionsäquivalent. Diese de minimis-Regel betrifft vorrangig KMU, gelangt aber unabhängig von der Größe der Empfänger zur Anwendung.

Deshalb sind die Freistellungsvoraussetzungen der Leitlinien bei den zur Rede stehenden Beihilfen nicht erfüllt, die somit für den der de minimis-Regel unterliegenden Teil mit dem Vertrag unvereinbar sind. Da sie trotz der aufschiebenden Wirkung des Artikels 93 Absatz 3 EG-Vertrag eingeführt wurden, hat Frankreich die Rechtswidrigkeit dieser Beihilfen herbeigeführt. Diese Beihilfen sind folglich auch mit dem reibungslosen Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar.

Schließlich müssen nach Auffassung der Kommission die zu Unrecht gewährten und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen auch Gegenstand einer Rückforderung sein, um ihre wirtschaftliche Wirkung aufzuheben und die vorhergehende Lage wiederherzustellen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die im Rahmen des Textilplans durch Artikel 99 des Gesetzes Nr. 96-314 vom 12. April 1996 über verschiedene Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art und durch das Dekret Nr. 96-572 vom 27. Juni 1996 über die degressive Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung der Unternehmen der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie eingeführte Senkung des Arbeitgeberanteils an den Sozialkosten stellt, was den nicht der de minimis-Regel unterliegenden Teil betrifft, eine rechtswidrige Maßnahme insofern dar, als sie in Kraft gesetzt wurde, bevor die Kommission hierzu nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag Stellung genommen hat.

Sie ist auch, soweit sie der de minimis-Regel, die einen Höchstbetrag von 100 000 ECU innerhalb von drei Jahren festsetzt, unterliegt, nach Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und erfüllt keine der Ausnahmebestimmungen und Freistellungsvoraussetzungen des Artikels 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag und des Artikels 61 Absätze 2 und 3 EWR-Abkommen.

([24]) ABl. C 1 vom 3. 1. 1997, S. 10.
([25]) ABl. C 68 vom 6. 3. 1996, S. 9.

Artikel 2

Frankreich trifft alle geeigneten Maßnahmen, um die Gewährung der in Artikel 1 genannten Kostensenkung unverzüglich zu beenden, soweit der Gesamtbetrag der fraglichen Kostensenkung nicht durch die in diesem Artikel erwähnte de minimis-Regel erfaßt wird.

Frankreich trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um die Rückzahlung der im Sinne des Artikels 1 rechtswidrig ausgezahlten Beihilfen sicherzustellen. Die Rückzahlung erfolgt gemäß den Verfahren und Vorschriften des französischen Rechts, einschließlich der Zinsen bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Rückzahlung, in Höhe des zu diesem Zeitpunkt gültigen Referenzzinssatzes, der bei der Berechnung des Nettosubventionsäquivalents der Regionalbeihilfen in Frankreich zugrunde gelegt wird.

Artikel 3

Frankreich teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten ab dem Datum der Notifizierung dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen es getroffen hat, um ihr nachzukommen.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 9. April 1997

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission