SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA
vom 9. Juli 1998 *

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Königreich Spanien die Nichtigerklärung der Entscheidung 97/21/EGKS, EG der Kommission vom 30. Juli 1996 über eine staatliche Beihilfe an die Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, Llodio (Álava) [1].

Sachverhalt und nationale Regelung

2. Die Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (im folgenden: Tubacex) ist eine privatrechtliche Gesellschaft mit Sitz in Llodio (Álava), die nahtlose Stahlrohre herstellt. Sie besitzt ein Tochterunternehmen, die Acería de Álava mit Sitz in Amurrio, die Stahl herstellt.

Nach einer langen Zeit ernster wirtschaftlicher Schwierigkeiten erklärte die Tubacex im Juni 1992 nach den einschlägigen spanischen Rechtsvorschriften ihre vorübergehende Zahlungsunfähigkeit und stellte ihre Zahlungen ein [2]. Die Arbeitnehmer der beiden Unternehmen wandten sich daher an den Fondo de Garantía salarial (im folgenden: Fogasa), um ihre ausstehenden Lohn- und Gehaltszahlungen zu erhalten. Der Fogasa ist eine unabhängige Einrichtung, die der Aufsicht des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit untersteht und durch Beiträge der Unternehmen finanziert wird. Aufgabe dieser Einrichtung ist es, den Arbeitnehmern von Unternehmen, die in Konkurs gegangen sind oder sich in Schwierigkeiten befinden, ihre ausstehenden Löhne und Gehälter zu zahlen [3]; die betroffenen Unternehmen haben diese Beträge später an den Fogasa zurückzuzahlen [4]. Hierzu sieht Artikel 32 Absatz 1 des Real Decreto Nr. 505/85 folgendes vor: „Um die Wiedereinziehung der geschuldeten Beträge zu erleichtern, kann der Fondo de Garantía Salarial Rückzahlungsvereinbarungen abschließen, in denen die Form und Frist der Rückzahlung sowie die zu leistende Sicherheit geregelt sind, wobei die Wirksamkeit der Lohnersatzzahlungen mit den Erfordernissen des Fortbestands der Unternehmen und der Erhaltung von Arbeitsplätzen in Einklang zu bringen ist. Auf die gestundeten Beträge ist der gesetzliche Zinssatz anwendbar."

In der Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit vom 20. August 1995 sind die Kriterien festgelegt, denen die Maßnahmen des Fogasa entsprechen müssen, die „im Rahmen des zur Berücksichtigung der Besonderheiten jedes konkreten Einzelfalls erforderlichen Handlungsspielraums" zu treffen sind. Artikel 2 Absatz 1 legt fest, wie lange die Schulden der Unternehmen höch-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. 1997, L 8, S. 14.

2 — Diese Zahlungsunfähigkeit endete im Oktober 1993 nach einer Absprache mit den Gläubigern, die im wesentlichen vorsah, daß die Schulden durch die Emission von Wandelanleihen getilgt werden sollten.

3 — Vgl. Artikel 33 des Estatuto de los Trabajadores (Arbeitnehmerstatut) und Artikel 2 Absatz 1 des Real Decreto Nr. 505/85 vom 6. März 1985 über Aufbau und Arbeitsweise des Fogasa.

4 — Vgl. Artikel 33 Absatz 4 des Arbeitnehmerstatuts und Artikel 2 Absatz 4 des Real Decreto Nr. 505/85.

stens gestundet werden dürfen. Artikel 3, der sich auf die Sicherheitsleistung bezieht, sieht vor, daß eine „als ausreichend erachtete" Sicherheit zu verlangen ist. Nach Artikel 6 Absatz 3 kann der Fogasa den Antrag auf Stundung oder Ratenzahlung auch ablehnen.

3. Aufgrund des soeben beschriebenen rechtlichen Rahmens schloß der Fogasa am 10. Juli 1992 mit der Tubacex und der Acería de Álava eine Vereinbarung, mit der er sich verpflichtete, den Arbeitnehmern der beiden Unternehmen die ihnen zustehenden Löhne und Gehälter in Höhe von insgesamt 444 327 300 PTA auszuzahlen; die Tubacex und die Acería de Álava verpflichteten sich ihrerseits, diesen Betrag zuzüglich Zinsen in Höhe von 211 641 186 PTA an den Fogasa zurückzuzahlen. Es wurde eine Rückzahlungsfrist von acht Jahren und ein Zinssatz von 10 % vereinbart. Die Vereinbarung wurde zweimal geändert [5] und am 10. März 1994 durch eine neue Vereinbarung ersetzt, die selbst wiederum am 3. Oktober 1994 geändert wurde [6].

