SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 27. November 1984

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Da die Krise der Stahlindustrie im Jahre 1983 fortdauerte, wurde das System der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Stahlindustrie — in seinen verschiedenen Ausformungen ist es dem Gerichtshof aus einer Reihe von Verfahren wohl bekannt — durch die Entscheidung 2177/83 vom 28. Juli 1983 bis zum 31. Januar 1984 verlängert (ABl. 1983, L 208, S. 1 ff.).

Für das gegenwärtige Verfahren ist daraus nur zu erwähnen, daß der Artikel 14 eine Anpassung der Quoten für Unternehmen vorsah, die aufgrund des Umfangs der für ein Quartal festgelegten Kürzungsrate für eine bestimmte Erzeugnisgruppe in außerordentliche Schwierigkeiten gerieten. Dafür galt zunächst als Voraussetzung, daß die betreffenden Unternehmen in den zwölf Monaten vor dem fraglichen Quartal im Rahmen der Entscheidung 2320/81 (ABl. 1981, L 228, S. 14 ff.) *keine Beihilfen* (mit Ausnahme der in Artikel 4 vorgesehenen Schließungsbeihilfen) erhalten haben. Zu erwähnen ist auch, daß nach Artikel 14a eine Erhöhung der Vergleichsproduktion und/oder der Vergleichsmenge unter bestimmten, jetzt nicht weiter interessierenden Voraussetzungen möglich war und daß dabei wiederum — was gewährte Beihilfen anbelangt — die soeben genannte Bedingung galt. Außerdem war in Artikel 15a bestimmt, daß die Kommission die Quoten eines Unternehmens angemessen verringern konnte, wenn sie feststellte, daß dem betreffenden Unternehmen Beihilfen gewährt wurden, die die Kommission im Rahmen der Entscheidung 2320/81 nicht genehmigt hatte, und es hieß hier auch, daß Unternehmen, bezüglich deren eine solche Feststellung getroffen wurde, von einer Anpassung gemäß Artikel 14, 14a, 14b, 14c und 16 ausgeschlossen waren.

Schon verhältnismäßig kurze Zeit nach Erlaß dieser Entscheidung kam die Kommission zu der Auffassung, ihre Anwendung stoße auf unvorhergesehene Schwierigkeiten im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 der Entscheidung 2177/83, wo es heißt:

„Treten tiefgreifende Änderungen auf dem Stahlmarkt ein oder stößt die Anwendung dieser Entscheidung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten, so nimmt die Kommission durch allgemeine Entscheidung die notwendigen Anpassungen vor."

Sie erließ deshalb am 30. September 1983 die Entscheidung 2748/83 zur Änderung der Entscheidung 2177/83 und bestimmte in ihrem Artikel 1:

„Artikel 14 erster Unterabsatz erster Gedankenstrich sowie Artikel 14a Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Entscheidung Nr. 2177/83/EGKS erhalten folgende Fassung:

‚— keine von der Kommission genehmigte *Betriebsbeihilfen* erhalten hat;'. "

Dies bedeutete, daß danach in den Genuß der genannten Anpassungsregeln alle Unternehmen kommen konnten, die in den zwölf Monaten vor dem fraglichen Quartal Beihilfen gemäß der Entscheidung 2320/81 erhalten hatten, vorausgesetzt nur, daß es sich nicht um Betriebsbeihilfen handelte.

Dazu muß in Erinnerung gebracht werden, daß in der Entscheidung 2320/81 als mit

dem Gemeinsamen Markt (unter bestimmten Voraussetzungen) vereinbar bezeichnet werden Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie, die von den Mitgliedstaaten oder aus staatlichen Mitteln finanziert werden, wenn es sich handelt um

— Beihilfen zur Förderung der *Investitions*tätigkeit in der Stahlindustrie aufgrund eines der Kommission gemeldeten Investitionsprogramms (Artikel 3);

— Beihilfen zur Übernahme der durch die teilweise oder völlige *Schließung* von Stahlunternehmen verursachten normalen Kosten (Artikel 4);

— Beihilfen zur Förderung der *Weiterführung* bestimmter Unternehmen oder Betriebe (Artikel 5; wozu bestimmt ist, daß sie auf höchstens zwei Jahre zu befristen sind, daß sie mindestens einmal jährlich schrittweise abgebaut werden und daß sie nach dem 31. Dezember 1984 für Zahlungen nicht mehr in Betracht kommen);

— zur Rettung eines Unternehmens vorgesehene Notbeihilfen, die zur *Überwindung akuter sozialer Schwierigkeiten* erforderlich sind (Artikel 6; hierzu ist bestimmt, daß sie eine Dauer von höchstens 6 Monaten haben durften und nach dem 31. Dezember 1981 nicht genehmigt werden konnten) und

— Beihilfen für *Forschungs-* und *Entwicklungs*vorhaben, die bestimmte Ziele verfolgen (Artikel 7).

