SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 4. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Klage gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist am 20. August 1985 von der Französischen Republik erhoben worden. Die Pariser Regierung beantragt, die Entscheidung 85/380 vom 5. Juni 1985 (ABl. L 217, S. 20) für nichtig zu erklären, mit der zwei in den Dekreten Nrn. 84-389 und 84-390 (JORF 1984, S. 1651 ff.) vorgesehene Beihilferegelungen für die Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt wurden.

Mit diesen Dekreten war die weitere Erhebung zweier parafiskalischer Abgaben bis zum 31. Dezember 1985 gestattet worden, die nach den Modalitäten der Mehrwertsteuer auf die Verkäufe von Textil- und Bekleidungserzeugnissen in Frankreich mit Ausnahme der Verkäufe oder Lieferungen von Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten oder solchen, die dort in den freien Verkehr gebracht worden waren, erhoben wird. Das Aufkommen aus diesen Abgaben — die zur Förderung der Forschung einerseits sowie der Modernisierung und Erneuerung der industriellen und kommerziellen Strukturen andererseits eingeführt worden waren — wurde einer durch das Dekret Nr. 84-388 (JORF 1984, S. 1650) geschaffenen und unter der Bezeichnung DEFI bekannten Einrichtung zugewiesen, die es auf die Unternehmen, gemeinsame Absatzförderungsmaßnahmen und die technischen Zentren der betroffenen Industriezweige (Textil, Bekleidung und Strickwaren) verteilen soll.

Mit dem beschriebenen System wurde eine 1982 eingeführte Regelung geändert, die ebenfalls als Artikel 92 EWG-Vertrag zuwiderlaufend beurteilt worden war (Entscheidung 83/486 vom 20. Juli 1983, ABl. L 268, S. 48). Nachdem ihr die neuen Bestimmungen und die Einrichtung des DEFI mitgeteilt worden waren, richtete die Kommission ein Schreiben an die französische Regierung (30. Juli 1984), in dem sie dieser vorwarf, bereits als vertragswidrig beurteilte Beihilfen wiedereingeführt zu haben, und mit dem sie das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 einleitete. Frankreich wies die Vorwürfe zurück, vermochte jedoch das Kontrollorgan nicht zu überzeugen. Deshalb erging die eingangs genannte Entscheidung. Diese wurde nicht nur von der französischen Regierung, sondern auch vom DEFI (Rechtssache 282/85) angefochten, doch wurde dessen Klage mit Urteil vom 10. Juli 1986 (Slg. 1986, 2469, 2475) für unzulässig erklärt.

Im vorliegenden Verfahren hat der Gerichtshof die Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin auf seiten der Kommission zugelassen (Beschluß vom 15. Januar 1986).

2. Die französische Regierung stützt ihre Klage auf vier Klagegründe:

a) unrichtige Anwendung von Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag;

b) Verletzung des rechtlichen Gehörs;

* Aus dem Italienischen übersetzt.

c) unzureichende Begründung im Hinblick auf die Feststellung, daß die Voraussetzungen von Artikel 92 Absatz 1 nicht vorlägen, und die Weigerung, Artikel 92 Absatz 3 anzuwenden;

d) fehlerhafte Begründung, da die Kommission die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c nicht anerkannt habe.

Erledigen wir gleich den ersten Klagegrund, der sich auf die Einhaltung der Pflicht der französischen Regierung bezieht, das Beihilfevorhaben rechtzeitig mitzuteilen. In ihrer Erwiderung hat die klagende Regierung diesen Klagegrund nämlich fallengelassen, und es ist ohnehin nicht ersichtlich, daß die Entscheidung auf diesen Grund gestützt wäre. Vorausgeschickt sei auch, daß ich die beiden letzten Klagegründe zusammen behandeln werde. Der vierte wird nämlich von den Erwägungen erfaßt, die ich zum dritten Klagegrund anstellen werde.

Der Klagegrund zu b besteht aus zwei Rügen. Die Kommission — so wird zum einen geltend gemacht — habe die angefochtene Maßnahme erlassen, ohne die Frage zuvor angemessen mit Frankreich erörtert zu haben oder zumindest ohne auf die Versuche ihres Gesprächspartners eingegangen zu sein, den Dialog zu vertiefen. So habe das Mitglied der Kommission Sutherland auf ein Schreiben des Arbeitsministers Delebarre vom 3. Juni 1985 gut vier Tage später und damit nach Erlaß der Maßnahme geantwortet. Zudem seien Frankreich niemals die Einwände mitgeteilt worden, die drei Mitgliedstaaten und ein Unternehmensverband der deutschen Textilindustrie gegen das französische Vorhaben vorgebracht hätten. Frankreich habe sich daher nicht zu diesen Stellungnahmen äußern können, die gleichwohl in der Entscheidung Verwendung gefunden hätten und erwähnt würden.