4. Weiter sind die zwischen der Tubacex und der Acería de Álava einerseits und der Sozialversicherung andererseits geschlossenen Vereinbarungen darzustellen, mit denen die Stundung und Ratenzahlung der Schulden der beiden Unternehmen wegen Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen vereinbart wurde.

Diese Vereinbarungen beruhen auf Artikel 20 des Allgemeinen Gesetzes über die Sozialversicherung (Ley General de la Seguridad Social), wo es heißt:

„(1) Im Rahmen der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder Zuschlägen zu diesen Beiträgen kann eine Stundung oder Ratenzahlung gewährt werden.

...

(3) Eine Stundung oder Ratenzahlung von Schulden gegenüber der Sozialversicherung wird unter Berücksichtigung der Umstände jedes Einzelfalls in der Form und unter den Voraussetzungen gewährt, die das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit festlegt."

5 — Nach der ersten Änderung vom 8. Februar 1993 beliefen sich die geschuldeten Beträge auf 376 194 837 PTA (Kapital) und 183 473 133 PTA (Zinsen), die in sechzehn halbjährlichen Raten bei einem Zinssatz von 9 % zurückzuzahlen waren. Im Rahmen einer zweiten Änderung vom 16. Februar 1994 wurde der geschuldete Kapitalbetrag auf 372 000 000 PTA festgesetzt; hinzu kamen Zinsen in Höhe von 154 138 830 PTA, rückzahlbar zu einem Zinssatz von 9 %.

6 — Die Vereinbarung vom 10. März 1994 sah einen Kapitalbetrag von 465 727 750 PTA und eine Zinsschuld von 197 580 900 PTA vor. Der Zinssatz betrug 9 %. Nach der Vereinbarung vom 3. Oktober 1994 sollte innerhalb von acht Jahren ein Kapitalbetrag von 469 491 521 PTA und eine Zinsschuld von 205 335 378 PTA zurückgezahlt werden. Zinsen sollten erst in den letzten drei Jahren gezahlt werden, während mit der Tilgung von 70 % des Kapitalbetrags erst am 30. Dezember 1998 begonnen werden sollte.

Für gestundete Schulden sind Verzugszinsen in Höhe von 20 % vorgesehen [7].

Die Voraussetzungen, unter denen eine Stundung oder eine Ratenzahlung gewährt werden kann, sind im Real Decreto Nr. 1517/1991 vom 11. Oktober 1991 festgelegt. Artikel 39 des Dekrets sieht unter der Überschrift „Ermessen der Behörde" vor: „Die Behörde verfügt bei der Gewährung einer Stundung der Schulden gegenüber der Sozialversicherung über ein Ermessen; sie kann gemäß Artikel 30 dieses Dekrets die Stellung einer ausreichenden Sicherheit verlangen ..."

Artikel 41 dieses Dekrets bestimmt unter der Überschrift „Form, Voraussetzungen und Bedingungen":

„(1) Stundungen und Ratenzahlungen nach Artikel 40 werden in der Form und unter den Voraussetzungen und Bedingungen gewährt, die das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit festlegt.

(2) In jedem Fall ist die gestundete oder in Raten zahlbare Schuld gegenüber der Sozialversicherung vom Tag des Wirksamwerdens der Stundung oder der Ratenzahlung bis zum Tag der Tilgung zum am Tag der Gewährung gültigen gesetzlichen Zinssatz zu verzinsen ..."

Die Durchführung des Real Decreto Nr. 1517/1991 wurde im Ministerialdekret vom 8. April 1992 geregelt. Von Bedeutung ist vorliegend insbesondere Artikel 11, wonach „die Tesorería General de la Seguridad Social denjenigen, die den Verwaltungsbehörden und gemeinsamen Diensten der Sozialversicherung Beiträge schulden, nach Ermessen eine Stundung oder Ratenzahlung gewähren kann ..."