Zu erinnern ist außerdem daran, daß nach Artikel 2 der Entscheidung 2320/81 Beihilfen spätestens am 1. Juli 1983 genehmigt werden mußten und daß — gemäß Artikel 4 — Schließungsbeihilfen über den 1. Juli 1983 hinaus genehmigt werden können.

Die Firma Finsider, die nach Angabe der Kommission selbst in den Genuß von Betriebsbeihilfen gekommen ist, hält die Änderung der Entscheidung 2177/83 nicht für rechtmäßig. Die Ansicht der Kommission, Finsider habe *Betriebs*beihilfen erhalten, sei unzutreffend. Finsider wirft der Kommission vor, diese habe durch Diskriminierung der Klägerin ihr Ermessen mißbraucht; sie habe Artikel 18 der Entscheidung 2177/83 verletzt; die Entscheidung 2748/83 sei nicht ausreichend begründet; sie stelle eine Verletzung der Entscheidung 2320/81 dar und sie verstoße gegen das in Artikel 4b des EGKS-Vertrages verankerte Gleichbehandlungsgebot. Die Klägerin hat deshalb am 10. November 1983 den Gerichtshof angerufen und beantragt,

— die Entscheidung 2748/83 aufzuheben,

— jede andere Maßnahme zu erlassen, die der Gerichtshof — auch im Lichte von Artikel 34 des EGKS-Vertrages — für notwendig hält,

— der Kommission die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Die Kommission beantragt, die Klage kostenpflichtig abzuweisen. Die Prüfung der Zulässigkeit der Klage überläßt sie dem Gerichtshof. Sie hält die Vorwürfe der Klägerin gegen ihr Vorgehen für unbegründet. Zur Frage der Beihilfe für Finsider sagt sie, diese Firma habe einen Antrag gemäß Artikel 14 der Entscheidung 2177/83 für das 3. Quartal 1983 gestellt. Sie, die Kommission, habe diesen Antrag abgelehnt. Die Klägerin hat diese Ablehnung hingenommen und keine Klage dagegen erhoben.

2. Zu diesem Verfahren ergibt sich meines Erachtens folgende Beurteilung.

2.1. Zur Zulässigkeit der Klage

Bedenken, denen nachgegangen werden sollte, sind hier unter zwei Gesichtspunkten zu erkennen: Einmal könnte am Klageinteresse gezweifelt werden, und zum anderen erscheint fraglich, ob die Bedingungen des Artikels 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrages erfüllt sind.

2.1.1. Wenn ich das Ziel der Klage richtig verstanden habe, möchte die Klägerin in erster Linie den Wegfall der durch die Entscheidung 2748/83 eingeführten Bedingung erreichen (daß nämlich Anträge nach Artikel 14 der Entscheidung 2177/83 stellende Unternehmen keine Betriebsbeihilfen erhalten haben), was zur Folge hätte, daß eine Anpassung der Quoten im Falle außerordentlicher Schwierigkeiten für alle Unternehmen, die Beihilfen erhalten haben (selbst wenn es sich um Betriebsbeihilfen handelt), möglich wäre.

Die Kommission hat darauf hingewiesen, daß nach dem vorhin erwähnten Artikel 15a der Entscheidung 2177/83 Quotenanpassungen ausgeschlossen sind, wenn festgestellt wird, daß ein Unternehmen nichtgenehmigte Beihilfen erhalten hat. Sie behauptet, die Klägerin habe solche unzulässigen Beihilfen erhalten. Darauf sei nicht nur hingewiesen worden bei der Ablehnung eines Anpassungsantrages (die die Klägerin nicht angefochten habe), es sei deswegen auch ein Verfahren nach Artikel 88 des EGKS-Vertrages eingeleitet worden.

Würde das zutreffen, so bedeutete das, daß es der Klägerin — was das genannte Ziel anbelangt — am Klageinteresse fehlt, würde doch danach — selbst bei einer Änderung des Artikels 14 — für sie eine Quotenanpassung ausgeschlossen sein.

Ich zögere indessen, die Klage mit dieser Begründung als unzulässig zu bezeichnen. Wir stehen erstens vor der Erkenntnis, daß die Klägerin mit Nachdruck betont, es sei nicht gesagt, daß sie unzulässige Beihilfen erhalten habe (und dazu müssen wir einräumen, daß uns nichts Zuverlässiges bekannt ist über eine Entscheidung zu einem Antrag der Klägerin nach Artikel 14 der Entscheidung 2177/83, über das erwähnte, nach Artikel 88 des EGKS-Vertrages eingeleitete Verfahren oder über andere Feststellungen im Sinne des Artikels 15a der Entscheidung 2177/83).