Die erste Rüge ist nicht begründet. Die Kommission weist darauf hin, daß ihr Standpunkt der Klägerin seit dem Erlaß der Entscheidung vom 20. Juli 1983 zumindest in seinen allgemeinen Zügen bekannt gewesen sei. Wenn es zutrifft, daß ein erstes Fernschreiben am 21. Juni 1984 und eine zweite Mitteilung am 30. Juli 1984 an die französische Regierung gerichtet wurden, so wurde das Verfahren jedenfalls etwa ein Jahr vor Erlaß der Entscheidung eingeleitet. Frankreich entgegnet, da das Vorhaben der Kommission erst am 18. April 1985 mitgeteilt worden sei, hätte diese das Verfahren erst mit Wirkung von diesem Tag einleiten können. Dieses Vorbringen geht jedoch fehl: Die Pflicht zur Unterrichtung nach Artikel 93 Absatz 3 bindet den Mitgliedstaat und nicht auch die Kommission; anderenfalls würde die Untätigkeit des Mitgliedstaats die der Kommission vom Vertrag zugewiesene Kontrollfunktion vereiteln. Zudem hat — wie die französische Regierung selbst einräumt — die Beklagte die Note vom 18. April 1985 immer als eine ergänzende Darlegung im Rahmen eines am 30. Juli 1984 eingeleiteten Verfahrens angesehen.

Unzweifelhaft war Frankreich also seit diesem Zeitpunkt der Standpunkt der Kommission genau bekannt; auch läßt sich nicht sagen, daß letztere in den folgenden elf Monaten ihre Auffassung geändert oder mit neuen Gesichtspunken angereichert hätte. In dieser Zeit kam es vielmehr zu zahlreichen Treffen der beiden Parteien (zuletzt am 30. und 31. Mai 1985) und zu einem umfangreichen Schriftwechsel. In einem solchen Zusammenhang läßt sich meiner Ansicht nach die Verspätung, mit der das Kommissionsmitglied Sutherland dem Minister Delebarre geantwortet hat, auf der Ebene der Etikette oder der allgemeinen Höflichkeit kritisieren, sie beweist jedoch nicht, daß der Dialog zwischen den Parteien unzureichend war.

Auf die zweite Rüge entgegnet die Beklagte, daß es

a) im Beihilfebereich ein kontradiktorisches Verfahren wie dasjenige nach den Wettbewerbsvorschriften nicht gebe und daß sie

b) durch eine Offenlegung der ihr zugegangenen Einwände dreier Staaten und des deutschen Textilverbands Dritte, die über nützliche Informationen verfügt hätten, veranlaßt hätte, ihr diese Informationen vorzuenthalten.

Dieses Vorbringen ist jedoch zurückzuweisen. Nach Ihrer ständigen Rechtsprechung erfordert es die Beachtung des rechtlichen Gehörs in Verwaltungsverfahren der Kommission auch ohne besondere Regelung, daß dem Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der Tatsachen und der Unterlagen, über die die Kommission verfügt und auf die sie ihre Ansicht stützt, Stellung zu nehmen. Die Kommission kann sich auch nicht auf die Vertraulichkeit ihrer Informationen berufen; wenn der Staat zu ihnen nicht Stellung nehmen konnte, dürfen sie in der Entscheidung, mit der das Verfahren abgeschlossen wird, nicht herangezogen werden (siehe zuletzt die Urteile vom 10. Juli 1986 in den Rechtssachen 234/84 und 40/85, Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2263, 2321, Randnrn. 27 ff.).

Die Schwäche des Verteidigungsvorbringens der Beklagten bedeutet freilich nicht, daß die Rüge der französischen Regierung durchgreift. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt nach Ihrer Rechtsprechung nur dann zur Aufhebung des Rechtsaktes, wenn eine weitere Voraussetzung erfüllt ist: Die der Kommission zugegangenen Informationen müßten in dem Sinne ausschlaggebend für den Erlaß der Entscheidung gewesen sein, daß diese anders ausgefallen wäre, wenn die Kommission die Informationen nicht erhalten und verwendet hätte. Insoweit genügt es, die kurzen Schriftsätze Dänemarks, des Vereinigten Königreichs, der Bundesrepublik Deutschland und des Verbands der deutschen Textilindustrie zu überfliegen, um zu erkennen, daß sie keine Angaben enthalten, die wirklich wichtig oder jedenfalls im Laufe der langen und eingehenden Gespräche zwischen Frankreich und der Kommission nicht zur Sprache gekommen wären.