5. Der Sozialversicherung standen gegen die Tubacex zahlreiche Forderungen zu, deren Tilgung mit der Vereinbarung vom Oktober 1993 geregelt wurde [8]; im Rahmen dieser Vereinbarung wurde auch die Zahlungseinstellung aufgehoben. Nach Abschluß dieser Vereinbarung zahlten Tubacex und Acería de Álava keine Sozialversicherungsbeiträge mehr, so daß bei Tubacex Schulden in Höhe von 1 156 601 560 PTA und bei der Acería de Álava in Höhe von 255 325 925 PTA aufliefen. Hinzu kam ein Säumniszuschlag nach Artikel 27 des Allgemeinen Gesetzes über die Sozialversicherung [9].

7 — Vgl. Artikel 27 des Allgemeinen Gesetzes über die Sozialversicherung.

8 — Vgl. zu dieser Vereinbarung Fußnote 2.

9 — Die Säumniszuschläge beliefen sich bei Tubacex auf 253 335 669 PTA und bei der Acería de Álava auf 49 083 697 PTA. Zusammen mit dem Kapitalbetrag ergab sich so eine Gesamtschuld von 1 409 957 329 PTA bzw. 274 409 604 PTA.

Am 25. März und am 2. April 1994 schloß die Sozialversicherung mit der Tubacex und der Acería de Álava Vereinbarungen über die Tilgung dieser Beträge. Im einzelnen vereinbarten die Vertragsparteien nach den vorgenannten Vorschriften eine Stundung und Ratenzahlung der Schulden. In beiden Vereinbarungen war ein Zinssatz von 9 % auf die zu tilgenden Beträge vorgesehen [10].

Die angefochtene Entscheidung

6. Nach Durchführung einer Vorprüfung erließ die Kommission am 30. Juli 1996 die streitige Entscheidung. Artikel 1 lautet:

„Die von Spanien in bezug auf die spanischen Unternehmen Tubos por Extrusión S. A. (Tubacex) und Acería de Álava ergriffenen Maßnahmen enthielten Elemente einer Beihilfe, die mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar und nach Artikel 92 EG-Vertrag und der Entscheidung Nr. 3855/91/EGKS unzulässig sind, weil der angewandte Zinssatz unter den marktüblichen Zinssätzen lag. Im einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. die am 10. Juli 1992 zwischen dem Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), Tubacex und Acería de Álava unterzeichnete Kreditvereinbarung über einen Gesamtbetrag von 444 327 300 PTA, geändert durch die Vereinbarungen vom 8. Februar 1993 und vom 16. Februar 1994 (über jeweils 376 194 872 bzw. 372 000 000 PTA);

2. die am 10. März 1994 zwischen dem FOGASA, Tubacex und Acería de Álava unterzeichnete Kreditvereinbarung über einen Gesamtbetrag von 465 727 750 PTA, geändert durch die Vereinbarung vom 3. Oktober 1994 über 469 491 521 PTA;

3. die am 25. März 1994 zwischen der Sozialversicherung und Acería de Álava geschlossene Vereinbarung über eine Umschuldung in Höhe von 274 409 604 PTA;

10 — Die erste Vereinbarung betraf Schulden der Acería de Álava über 274 409 604 PTA: Geplant war die Rückzahlung in fünf Jahren mit progressiven Zahlungen; 51 % des Betrages sollte im fünften Jahr zurückgezahlt werden. Die zweite Vereinbarung betraf Schulden der Tubacex über 1 409 957 329 PTA und sah ähnliche Bedingungen vor, wie sie der Acería de Álava gewährt worden waren.

4. die am 12. April 1994 zwischen der Sozialversicherung und Tubacex geschlossene Vereinbarung über eine Umschuldung in Höhe von 1 409 957 329 PTA."

Nach Artikel 2 „beseitigt [Spanien] die in den in Artikel 1 bezeichneten Maßnahmen enthaltenen Beihilfeelemente oder wendet die marktüblichen Zinssätze ab dem Zeitpunkt an, an dem die Kredite des Fogasa zum ersten Mal gewährt wurden und an dem die Umschuldung von der Sozialversicherung nach der Zahlungseinstellung vorgenommen wurde. Die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem bis zur Beseitigung der Beihilfe tatsächlich gewährten Zinssatz ist zurückzuzahlen ..."

Mit der vorliegenden Klage ficht das Königreich Spanien diese Entscheidung an. Es rügt die Beurteilung der Kommission insbesondere insoweit, als die Modalitäten der Tilgung der Forderungen des Fogasa und die Stundung der Schulden der Unternehmen gegenüber der Sozialversicherung als staatliche Beihilfen angesehen worden sind.

Zum angeblichen Verstoß gegen Artikel 118 des Vertrages

7. Die spanische Regierung macht erstens geltend, daß die streitige Entscheidung gegen Artikel 118 des Vertrages [11] verstoße: Die Maßnahmen, die die Kommission als staatliche Beihilfen qualifiziert habe, seien in Wirklichkeit arbeitsrechtliche bzw. — noch konkreter — sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen. Für dieses Gebiet seien ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig; die Kommission habe lediglich ein Vorschlags- und Koordinierungsrecht. Der Fogasa beschränke sich insbesondere darauf, den Arbeitnehmern die Löhne und Gehälter zu zahlen, die das Unternehmen nicht gezahlt habe; er garantiere die Zahlung von Löhnen und Gehältern und sei aufgrund dieser Funktion Bestandteil des Arbeitsvertrags. Wie die Unternehmen ihre Schulden gegenüber der Sozialversicherung zu tilgen hätten, sei außerdem im Allgemeinen Gesetz über die Sozialversicherung geregelt. Es handele sich somit um eine sozialversicherungsrechtliche Vorschrift, die bestimme, wie aufgrund dieses Gesetzes entstandene Verbindlichkeiten abzuwickeln seien.

11 — Nach dieser Bestimmung „hat die Kommission ... die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet
— der Beschäftigung,
— des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,
— der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,
— der sozialen Sicherheit,
— der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,
— des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,
— des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
Zu diesem Zweck wird die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig, gleichviel ob es sich um innerstaatliche oder um internationalen Organisationen gestellte Probleme handelt.
Vor Abgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Stellungnahmen hört die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuß."

Im wesentlichen macht die spanische Regierung geltend, daß die Beklagte dadurch gegen Artikel 118 des Vertrages verstoßen habe, daß sie Maßnahmen als staatliche Beihilfen angesehen habe, die vielmehr in den Bereich der sozialen Sicherheit fielen. Diese Auffassung überzeugt mich jedoch nicht. Wie die Kommission in ihren Schriftsätzen zutreffend ausgeführt hat, stellen nicht die Maßnahmen des Fogasa oder der Sozialversicherung an sich die Beihilfeelemente dar, von denen in der angefochtenen Entscheidung die Rede ist, sondern die Tilgungsmodalitäten der Beträge, die die Unternehmen an diese Einrichtungen zurückzahlen müssen, und zwar im einzelnen der Umstand, daß sie zum gesetzlichen Zinssatz und nicht zum marktüblichen Zinssatz zu verzinsen sind. Mit anderen Worten: Weder die Vorschußzahlungen des Fogasa für Löhne und Gehälter noch die von der Sozialversicherung gewährte Umschuldung sind — wie die Kommission selbst anerkennt — für sich allein als staatliche Beihilfe zu qualifizieren. Eine Beihilfe liegt vielmehr darin, daß den Unternehmen bei der Rückzahlung der vorgeschossenen oder gestundeten Beträge eine Vorzugsbehandlung zuteil wird, die darin besteht, daß sie statt der marktüblichen Zinsen den niedrigeren gesetzlichen Zinssatz zu zahlen haben.

Die angefochtene Entscheidung stellt daher keinen Verstoß gegen Artikel 118 dar: Sie stellt die Maßnahmen des Fogasa und der Sozialversicherung nicht in Frage und beeinträchtigt nicht die „soziale Funktion", die diese Einrichtungen zu erfüllen haben, sondern betrifft nur die finanziellen Beziehungen zwischen diesen und den Unternehmen. Der Gerichtshof hat im übrigen bereits nationale Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit als Beihilfen qualifiziert. Es ist nämlich ständige Rechtsprechung, daß „Artikel 92 Absatz 1 nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen [unterscheidet], sondern ... diese nach ihren Wirkungen [beschreibt] (Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 27) ... Die Maßnahmen ... sind somit nicht schon wegen ihres sozialen Charakters von der Einordnung als Beihilfen im Sinne des Artikels 92 EG-Vertrag ausgenommen." [12] Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich somit, daß Artikel 92 entgegen der Auffassung der spanischen Regierung nicht bereits wegen des angeblichen sozialen Charakters der Maßnahmen des Fogasa und der Sozialversicherung auf diese Maßnahmen unanwendbar ist.

Zum allgemeinen Charakter der angefochtenen Maßnahmen

8. Das Königreich Spanien macht außerdem geltend, daß im vorliegenden Fall die Voraussetzungen des Artikels 92 des Vertrages für eine Qualifizierung der Maßnahmen des Fogasa und der Sozialversicherung als staatliche Beihilfen nicht erfüllt seien. So solle es eine Beihilfe darstellen, daß die Rückzahlung durch die Unternehmen zum gesetzlichen Zinssatz und nicht zum marktüblichen Zinssatz erfolgen solle. Nach Ansicht der spanischen Regierung ist der gesetzliche Zinssatz jedoch im Gesetz vorgesehen; es handele sich um einen allgemeinen Grundsatz, der für jedes Unternehmen gelte, das in Beziehungen zum Fogasa oder zur Sozialversicherung trete. Mit anderen Worten, die staatliche Maßnahme könne im vorliegenden Fall jedem Unternehmen zugute kommen und begünstige damit nicht „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige", wie Artikel 92 Absatz 1 hingegen verlange.

12 — Vgl. Urteil vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-241/94 (Frankreich/Kommission, Slg. 1996, I-4551, Randnrn. 20 und 21).

Auch diese Auffassung überzeugt mich jedoch nicht. Zweifellos fallen Maßnahmen mit allgemeiner Geltung nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung jedoch bereits darauf hingewiesen, daß auch Maßnahmen, die auf den ersten Blick auf alle Unternehmen anwendbar sind, eine gewisse Selektivität aufweisen und deshalb als Maßnahmen angesehen werden können, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen sollen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Behörde, die die allgemeine Regel anzuwenden hat, beim Erlaß der Handlung über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügt. So hat der Gerichtshof im Urteil Frankreich/Kommission die Auffassung vertreten, daß die streitige nationale Regelung „geeignet [war], bestimmte Unternehmen in eine günstigere Lage zu versetzen als andere, und so die Voraussetzungen für eine Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag erfüllen [konnte]", da die fragliche nationale Einrichtung „über ein Ermessen verfügt[e], das es ihm ermöglicht[e], seinen finanziellen Beitrag nach Maßgabe verschiedener Kriterien ... anzupassen" [13].

Wenn also die Behörde über einen Ermessensspielraum verfügt, so kann es sich nach dieser Rechtsprechung nicht um eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung handeln. Ein solcher Ermessensspielraum ist — wie die Kommission zutreffend ausführt — auch im vorliegenden Fall vorhanden. Dies ergibt sich ausdrücklich aus den Rechtsvorschriften, die die Tätigkeit des Fogasa und der Sozialversicherung regeln. Im ersten Fall sind in der Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit vom 20. August 1995 zwar die allgemeinen Kriterien festgelegt, an die sich der Fogasa halten muß, doch heißt es darin auch, daß diese Kriterien „im Rahmen des Ermessensspielraums [anwendbar sind], der erforderlich ist, um eine Berücksichtigung der Besonderheiten jedes Einzelfalls zu ermöglichen". In Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung ist ferner festgelegt, wie lange die Schuld höchstens gestundet werden darf; der Fogasa kann daher konkret frei darüber entscheiden, welche Frist er dem Unternehmen für die Rückzahlung setzt. Ein weiteres Ermessenselement findet sich ferner in Artikel 3 der Verordnung, der die Sicherheitsleistung betrifft, wo es heißt, daß eine „als ausreichend erachtete" Sicherheit zu leisten ist. Schließlich kann der Fogasa nach Artikel 6 Absatz 3 jeden Antrag auf Stundung oder Ratenzahlung ablehnen. Bei der Tätigkeit der Sozialversicherung ergibt sich ein Ermessensspielraum ausdrücklich aus dem rechtlichen Rahmen selbst. Artikel 39 Absatz 1 (mit der Überschrift: „Ermessen der Behörde") bestimmt, daß „eine Stundung ... *nach Ermessen* gewährt wird" [14].

Der Fogasa und die Sozialversicherung treffen ihre Maßnahmen somit im Rahmen eines Ermessensspielraums; dieses Ermessen betrifft natürlich nicht die Festsetzung des Zinssatzes — denn der Zinssatz ist der gesetzliche Zinssatz —, sondern die Festlegung der konkreten Einzelheiten der Maßnahme. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist bereits aufgrund dieser Tatsache ausgeschlossen, daß es sich um Maßnahmen mit allgemeiner Geltung handeln könnte, die dem Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 entzogen wären.

13 — Vgl. Rechtssache C-241/94, a. a. O., Randnr. 24. In diesem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die fragliche nationale Einrichtung „über ein Ermessen [verfügt], das es [ihr] ermöglicht, [ihren] finanziellen Beitrag nach Maßgabe verschiedener Kriterien, wie insbesondere der Wahl der Begünstigten, der Höhe des finanziellen Beitrags und der Bedingungen der Maßnahme, anzupassen" (Randnr. 23).

14 — Hervorhebung von mir.

Die spanische Regierung verweist sodann darauf, daß die Kommission ihren Standpunkt hinsichtlich der Einstufung der streitigen Beihilfen geändert habe: Zunächst sei sie der Ansicht gewesen, daß die Anwendung des gesetzlichen Zinssatzes die Beihilfe darstelle, während sie nun die Auffassung vertrete, daß das dem Fogasa und der Sozialversicherung hinsichtlich der Einzelheiten ihrer Maßnahmen eingeräumte Ermessen eine Beihilfe darstelle. So ist es aber nicht. Wenn zu bestimmen ist, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, hängen diese beiden Aspekte offenkundig miteinander zusammen und ergänzen sich gegenseitig: Die Anwendung des gesetzlichen Zinssatzes statt des marktüblichen Zinssatzes stellt den Vorteil dar, der dem begünstigten Unternehmen zugute kommt; das Vorhandensein eines Ermessens läßt sodann die Feststellung zu, daß es sich nicht um eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung, sondern um eine Maßnahme handelt, die geeignet ist, gemäß Artikel 92 Absatz 1 „*bestimmte* Unternehmen oder Produktionszweige" zu begünstigen.

Zu der Frage, ob die Beihilfe aus staatlichen Mitteln gewährt wurde und ob eine Wettbewerbsverfälschung vorlag

9. Die spanische Regierung macht geltend, daß die Maßnahmen des Fogasa und der Sozialversicherung keine staatlichen Beihilfen seien, da sie für den Staat keine Kosten und auch keinen Ausfall von Einkünften mit sich brächten.

Dieser Ansicht ist ebenfalls nicht zu folgen. Die Anwendung des gesetzlichen Zinssatzes stellt nämlich auf jeden Fall einen wirtschaftlichen Verlust für den Staat dar, der gerade daraus besteht, daß der im vorliegenden Fall angewandte gesetzliche Zinssatz niedriger ist als der marktübliche Zinssatz.

Zum angeblichen Nichtvorliegen einer Wettbewerbsverfälschung macht die spanische Regierung im wesentlichen geltend, daß die Anwendung des gesetzlichen Zinssatzes an und für sich wettbewerbsneutral sei, da der gesetzliche Zinssatz allen Unternehmen gewährt werde, die Beziehungen zum Fogasa oder zur Sozialversicherung unterhielten. Jedenfalls handele es sich um eine unerhebliche Verfälschung, da der Unterschied zwischen den marktüblichen Bankzinsen und den gesetzlichen Zinsen gering sei und der Betrag der zu verzinsenden Schuld nicht besonders hoch sei. Daher habe die angebliche Beihilfe nur unerhebliche Auswirkungen auf die Bilanz der Unternehmen. Auch hier teile ich jedoch die Ansicht der Kommission, daß die Löhne und Gehälter sowie die Sozialversicherungsbeiträge zu den normalen Betriebskosten gehören, die jedes Unternehmen aus eigenen Mitteln aufbringen muß [15]. Daher kommt ein Unternehmen immer dann, wenn ihm bei der Erfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen eine Erleichterung gewährt wird — und im vorliegenden Fall besteht die Erleichterung darin, daß die Zahlung zu einem Zinssatz gestundet wird, der nicht dem marktüblichen Zinssatz entspricht —, in den Genuß einer die Wettbewerbsbedingungen verfälschenden „externen Vergünstigung".

15 — Nach gefestigter Rechtsprechung „[umfaßt] der Begriff der Beihilfe ... die von den staatlichen Stellen gewährten Vorteile, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat" (vgl. Urteile Frankreich/Kommission, a. a. O., Randnr. 34, und vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92, Banco Exterior de España, Slg. 1994, I-877, Randnrn. 12 und 13).

10. Das Königreich Spanien trägt ferner vor, daß die Kommission bei der Prüfung, ob eine Beihilfe vorliege, nicht dem Umstand Rechnung getragen habe, daß das Sozialversicherungsrecht im Fall eines Zahlungsverzugs einen Säumniszuschlag von 20 % vorsehe. Diesen Säumniszuschlag hätte die Kommission nach Ansicht der spanischen Regierung bei der Bewertung der den Unternehmen gewährten wirtschaftlichen Vergünstigung berücksichtigen müssen.

Dieser Einwand greift jedoch nicht durch. Die Beihilfe besteht nämlich nach Ansicht der Kommission darin, daß der gesetzliche Zinssatz angewandt wurde, während die oben erwähnten Säumniszuschläge zum Kapital gehören. Es handelt sich also um verschiedene Dinge. Außerdem hätte es — wie die Kommission vorträgt — eine weitere Beihilfe dargestellt, wenn die Unternehmen auch von der Zahlung dieser Säumniszuschläge befreit worden wären.

Zum Verhalten eines privaten Gläubigers

11. Schließlich macht das Königreich Spanien geltend, daß die Kommission bei der Beurteilung, ob eine Beihilfe vorliege, zu Unrecht auf die Bedingungen abgestellt habe, die eine private Bank gewährt hätte, konkret auf die Bankzinsen: Im vorliegenden Fall habe der Staat nicht mit Gewinnabsicht ein Darlehen gewährt, sondern sich wie ein beliebiger privater Gläubiger verhalten, der sich um die Beitreibung seiner Forderung von einem zahlungsunfähigen Schuldner bemühe. Befindet sich der Schuldner in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, so will der Gläubiger dieser Auffassung zufolge keinen Gewinn erzielen, sondern lediglich die Rückzahlung des Kapitals erreichen.

Ich teile diese Auffassung jedoch nicht. Zweifellos verfolgten der Fogasa und die Sozialversicherung keine Gewinnzwecke in dem Sinne, daß sie einen Gewinn erzielen wollten, indem sie den begünstigten Unternehmen ein Darlehen gewährten oder die Zahlung stundeten. Doch gerade darin ist nach Ansicht der Kommission die Beihilfe zu sehen. Diese Unternehmen kamen nämlich in den Genuß einer „nicht marktüblichen" wirtschaftlichen Vergünstigung, während die Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen gerade staatliche Eingriffe in die Wirtschaft verbieten, die die Marktbedingungen in einer dem System eines freien und unverfälschten Wettbewerbs widersprechenden Weise ändern. Meiner Ansicht nach sind die öffentlichen Stellen im vorliegenden Fall außerdem auch von dem Kriterium abgewichen, das die spanische Regierung zugrunde legen will; demnach hätten sie sich wie ein privater Gläubiger verhalten müssen, der sich um die Beitreibung seiner Forderung bemüht. Man kann sich nämlich nur schwerlich einen privaten Gläubiger vorstellen, der Unternehmen, die sich in einer Krise befinden, Kredite und Zahlungserleichterungen zu Vorzugsbedingungen gewährt. Ganz im Gegenteil: Die ernsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen die begünstigten Unternehmen zu kämpfen hatten, hätten normalerweise einen Grund dargestellt, keine neuen Kredite und auch keine Vorzugsbedingungen bei der Tilgung bereits bestehender Schulden zu gewähren.

Ergebnis

12. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Klage abzuweisen;

2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.