— Zum zweiten ist nicht ausgeschlossen, daß mit der Klage auch ein anderes Ziel verfolgt wird, nämlich — nach Aufhebung der mit der Entscheidung 2748/83 herbeigeführten Änderung der Entscheidung 2177/83 — die Wiederherstellung des früheren Zustandes (wonach Quotenanpassungen nur möglich waren für Unternehmen, die — abgesehen von *Schließungs*beihilfen — keine Beihilfen erhalten haben). Dies würde bedeuten, daß auch für eine ganze Reihe anderer Unternehmen, die Beihilfen erhalten haben, eine Quotenanpassung nicht gerechtfertigt war. Schwerlich ist aber anzunehmen, daß die Klägerin kein Interesse hat an einer derartigen Korrektur der — nach ihrer Meinung — verfälschten Wettbewerbsverhältnisse, auch wenn dafür jetzt — nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Regelung und ihrer tatsächlichen Handhabung — möglicherweise nur noch ein Schadensausgleich gemäß Artikel 34 des EGKS-Vertrages in Betracht kommt.

Die Klage wegen fehlenden Interesses für unzulässig zu erklären, möchte ich demnach nicht vorschlagen.

2.1.2. Was den anderen Gesichtspunkt, die Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrages, angeht, so steht fest, daß die angegriffene Entscheidung, die Bestimmungen allgemeiner Tragweite (also Rechtsnormen) in der Entscheidung 2177/83 geändert hat, ebenfalls allgemeine Tragweite hat. Von einem Unternehmen kann sie also nur angefochten werden, wenn sie nach seiner Ansicht einen *Ermessensmißbrauch ihm gegenüber* darstellt.

Was das genau zu bedeuten hat, soll anhand der bisherigen Rechtsprechung aufgezeigt und es soll danach untersucht werden, ob dem die vorliegende Klage genügt.

a) Zum Begriff des *Ermessensmißbrauchs* an sich wurde in der Rechtsprechung (Rechtssachen 2/57 [1] und 8/57 [2], schon früh klar-

1 — Urteil vom 13. Juni 1958 in der Rechtssache 2/57 — Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, S. 133.

2 — Urteil vom 21. Juni 1958 in der Rechtssache 8/57 — Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, S. 231.

gemacht, daß es wesentlich auf das verfolgte Ziel, auf die Zweckbestimmung einer Maßnahme ankommt. Von Ermessensmißbrauch wird demgemäß gesprochen, wenn eine Befugnis zu anderen Zwecken gebraucht wird als denen, zu denen sie verliehen ist, wenn mit einer Entscheidung ein anderes Ziel verfolgt wird als das, das von Rechts wegen verfolgt werden darf; d. h., es muß ein unzulässiger Beweggrund festgestellt werden.

In Betracht kommt in diesem Zusammenhang auch — wie gleichfalls schon geklärt ist — die Umgehung *einer besonderen Verfahrensart* (vergleiche Rechtssache 2/57 [1]), in der der Hohen Behörde vorgehalten wurde, sie habe in einer Lage, die ein Verfahren nach Artikel 59 des EGKS-Vertrages erforderlich machte, auf dessen Artikel 53b zurückgegriffen, um die Schutzbestimmung des Artikels 59 zu umgehen; oder die verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 [3], wo gerügt wurde, daß eine allgemeine Quotenanhebung vorgenommen wurde unter Umgehung des in Artikel 58 des EGKS-Vertrages festgelegten Verfahrens.

Weiterhin ist wichtig, daß von Ermessensmißbrauch nicht nur bei bewußtem Mißbrauch gesprochen wird, sondern auch dann, wenn ein *schwerwiegender Mangel an Voraussicht oder Umsicht* zu erkennen ist, der einer Verkennung des gesetzlichen Zwecks gleichkommt. Und schließlich ist noch zu erwähnen, daß in der Rechtssache 8/57 [2] festgehalten wurde, die Mißachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Verbraucher könne im Verhältnis zu absichtlich aufgeopferten Personen einen Ermessensmißbrauch darstellen.

b) Was die aus Artikel 33 Absatz 2 angeführte Wendung („Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber") im besonderen angeht, so ist nach der Rechtsprechung auch klar, daß es im Rahmen der Klage*zulässigkeit* nicht des *Nachweises* eines Ermessensmißbrauchs bedarf. Für erforderlich erklärt wurde lediglich (Rechtssache 3/54 [4]), daß das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs ausdrücklich *behauptet* wird und daß *Gründe* angegeben werden, aus denen sich nach Ansicht des Klägers ein Ermessensmißbrauch ihm gegenüber ergibt. Im Urteil der Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 [5] heißt es dazu entsprechend, es seien *Umstände geltend zu machen, die* erheblich *für das Vorliegen eines* dem Kläger gegenüber begangenen *Ermessensmißbrauchs sprechen*; und im Urteil der Rechtssachen 3 und 4/64 [6] wurde ausgeführt, es seien in *schlüssiger* Form Tatsachen und Umstände zu bezeichnen, aus denen sich die Wahrscheinlichkeit dafür ergibt, daß die Hohe Behörde aus einem schwerwiegenden, einer Verkennung des gesetzlichen Zwecks gleichkommenden Mangel an Voraussicht oder Umsicht andere Ziele verfolgt hat, als die zu deren Erreichung ihr Befugnisse verliehen sind.

In bezug auf die Worte „*ihnen gegenüber*", die in Artikel 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrages von zentraler Bedeutung sind, wurde zwar im Urteil der Rechtssache 8/55 [7] betont, es sei nicht notwendig, geltend zu machen, daß eine *individuelle* Entscheidung dem Kläger gegenüber als allgemeine Entscheidung getarnt erlassen worden ist. Man muß aber doch den Eindruck gewinnen, daß

1 — Urteil vom 13. Juni 1958 in der Rechtssache 2/57 — Compagnie des Hauts Forneaux de Chasse/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 19858, S. 133.

2 — Urteil vom 21. Juni 1958 in der Rechtssache 8/57 — Groupement des Hauts Fourneaux des Aciéries Belges/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, S. 231.

3 — Urteil vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 — Walzstahl-Vereinigung und Thyssen AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1984, S. 951.

4 — Urteil vom 11. Februar 1955 in der Rechtssache 3/54 — Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (Assider)/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1954-1955, S. 131.

5 — Urteil vom 9. Juni 1964 in den verbundenen Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 — Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1964, S. 453.

6 — Urteil vom 8. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 3 und 4/64 — Chambre syndicale de la sidérurgie française und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1965, S. 595.

7 — Urteil vom 16. Juli 1956 in der Rechtssache 8/55 — Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1955-1956, S. 197.

in der Rechtsprechung regelmäßig eine verhältnismäßig enge Auslegung dieser Voraussetzung für richtig gehalten wurde. Dazu kann auf das soeben genannte Urteil verwiesen werden, in dem zum einen ausgeführt wird, bei der Klagebefugnis nach Artikel 33 Absatz 2 handle es sich um eine Ausnahme, die sich daraus erkläre, daß in einem solchen Fall immer noch das *individuelle Element überwiege*, und in dem andererseits für notwendig erklärt wurde, der Kläger müsse Gegenstand oder zumindest Opfer des behaupteten Ermessensmißbrauchs sein. Dafür kann auch angeführt werden das Urteil der Rechtssachen 55 bis 59/63 und 61 bis 63/63 [5], in dem betont wurde, es seien Gründe darzulegen, die zeigen, daß die angefochtene Entscheidung den Kläger unmittelbar in seinen Interessen verletze (wovon aber nicht die Rede sein könne, wenn alle Kläger in gleichem Maße von der Entscheidung betroffen seien).

Fragen kann man sich allerdings, ob insofern in der neueren Rechtsprechung (verbundene Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 [3]) nicht eine gewisse Auflockerung stattgefunden hat. Immerhin wurde hier die Klage eines Verbandes in bezug auf eine Entscheidung für zulässig erklärt, die für bestimmte Unternehmen (Monoerzeuger von Beton-Stahl) eine allgemeine Quotenanhebung vornahm, und zwar deswegen, weil einige Mitglieder des Verbandes, die die fraglichen Erzeugnisse auch herstellen, von der Quotenanhebung ausgeschlossen und damit im Wettbewerb benachteiligt wurden. Ich würde aber doch meinen, daß für eine grundsätzliche Änderung der aufgezeigten langjährigen Rechtsprechung keine hinreichend klaren Anhaltspunkte erkennbar sind, kann man doch den Eindruck haben, daß in dem zuletzt genannten Fall auch der Umstand von Bedeutung war, daß das aufgeworfene materiellrechtliche Problem ohnehin im Rahmen von Klagen gegen individuelle Entscheidungen zu untersuchen war.

c) Prüft man den vorliegenden Fall im Lichte dieser Erkenntnisse, so ist schwerlich in Abrede zu stellen, daß die Klägerin den Vorwurf des *Ermessensmißbrauchs* erhoben und dazu auch einigermaßen substantiierte Ausführungen gemacht hat.

Dies läßt sich wohl bezüglich des ersten Klagegrundes — Ermessensmißbrauch wegen Diskriminierung der Klägerin — sagen. Denn hierzu wurde ausgeführt, die angegriffene Entscheidung habe Wirkungen, die den Zielen der Regelung über die Quotenanpassung (Unterstützung von Unternehmen, die in besonderen Schwierigkeiten sind) entgegengesetzt seien, diese also mißachteten; und in diesem Zusammenhang wurde auch vorgebracht, die Entscheidung bewirke die Bestrafung von Unternehmen, die von der Stahlkrise besonders betroffen seien (sie verfolge also ein unzulässiges Ziel), während sie gleichzeitig die Stärkung von Konkurrenten (mit Hilfe einer Quotenanpassung trotz Beihilfegewährung) erlaube, die bessere Betriebsergebnisse erzielen.

Eine entsprechende Wertung mag auch gelten für den Vorwurf der Verletzung des Artikels 18 der Entscheidung 2177/83. Hierzu hat die Klägerin nämlich vorgetragen, es könne nicht von unvorhergesehenen Schwierigkeiten, die den Erlaß der Entscheidung 2748/83 rechtfertigten, die Rede sein, da schon bei Erlaß der Entscheidung 2177/83 (28. Juli 1983) die gewährten und beabsichtigten Beihilfen bekannt gewesen seien und somit angenommen werde müsse, daß die Kommission in Kenntnis dieser Tatsache bei der ursprünglichen Ausgestaltung der Artikel 14 und 14a der Entscheidung 2177/83 eine bewußte Wahl getroffen habe. Daher liege ein Mißbrauch dieser Vorschrift und eine Umgehung des bei einer Änderung der Entscheidung 2177/83 anzuwendenden Artikels 58 des EGKS-Vertrages vor, worin man tatsächlich einen Verfahrensmißbrauch im Sinne der angeführten Rechtsprechung erblicken könnte.

3 — Urteil vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 — Walzstahl-Vereinigung und Thyssen AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1984, S. 951.

5 — Urteil vom 9. Juni 1964 in den verbundenen Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 — Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1964, S. 453.

Außerdem kann in diesem Zusammenhang vielleicht auch noch an den Vorwurf der Verletzung der Entscheidung 2320/81 gedacht werden, wurde hierzu doch vorgetragen, sie kenne keine Hierarchie der verschiedenen Beihilfearten, und es werde somit, insbesondere durch die Einführung einer Sanktion, durch die angegriffene Entscheidung eine Änderung der Entscheidung 2320/81 bewirkt.

Dagegen muß wohl außer Betracht bleiben der Vorwurf des Begründungsmangels (im Hinblick auf die Anwendung des Artikels 18 der Entscheidung 2177/83), wie auch nicht daran gedacht werden kann, den einfachen Vorwurf der Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes als von der Kategorie des Ermessensmißbrauchs erfaßt anzusehen.

d) Beträchtliche Bedenken habe ich indessen, was die Erfordernis der schlüssigen Darlegung eines *der Klägerin gegenüber begangenen Ermessensmißbrauchs* angeht, und dies namentlich, wenn man sich an die erwähnte ältere Rechtsprechung hält.

Dafür reicht sicher nicht die Behauptung einer Benachteiligung aus; es muß vielmehr die Darlegung gleichsam eines die Klägerin treffenden Sonderopfers verlangt werden. Sonst würde die mit Artikel 33 Absatz 2 beabsichtigte Einschränkung der Klagebefugnis ihres Sinnes entleert werden. Dazu besteht angesichts der bei der Durchführung einer „allgemeinen Entscheidung" bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten kein Anlaß. Von einem Sonderopfer kann aber nach allem, was wir gehört haben, keine Rede sein. Insbesondere kommen wir nicht an dem unstreitigen Vortrag der Kommission vorbei, in der Situation der Klägerin (Ausschluß von der Anpassungsregelung wegen Gewährung von Betriebsbeihilfen) hätten sich die meisten großen Stahlunternehmen (Usinor, Sacilor, Arbed Saarstahl usw.) befunden.

Demnach läßt sich durchaus die Ansicht rechtfertigen, die Klage sei, weil nicht alle Voraussetzungen des Artikels 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrages erfüllt seien, als unzulässig abzuweisen.

2.2. Ich will allerdings an dieser Stelle meine Untersuchung nicht abbrechen — nicht zuletzt, weil man vielleicht Zweifel an der Richtigkeit des dargestellten Ergebnisses im Hinblick auf das Urteil der verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 [3] haben kann —, sondern wenigstens hilfsweise noch auf die *Begründetheit der Klage* eingehen.

Dabei habe ich mich allerdings (so ist die bisherige Rechtsprechung — Urteile der Rechtssachen 8/55 [7], 13/57 [8], 36 bis 38/58 [9], 55 bis 59 und 61 bis 63/63 [5] — zu verstehen) streng auf das zu beschränken, was als Vorwurf des Ermessensmißbrauchs verstanden werden kann, und alles beiseite zu lassen, was aus dem Klagevorbringen unter die Begriffe „Verletzung des Vertrages" oder „Verletzung wesentlicher Formvorschriften" einzureihen ist.

Zum ersten Klagegrund — Ermessensmißbrauch wegen Diskriminierung der Klägerin — (bei dessen Würdigung auch einiges von dem zu berücksichtigen ist, was in einem weiteren Klagegrund mit der Überschrift „Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung — Artikel 4b des EGKS-Vertrages" vorgetragen worden ist)

Hier ist mein Eindruck der — lassen Sie mich dies gleich sagen —, daß im gesamten Vortrag der Klägerin keine Argumente erkennbar werden, die eine derartige Kritik an der angegriffenen Entscheidung rechtfertigen könnten.

3 — Urteil vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 und 146 und 226/82 — Walzstahl-Vereinigung und Thyssen AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1984, S. 951.

5 — Urteil vom 9. Juni 1964 in den verbundenen Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 — Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1964, S. 453.

7 — Urteil vom 16. Juli 1956 in der Rechtssache 8/55 — Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1955-1956, S. 197.

8 — Urteil vom 21. Juni 1958 in der Rechtssache 13/57 — Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, S. 271.

9 — Urteil vom 17. Juli 1959 in den verbundenen Rechtssachen 36, 37, 38, 40 und 41/58 — Società industriale metallurgica di Napoli (Simet) und andere/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958-1959, S. 347.

Wann von Diskriminierung zu sprechen ist, war in der Rechtsprechung schon wiederholt zu behandeln. So wurde im Urteil der verbundenen Rechtssachen 17 und 20/61 [10] ausgeführt, eine Diskriminierung könne der Hohen Behörde nur vorgeworfen werden, wenn sie vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise behandelt und dadurch bestimmte Betroffene gegenüber anderen benachteiligt hat, ohne daß diese Unterschiede in der Behandlung durch das Vorliegen objektiver Unterschiede von einigem Gewicht gerechtfertigt wären. Im Urteil der Rechtssache 8/57 [2] — auf die Anführung weiterer Beispiele kann ich verzichten — hieß es dazu, eine unterschiedliche Behandlung sei, wenn es an einer objektiv bestimmten Ausgangsbasis fehle, willkürlich, es könne der Vorwurf der ungleichen Behandlung gegen Wirtschaftsgesetze jedoch nicht deswegen erhoben werden, weil sie sich für die einzelnen Betroffenen unterschiedlich auswirkten oder von ihnen ungleiche Opfer verlangten, sofern dieses Ergebnis auf unterschiedliche Produktionsbedingungen zurückzuführen ist (Slg. 1958, 257). Davon ausgehend kann bei der gerügten Ausgestaltung der Artikel 14 und 14a, wie sie die angegriffene Entscheidung bewirkt hat, schwerlich von einer Diskriminierung gesprochen werden.

Vorweg ist festzuhalten: Der Umstand, daß in der Quotenregelung die Gewährung von *Beihilfen* überhaupt berücksichtigt wird, wird offenbar von der Klägerin nicht beanstandet und kann tatsächlich auch nicht kritisiert werden. Insofern ist wichtig, daß nach der Rechtsprechung grundsätzlich — was Ausgestaltung und Anwendung der Anpassungsregeln anbelangt — ein beträchtlicher Ermessensspielraum gilt (vergleiche Urteile der Rechtssachen 317/82 [11] und 303 und 312/81 [12]). Wenn dabei auch der in der Rechtssache 119/81 [13] vorgetragenen Ansicht des Generalanwalts Rechnung getragen wird (Beihilfen könnten bei der Anwendung von Artikel 14 von Bedeutung sein) sowie der in diesem Verfahren vom Gerichtshof getroffenen Feststellung, die Kommission könne Situationen berücksichtigen, die im Widerspruch zum Beihilfeverbot des Artikels 4c des EGKS-Vertrages stünden, so ist dies sicherlich nicht als Ermessensfehler zu werten. Prinzipiell ist ferner als richtig anzuerkennen, daß die Kommission staatlichen Beihilfen äußerst kritisch begegnet und eine Regelung, die darauf abstellt, möglichst restriktiv gestaltet. Dies entspricht der grundsätzlichen Einstellung des EGKS-Vertrages zu derartigen Vorgängen und andererseits der Erkenntnis, daß für die Zwecke der Quotenanpassung, soll das System nicht seine Wirksamkeit verlieren, nur sehr beschränkte Reserven vorgesehen werden können.

Wenn hiervon ausgehend nach der *Art der gewährten Beihilfen* differenziert wird und Beihilfen zum Verlustausgleich als Ausschlußgründe angesehen werden, kann demgegenüber sicher nicht kritisch angemerkt werden, die Kommission hätte in jedem Fall — zur Vermeidung des Vorwurfs der Diskriminierung — ermitteln müssen, welche Gründe für die Verluste maßgeblich sind (ineffiziente Betriebsführung, Durchführung von Restrukturierungsmaßnahmen oder Verhinderung ihrer rechtzeitigen Verwirklichung durch die hinter den Unternehmen

2 — Urteil vom 21. Juni 1958 in der Rechtssache 8/57 — Groupement des Hauts Forneaux Aciéries Belges/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1958, S. 231.

10 — Urteil vom 13. Juli 1962 in den verbundenen Rechtssachen 17 und 20/61 — Klöckner-Werke AG und Hoesch AG/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1962, S. 653, 659 ff.

11 — Urteil vom 22. Juni 1983 in der Rechtssache 317/82 — Usines Gustave Boël SA und Fabrique de fer de Maubeuge SA/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1983, S. 2041.

12 — Urteil vom 11. Mai 1983 in den verbundenen Rechtssachen 303 und 312/81 — Klöckner-Werke AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1983, S. 1507.

13 — Urteil vom 7. Juli 1982 in der Rechtssache 119/81 — Klöckner-Werke AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1982, S. 2627.

stehenden Eigentümer), und erst danach Entscheidungen zu Anpassungsanträgen treffen sollen. Wer so argumentiert, übersieht, daß die Kommission Beihilfen zu genehmigen hat und daß sie dabei wohl in einer Weise Aufschluß über die Situation der betreffenden Unternehmen erhalten hat, die eine *generelle* Wertung durchaus zuließ. Auch kann der Klägerin nicht zugestimmt werden, wenn sie einmal sagt, die Auswirkungen aller Beihilfen auf die Produktionsverhältnisse seien gleichartig (was eine Gleichbehandlung verlange), und wenn sie zum anderen meint, die mit der Entscheidung 2748/83 bewirkte Änderung des Artikels 14 habe zu einem Widerspruch mit der Zielsetzung der Regelung (Unterstützung von Unternehmen, die sich in besonderen Schwierigkeiten befinden) geführt, weil danach gerade Unternehmen mit den schlechtesten Ergebnissen von der Quotenanpassung ausgeschlossen wurden (mit dem Ergebnis der Schwächung ihrer Produktivität), während bessergestellte Unternehmen, die gleichfalls Beihilfen erhalten, in den Genuß einer Quotenerhöhung kommen konnten. Ganz offensichtlich sind die Auswirkungen der Beihilfen je nach Zielsetzung und zu beachtenden (differenziert ausgestalteten) Kriterien unterschiedlich. Deshalb — und ganz abgesehen von den recht unterschiedlichen, hierbei in Betracht kommenden Größenordnungen, die uns im Verfahren genannt worden sind — ist es zweifellos gerechtfertigt, Betriebsbeihilfen — auch im Lichte der allgemeinen Vertragsziele — mit größerer Strenge und Argwohn zu behandeln, haben sie doch besonders schädliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse (weil sie zu Preisunterbietungen führen können) und tragen am wenigsten bei zur Erreichung des Zieles der Umstrukturierung der Stahlindustrie (wie gerade der Fall der Klägerin zeigt, deren Umstrukturierungsbemühungen noch keineswegs den Vorstellungen der Kommission entsprechen). Ebenso klar dürfte sein, daß der von der Klägerin behauptete Zielkonflikt nicht besteht und schwerlich von einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse gegenüber anderen Unternehmen gesprochen werden kann, für die Quotenanpassungen möglich sind.

Wenn Unternehmen, die Betriebsbeihilfen erhalten, tatsächlich besonders schlechte Betriebsergebnisse haben, so soll offenbar gerade dies durch die Beihilfen ausgeglichen werden. Es besteht somit kein Anlaß, dem zusätzlich durch Quotenerhöhungen Rechnung zu tragen, die nur weitere Verzögerungen bei der Umstrukturierung mit sich bringen würden. Andererseits hat sich anscheinend gezeigt, daß eine Reihe vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen durch die Quotenregelung in außerordentliche Schwierigkeiten kam. Wenn dies durch Quotenanpassungen berücksichtigt wurde, so kann von einem ungerechtfertigten Vorteil und einer Wettbewerbsverfälschung deswegen nicht gesprochen werden, weil sie nur in den Genuß von — zum Teil recht bescheidenen — Subventionen für ganz bestimmte Zwecke gekommen sind und auf diese Weise natürlich kein ausreichender Ausgleich für die festgestellten Schwierigkeiten zustande kam.

Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang schließlich noch meinte, die kritisierte Änderung habe sich nur zugunsten *deutscher* Unternehmen ausgewirkt (die allein — abgesehen von Arbed Saarstahl — keine Betriebsbeihilfen bekommen hätten), so konnte die Kommission dem unwidersprochen entgegenhalten, in Wahrheit habe sich der geänderte Artikel 14 günstig für viele kleine und mittlere Unternehmen, auch in Italien, ausgewirkt, während andererseits die Mehrheit der großen Unternehmen in den meisten Mitgliedsländern von seiner Anwendung ausgeschlossen wurde.

Zum zweiten Klagegrund — Verletzung und mißbräuchliche Anwendung der Ausnahmevorschrift des Artikels 18 der Entscheidung 2177/83

Hierzu meinte die Klägerin, von „unvorhergesehenen Schwierigkeiten" hätte nur dann die Rede sein können, wenn Probleme erst nach Erlaß (28. Juli 1983) der zu ändernden Entscheidung aufgetreten wären und wenn

insofern nicht von einem Fehler der Kommission gesprochen werden könnte, sondern anerkannt werden müßte, daß es sich um außergewöhnliche, für die Kommission fremde Umstände gehandelt hat. Mit einer solchen Sachlage habe man es jedoch nicht zu tun, seien doch der Kommission — die am 29. Juni 1983 bereits ihre Beihilfeentscheidung getroffen hatte — die Beihilfen und somit auch die Tatsache bekannt gewesen, daß kein Staat nur Schließungsbeihilfen vorsah; es sei also durchaus voraussehbar gewesen, daß sich, wegen der in der ursprünglichen Fassung des Artikels 14 enthaltenen Einschränkungen, nur wenige Unternehmen darauf berufen konnten.

Auch in diesem Punkt können wir der Klägerin nicht folgen.

Wenn ich recht sehe, konnte sich die Kommission nicht nur auf unvorhergesehene Schwierigkeiten berufen; es lag wohl auch die andere in Artikel 18 genannte Voraussetzung — tiefgreifende Änderungen auf dem Stahlmarkt — vor, d. h., es war zu einer Vertiefung der Krise gekommen, weswegen übrigens im Dezember 1983 auch andere Änderungen am System vorgenommen wurden (vergleiche die Entscheidungen 3715, 3716 und 3717/83 über die Festsetzung von Mindestpreisen, die Einführung eines Kautionssystems und eines Systems zur Überprüfung der Mindestpreise sowie die Einführung einer Produktionsbescheinigung und eines Begleitscheins für Lieferungen).

Ich meine aber auch, daß die Kommission, obwohl sie beim Erlaß der Entscheidung 2177/83 die verschiedenen Beihilfen kannte, zu Recht von unvorhergesehenen Schwierigkeiten spricht, die zu einer Änderung der Entscheidung 2177/83 Anlaß gaben. Offenbar ging sie im Juli 1983 in einer Art Globalbeurteilung — das Kriterium der Beihilfegewährung wurde ja zum ersten Mal im Quotenregime verwendet — davon aus, es kämen alle Unternehmen, die Beihilfen (außer Schließungsbeihilfen) erhalten, ohne Quotenanpassung aus. Erst später ergab sich dann, als aufgrund von Anpassungsanträgen die notwendige Einzelprüfung der Lage der antragstellenden Unternehmen — wie in Artikel 14 vorgeschrieben — durchgeführt wurde, daß die Globalprognose — nicht zuletzt wegen Verschärfung der Krise — nicht richtig war und daß eine Reihe kleinerer und mittlerer Unternehmen, die nur bescheidene Beihilfen erhalten und auch schon früher in den Genuß der Anpassungsregelung kamen, weiterhin zur Vermeidung außerordentlicher Schwierigkeiten auf eine Quotenerhöhung angewiesen waren.

Das ist für meine Begriffe recht wohl eine Sachlage, wie sie der Artikel 18 der Entscheidung 2177/83 im Auge hatte, und es kann somit nicht von seiner Mißachtung und nicht von einem Verfahrensmißbrauch die Rede sein.

Zum dritten Klagegrund — Verletzung der Entscheidung 2320/81

Hierzu meinte die Klägerin, nach der genannten Entscheidung hätten alle genehmigten Beihilfen den gleichen Wert und Rang. Davon sei mit der angegriffenen Entscheidung durch die Festlegung einer Art Hierarchie abgewichen worden. Namentlich sei zu kritisieren, daß mit dieser Entscheidung gleichsam eine Sanktion (Ausschluß von der Quotenanpassung für Unternehmen, die Betriebsbeihilfen erhalten) eingeführt wurde, die weder im Vertrag noch im Beihilfekodex vorgesehen sei.

Mir scheint, daß wir auch in diesem Punkt — wenn man das Vorbringen der Klägerin tatsächlich als Ermessensmißbrauch qualifizieren kann — der Auffassung der Klägerin keinesfalls zustimmen können.

Tatsächlich ist schon der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen nicht richtig. Ohne weiteres ist nämlich zu erkennen, daß die Entscheidung 2320/81 durchaus eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen Beihilfen erkennen läßt. Das macht der Punkt II ihrer Begründung deutlich, und das zeigt auch eine Analyse ihrer Vorschriften, die

unterschiedliche Kriterien enthalten und verschiedene zeitliche Begrenzungen (je nach den Auswirkungen der Beihilfen auf die Wettbewerbsverhältnisse und ihrem Nutzen für die Umstrukturierungsziele). Insbesondere ist festzustellen, daß gerade die Vorschriften über die Betriebsbeihilfen — offenbar weil von ihnen die schädlichsten Auswirkungen auf den Wettbewerb ausgehen — von besonderer Strenge sind; z. B. kommen sie „nach dem 31. Dezember 1984 für Zahlungen nicht mehr in Betracht" (Artikel 5 Absatz 1 Entscheidung 2320/81, ABl. 1981, L 228, S. 16).

Wenn die Kommission aber demgemäß im Rahmen einer anderen Regelung, bei der Beihilfen — wie wir gesehen haben — tatsächlich berücksichtigt werden können, auf den unterschiedlich bedenklichen Charakter der Beihilfen abstellte, bedeutet dies sicher nicht eine Änderung der Entscheidung 2320/81. Es handelt sich allenfalls um eine die Grundlagen dieser Entscheidung beachtende Ergänzung auf einem anderen Gebiet, für das zudem ohne weiteres ein sachlicher Zusammenhang anzuerkennen ist, weil sich ja Quotenregelung und die ausnahmsweise Zulassung von Beihilfen allein aus der Krise der Stahlindustrie rechtfertigen lassen.

Angesichts dieser Sach- und Rechtslage ergibt sich für den Erlaß „anderer Maßnahmen" durch den Gerichtshof — wie die Klägerin beantragt hatte — kein Anlaß.

2.3. Ich fasse zusammen:

Die Klage ist

— als unzulässig, hilfsweise

— als unbegründet abzuweisen

und die Klägerin zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.