Als Beispiel sei das Protokoll des Treffens vom 30. Mai 1985 (Anlage IV zur Klagebeantwortung) angeführt. Wie sich aus ihm ergibt, erstreckte sich die Diskussion auf Themen wie die günstige Entwicklung der französischen Textilindustrie, die Absicht der französischen Regierung, die Produktionskapazität der Textilindustrie und die Zahl der Beschäftigten nicht zu erhöhen, und die positiven Ergebnisse der Umstrukturierung des Sektors. Die wichtigsten Ausführungen in den vier Schriftsätzen beziehen sich in der Sache auf eben diese Gesichtspunkte.

3. Wie bereits angekündigt, werde ich die beiden letzten Klagegründe zusammen behandeln. Mit der Rüge zu c macht die klagende Regierung geltend, die von der Kommission gegebene Begründung sei unzureichend und damit sei Artikel 190 verletzt. Im einzelnen liege ein Begründungsmangel darin, daß a) die Unvereinbarkeit der Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 nicht anhand einer eingehenden Analyse ihrer Inzidenz auf den Markt (wie es aber nach den Urteilen vom 14. November 1984 in der Rechtssache 323/82, Intermills, Slg. 1984, 3809, und vom 13. März 1985 in den verbundenen Rechtssachen 296 und 318/82, Leeuwarder Papierwarenfabriek, Slg. 1985, 809, erforderlich sei) und des Schadens, den diese den konkurrierenden Unternehmen zugefügt hätten, dargelegt worden sei und daß b) die Gründe nicht erläutert worden seien, aus denen die Kommission die Anwendung der Ausnahmevorschrift abgelehnt habe, die für „Beihilfen zur Förderung der

Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" vorgesehen sei (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c).

Der letzte Klagegrund betrifft die Frage, ob diese Ablehnung begründet war. Abgesehen davon, daß die streitigen Beihilfen ihrem Betrag nach nicht ins Gewicht fielen, wird vorgetragen, daß sie auf der Ebene des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs „neutral" seien. Da sie mit Abgaben auf in Frankreich hergestellte und gekaufte Erzeugnisse finanziert würden, stellten sich diese Beihilfen tatsächlich als eine bloße Umverteilung der Ressourcen im Textil- und Bekleidungssektor dar und sollten lediglich als Investitionsanreiz dienen, um den Einfuhren aus Drittländern mit niedrigen Lohnkosten entgegenzutreten. Es sei daher ausgeschlossen, daß sie geeignet seien, die Bedingungen des Handels mit den übrigen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Diesen Rügen hält die Kommission dreierlei entgegen. Zunächst richteten sich die Beihilfen nicht an ein einzelnes Unternehmen, sondern an einen gesamten Produktionssektor; dies mache es unmöglich, ihre Auswirkung auf dem von Frankreich geforderten Niveau der Analyse zu beurteilen. Des weiteren treffe es nicht zu, daß die Inzidenz der umstrittenen Maßnahmen auf die Bilanzen der begünstigten Unternehmen verschwindend gering sei; in der Textilindustrie seien nämlich die Gewinnspannen gering, und unter diesen Umständen könne sich eine Beihilfe, die die Investitionskosten um 5,5 % senke, im Wettbewerb als entscheidend erweisen. Schließlich sei die Regelung auch nicht „neutral". Nur 10,7 % der nach Frankreich eingeführten Textilerzeugnisse kämen aus Drittländern, während 69,3 % aus anderen Mitgliedstaaten stammten. Die durch die Beihilfen hervorgerufenen Verfälschungen wirkten sich also spürbarer innerhalb als außerhalb der Gemeinschaft aus.

Meiner Ansicht nach ist die Begründung der Entscheidung nicht zu beanstanden. Das gilt vor allem für die Frage der gegenwärtigen oder potentiellen Verzerrungen aufgrund der in Rede stehenden Maßnahmen. Die Kommission leitet aus Ihrer Rechtsprechung (siehe Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11) den unbestreitbaren Grundsatz ab, daß „eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe [, die] die Stellung eines Unternehmens gegenüber [ihren] Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel [verstärkt]", als Beeinträchtigung der anderen Unternehmen angesehen werden muß (siehe den Text der Entscheidung 85/380, ABl. L 217, S. 22). Aber diese Feststellung ist entgegen der Ansicht Frankreichs mehr als eine bloß theoretische Behauptung. Sie wird hinreichend gestützt durch eine Reihe von Daten, wie die bereits angeführte Quantifizierung der Inzidenz der Beihilfe auf die Kosten der Unternehmen (5,5 %), die geringen Gewinnspannen in diesem Sektor, die Bedeutung, die der genannte Prozentsatz daher gewinnt, und die sehr erhebliche Präsenz der französischen Textilindustrie auf den Märkten der anderen Mitgliedstaaten.

Für zutreffend halte ich auch den Hinweis darauf, daß es sich im vorliegenden Fall um Beihilfen für eine unbestimmbare Zahl von Unternehmern (praktisch alle, die in ihrem Betrieb Investitionen vorgenommen haben) handele und daß es deshalb unmöglich sei, die Folgen dieser Beihilfen für den gesamten Markt der Textilerzeugnisse im voraus und genau zu benennen. Die von der Klägerin angeführten Urteile des Gerichtshofes, die beide Fälle betreffen, in denen es um einzelne Unternehmen ging, sind daher nicht einschlägig.

Im Zusammenhang mit der zweiten Teilrüge des dritten Klagegrunds ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 92 Absatz 3 im Unterschied zu der vorangehenden Bestimmung der Kommission ein weites Ermessen einräumt. Wenn die dort genannten Beihil-

fen einen der in dieser Vorschrift behandelten Tatbestände erfüllen, so können sie — müssen aber nicht — als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden (siehe Randnr. 17 des Urteils Philip Morris). Sind die Maßnahmen der Kommission mit einer logischen und ausreichenden Begründung versehen, so können sie demnach nicht unter dem Gesichtspunkt der Opportunität gerügt werden.

Ich halte es für unbestreitbar, daß die geprüfte Begründung kohärent und angemessen ist. Die Kommission hat mit einer Fülle von Details und statistischen Angaben nachgewiesen, daß die französische Textilindustrie keinerlei dramatische Krise durchlaufen hat und daß sie sich — auch wegen der in der Vergangenheit erhaltenen Beihilfen — bei guter Gesundheit und damit in einem Zustand befindet, der um so beneidenswerter ist, wenn man ihn mit der Lage dieses Sektors in der übrigen Gemeinschaft vergleicht. Dieses Bild wird durch zahlreiche Unterlagen bestätigt, die die deutsche Regierung vorgelegt hat (siehe vor allem die Untersuchung von Professor Messerlin „Strukturelle Anpassung: die französische Erfahrung") und erfährt eine weitere Bekräftigung durch die — nicht einheitlichen, aber doch übereinstimmenden — Daten, die die Beteiligten auf Ihren Wunsch nach der mündlichen Verhandlung vorgelegt haben.

Bei der Untersuchung dieser Daten ist nämlich festzustellen, daß Frankreich nur Zahlen zur Lage im Inland vorgelegt hat. Die Zahlen der Kommission beziehen sich dagegen auf die gesamte Gemeinschaft, und aus ihnen — die im übrigen völlig zuverlässig sind, da sie für Frankreich mit denen der französischen Regierung übereinstimmen — geht eindeutig die bessere Lage der französischen Industrie hervor. Zum Beispiel war die Arbeitslosenkurve außer für das Jahr 1984-1985 immer spürbar niedriger als in den übrigen Mitgliedstaaten.

Wenn dies so ist und wenn es zutrifft, daß „im Gemeinschaftsrahmen [und] nicht in dem eines einzelnen Mitgliedstaats" zu beurteilen ist „ob die Beihilfe mit dem Vertrag vereinbar ist" (Urteil Philip Morris, a. a. O., Randnr. 26) erscheint die Begründung der streitigen Entscheidung nicht nur ausreichend, sondern auch zutreffend. Da die französischen Textilunternehmen, wie es in der Entscheidung heißt, in einem verhältnismäßig florierenden Sektor tätig sind, können sie die Investitionen „mit ihren eigenen Finanzmitteln ohne staatliche Beihilfe vornehmen". Es handelt sich somit nicht um „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige" im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c, die dadurch die Bedingungen des Handels in den verschiedenen Staaten harmonisierten; sie vertiefen im Gegenteil die Ungleichheit dieser Bedingungen, und zwar, um noch einmal mit den Worten des Vertrags zu sprechen, „in einer Weise ..., die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft". Es läßt sich auch nicht sagen, daß ihre verzerrende Wirkung nur den von Drittländern ausgehenden Wettbewerb betrifft. Die von der Kommission vorgelegten Zahlen widerlegen dieses Argument; ohnehin besteht zu den Erzeugnissen aus diesen Ländern in der Regel ein so erheblicher Preisabstand, daß auszuschließen ist, daß die genannten Wirkungen für sie tatsächlich eintreten.

4. Aus all diesen Erwägungen schlage ich vor, die Klage, die die Regierung der französischen Republik am 20. August 1985 gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften erhoben hat, abzuweisen und der Klägerin gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen.