

# Weniger und effektiver

Ökonomische Prüfverfahren könnten die EU-Beihilfenkontrolle stärken

Die EU-Übersicht nationaler Staatsbeihilfen folgte bisher einem strikt formalistischen Verfahren, denn Staatsbeihilfen sind nach EU-Verträgen grundsätzlich illegal. Doch eine wirkungsbasierte Analyse von möglichen Einsätzen von Staatsbeihilfen wäre aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Eine solche Kosten-Nutzen-Analyse könnte mit Hilfe eines ökonomischen Abwägungstests durchgeführt werden, der den Ursprung eines Marktversagens, die Zielgerichtetheit einer staatlichen Maßnahme zur Beihilfe und die Grenzen der erwarteten Marktverzerrungen prüft.

Die europäische Beihilfenkontrolle steht an einem Wendepunkt. Die EU-Kommission – wie auch die einzelnen Mitgliedstaaten – erkennen vor dem Hintergrund begrenzter Staatsbudgets und unbefriedigenden Wirtschaftswachstums die Notwendigkeit, die verschiedenen Instrumente staatlicher Intervention neu auszuwerten. Sie verfolgt das Ziel, weniger Beihilfen zuzulassen. Die zugelassenen Beihilfen sollten dafür aber besser zielgerichtet sein. Um diesem Ziel näherzukommen, gibt es den „Aktionsplan staatliche Beihilfen“ (State Aid Action Plan), ein Konsultationspapier als Roadmap für die Reform des Beihilferechts in den Jahren 2005 bis 2009.

Tatsächlich ist zu beobachten, dass die Höhe der Staatsbeihilfen, die die Regierungen der EU-Staaten Unternehmen ihres Landes zukommen lassen, über die zweite Hälfte der 1990er Jahre abgenommen hat (Grafik 1).

Die fallende Tendenz schwächte sich jedoch in den letzten Jahren ab und stagniert seither. Auch ist zu erkennen, dass ein zweites Ziel, die Umorientierung der Beihilfen von relativ wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen (etwa Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen oder sektorspezifische Maßnahmen) hin zu so genannten horizontalen Maßnahmen (wie Beihilfen für Forschungs- und Entwicklung oder Umwelt-Beihilfen) in vielen Ländern zunehmend umgesetzt wird.

In dieser Situation erscheint es geboten, eine verbesserte wirtschaftliche Fundierung der Beihilfenkontrolle zu entwickeln. Nur so kann das genannte Politikziel erreicht werden: weniger und besser zielgerichtete Beihilfen. Eine solche ökonomische Fundierung schließt eine wirkungsbasierte Einzelfallanalyse in den Fällen mit ein, die im besonderen Maße wettbewerbsverzerrende Wirkungen entfalten können. Die Relevanz ökonomischer Analysetechniken für die Beurteilung sowohl der Effektivität als auch für die Beurteilung von Wettbe-

werbsverzerrungen staatlicher Beihilfen zeigen unter anderem verschiedene Studien der WZB-Abteilung Wettbewerbsfähigkeit und industrieller Wandel auf.

Eine einfache Übernahme ökonomischer Konzepte und Methoden von anderen Bereichen der Wettbewerbskontrolle ist jedoch nicht möglich. Die Staatsbeihilfenkontrolle unterscheidet sich von den beiden anderen wettbewerbspolitischen Feldern – Fusionskontrolle und Antitrustpolitik – in mehrfacher Hinsicht.

Erstens sind die Adressaten der EU-Beihilfepolitik die Regierungen der Mitgliedstaaten. Während sich in den Verfahren der Fusionskontrolle die Unternehmen direkt mit der EU-Kommission auseinandersetzen, kontrolliert die Kommission im Falle der Staatsbeihilfen die Regierungen der Mitgliedstaaten, die ihrerseits Empfängern im eigenen Land durch staatlichen Mitteltransfer einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Die Beihilfenkontrolle bekommt dadurch eine politische Dimension, die in anderen Bereichen der Wettbewerbspolitik weniger stark ausgeprägt ist: Beihilfenkontrolle regelt nicht nur den Wettbewerb zwischen Firmen, sondern auch zwischen den Staaten.

Weiterhin gewinnt die Analyse an Komplexität, ist es doch der Steuerzahler, der die Kosten der staatlichen Intervention trägt. Schließlich umfasst der Bereich Beihilfenkontrolle multiple Ziele, die über reine Effizienzziele hinausgehen. So spielen regionale Aspekte eine nicht



Lars-Hendrik Röller [Foto: privat]

Lars-Hendrik Röller, geboren 1958 in Frankfurt am Main, seit 1994 Direktor der WZB-Abteilung „Wettbewerbsfähigkeit und industrieller Wandel“, ab 1. September 2003 für drei Jahre Chefökonom bei EU-Kommissar Mario Monti, inzwischen Neelie Kroes. Röller studierte Informatik und Volkswirtschaftslehre in den U.S.A. (1987 Ph.D.), war Assistant Professor am INSEAD, Fontainebleau, seit September 1995 S-Professur im Institut für Industrieökonomik der Humboldt-Universität zu Berlin.

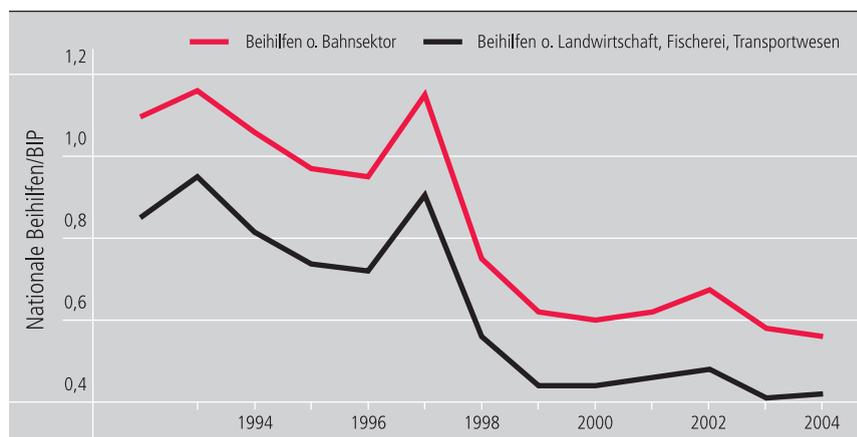


Abbildung 1

Nationale Beihilfen der EU-15 Länder relativ zum BIP.

Quelle: State Aid Scoreboard, Stand Dez. 2005, GD Wettbewerb.

Anmerkungen: Die vom Trend abweichenden hohen Werte in 1997 und 2002 erklären sich durch zwei individuelle Beihilfefälle.



Hans W. Friederiszick [Foto: privat]

Hans W. Friederiszick arbeitet im Team des Chefökonom der EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb.

unerheblich Rolle in der Beihilfenpolitik – fehlen jedoch gänzlich in der Fusionskontrolle.

Bevor der Rahmen für eine sinnvolle wirtschaftswissenschaftliche Analyse diskutiert werden kann, stellt sich die Frage, warum wir eine supranationale Beihilfenkontrolle in Europa benötigen und wo deren Grenzen liegen. Aus ökonomischem Blickwinkel ergeben sich zwei grundlegende Konzepte, die eine solche Kontrolle begründen können.

Eine Kontrolle durch die EU-Kommission ist zum einen sinnvoll, wenn Staatsbeihilfen zu negativen externen Effekten zwischen den Ländern der EU führen. Von negativen externen Effekten spricht man, wenn Marktteilnehmer nicht selbst für die vollen Kosten ihres Handelns aufkommen müssen. Solche negativen externe Effekte treten insbesondere dann auf, wenn die Beihilfe zu Produktionsverlagerungen zwischen den Mitgliedstaaten führt oder die Marktmacht der Beihilfeempfänger zu Ungunsten europäischer Wettbewerber verstärkt wird. Die Reaktion der betroffenen Nachbarstaaten liegt häufig in der Gewährung ähnlicher Beihilfen an nationale Unternehmen. Die Folge ist ein verschwenderischer Subventionswettbewerb ohne positive Implikation für die Produktivität oder Faktorallokation in Europa. Zum anderen kann eine Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene die Probleme nationaler Regierungen lösen (Stichwort „Staatsversagen“).

Basierend auf diesen Überlegungen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eine europäische Beihilfenkontrolle, die sich auf den Aspekt der Externalitäten konzentriert, mehr Gewicht auf das Subsidiaritätsprinzip legt und somit die Zuständigkeiten der Kommission enger definiert als eine, die auch nati-

onale Bindungsprobleme zu lösen versucht. Auch kann gefolgert werden, dass sich im Rahmen einer breiten Rechtfertigung der europäischen Beihilfenpolitik der Spielraum für eine nationale Industriepolitik – die sich auch auf die Lösung nationaler Bindungsprobleme stützt – einengen wird. Es bleibt eine offene Frage, welche Interpretation sich im politischen Diskurs durchsetzen wird.

Im bisher üblichen Verfahren der Beihilfenkontrolle wird eine staatliche Intervention in zwei Schritten geprüft (siehe Kasten unten). Zunächst wird festgestellt, ob es sich um eine Beihilfe im europarechtlichen Sinne handelt. Hierbei wird die Frage der Zuständigkeit geprüft und somit die oben angesprochene Frage der Subsidiarität berührt. Im zweiten Schritt wird für solche Maßnahmen, die als Beihilfe identifiziert wurden, untersucht, ob diese genehmigungsfähig sind.

Ein robuster, ökonomisch fundierter Ansatz der Beihilfenkontrolle besteht in dem Konzept der Kosten-Nutzen-Analyse, der so explizit im bisherigen EU-Verfahren nicht verfolgt worden ist. Vielmehr wurden bestimmte Beihilfeintensitäten in Form von maximal zulässigen Anteilen von staatlicher Förderung an zurechenbaren Kosten definiert.

Ein Unternehmen kann von der Kommission definierte „zurechenbare Kosten“, beispielsweise im Bereich von Forschung und Entwicklung, ansetzen, für die ihm vom Staat Subventionen in einer zuvor bestimmten Größenordnung (Subventionsintensität) gewährt werden können, in diesem Fall 50 Prozent der Forschungs- und Entwicklungskosten. Je nach angestrebtem Beihilfeziel wie Forschungs- oder Regionalförderung und weiteren ex ante defi-

#### Rechtlicher Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle

Die EU-Verträge (insbesondere Art. 87) definieren ein zweistufiges Kontrollverfahren. In der ersten Stufe (Art. 87 (1)) wird zunächst festgestellt, ob es sich bei der staatlichen Maßnahme um eine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts handelt. Ist dies der Fall, so besteht eine negative Vermutung, und die Maßnahme ist zunächst verboten. In der zweiten Stufe (Art. 87 (2) und (3)) wird die Zulässigkeit geprüft. Es geht also darum, ob eine Ausnahme vom Verbot erteilt werden kann.

Die EU-Verträge definieren staatliche Beihilfen anhand von vier Kriterien: Es muss der Transfer von Staatsressourcen vorliegen; er muss zum Vorteil für den Beihilfeempfänger – ein Unternehmen oder eine Branche – sein (Selektivität); daraus muss die Möglichkeit

der Wettbewerbsverzerrung entstehen können; ebenso die Möglichkeit der Handelsverzerrung. Geringe Subventionsbeträge unter einem Schwellenwert von € 100.000, verteilt über einen Zeitraum von drei Jahren, stellen per Definition keine Beihilfen dar und fallen nicht unter Art. 87(1) (so genannte de minimis Regel).

Prinzipiell besteht die Pflicht für die Staaten der Europäischen Union, geplante Staatsbeihilfen bei der EU-Kommission anzumelden. Bestimmte Arten von Staatsbeihilfen, beispielsweise im Bereich der Ausbildungsbeihilfen, Beschäftigungsbeihilfen und Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen sind jedoch durch Gruppenfreistellungsverordnungen in einem vereinfachten Anmeldeverfahren geregelt.

nierten Kriterien sind diese Anteile für einzelne Beihilfen unterschiedlich hoch.

Dem hergebrachten Checklisten-Verfahren wird der Vorteil zugesprochen, dass es in der Praxis einfach angewendet werden kann und es ein hohes Maß an Vorhersagbarkeit bezüglich des Ergebnisses ermöglicht. Allerdings ist es unflexibel, so dass die tatsächliche Wirkung der zu genehmigenden Staatsbeihilfe auf den Markt kaum berücksichtigt werden kann: Staatsbeihilfen, die durch das strikte Raster fallen, jedoch sehr wohl eine positive Wirkung entfalten könnten, sind trotzdem nicht erlaubt. Gleichzeitig können Maßnahmen nicht verboten werden, die zwar den Kriterien genügen, aber ineffektiv sind oder de facto zu erheblichen Verzerrungen des Wettbewerbs und des Handels führen.

Wie könnte ein solcher ökonomischer Test ausgestaltet sein? Basierend auf den im State Aid Action Plan formulierten Prinzipien kann ein dreistufiger Abwägungstest formuliert werden, mit denen die Kompatibilität einer Staatsbeihilfe bewertet werden kann:

- (a) Liegt ein Marktversagen oder ein anderes gemeinschaftliches Interesse der EU vor (zum Beispiel soziale oder regionale Kohäsion)?
- (b) Ist die Maßnahme zielgerichtet, kann also das Marktversagen durch die Maßnahme behoben oder kann ein anderes gemeinschaftliches Interesse erreicht werden?

Im Besonderen ist zu prüfen,

- i. ob die Hilfsmaßnahme das geeignete Instrument ist oder ob dem Staat alternative, bessere geeignete Mittel zur Verfügung stehen?
  - ii. ob die Beihilfe einen Anreizeffekt aufweist, wird das Verhalten des Empfängerunternehmens also durch die Beihilfe geändert?
  - iii. ob die Beihilfe notwendig ist, und ob eine vergleichbare Verhaltensänderung auch mit einer geringeren Beihilfezahlung erreicht werden könnte?
- (c) Sind die für den Fall der Beihilfegewährung erwarteten Verzerrungen des Wettbewerbs und des Handels so begrenzt, dass insgesamt gesehen die Bewertung der Maßnahme positiv ausfällt?

Die ersten zwei Schritte des ökonomischen Tests prüfen die positiven Effekte der Staatsbeihilfe. Unter Punkt a) wird zunächst das Bestehen eines Marktversagens geprüft. Typische Fälle von Marktversagen liegen vor, wenn Externalitäten auftreten, bei denen es eine Differenz von privatem Nutzen und dem Nutzen der Allgemeinheit gibt, wie bei der Umweltverschmutzung, die Nebeneffekte auf unbetei-

ligte Dritte hat. Fehlfunktionen des Marktes kann der Staat auch bei Informations-Asymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern beheben. Diese treten beispielsweise bei kleinen, jungen Unternehmen der Wissensindustrie auf, deren Kapitalbedarf mangels Sicherheiten nicht von traditionellen Banken finanziert wird. Auch im Falle mangelnder Koordination muss der Staat durch Standardsetzung eingreifen, oder wenn Monopole Marktmacht ausüben.

Unter Punkt b) wird geprüft, inwieweit eine Staatsbeihilfe zielgerichtet und effektiv ist. Es muss geklärt werden, ob es nicht andere (staatliche) Instrumente gibt, die das Problem effektiver oder kostengünstiger lösen können. Auch muss ein Anreizeffekt der Staatsbeihilfe feststellbar sein, durch den sich das Verhalten des begünstigten Unternehmens ändert. Außerdem muss sichergestellt werden, dass diese Verhaltensänderung nicht auch mit einer geringeren dotierten Staatsbeihilfe zu bewirken wäre.

Die negativen Seiten der Staatsbeihilfen, ihre verzerrenden Effekte auf Wettbewerb und Handel, werden im dritten Teil des Tests abgeschätzt und mit den positiven Effekten abgewogen (Punkt c). Verschiedene Aspekte spielen eine Rolle bei der Beurteilung der negativen Effekte: Erstens können Verfahrensaspekte bei der Staatsbeihilfenvergabe bewertet werden. Maßnahmen, die innerhalb breiter Hilfsprogramme nach objektiven Kriterien zuerkannt werden, sind ceteris paribus weniger verzerrend als Ad-hoc-Maßnahmen zu Gunsten einzelner Firmen. Offene Ausschreibungsverfahren sind weniger transparenten Verfahren vorzuziehen.

Zweitens spielen Marktcharakteristika eine Rolle, wie die Größe und Verteilung der Marktanteile, Marktzutrittsbarrieren, der Grad an Produktdifferenzierung, Segmentierung des Markts zwischen den Mitgliedsländern und die Bedeutung des Handels für den Markt. Drittens muss zwischen den verschiedenen Arten der Hilfsinstrumente unterschieden werden, nach der absoluten Höhe der Beihilfe sowie ihrer Intensität, zwischen der Dauer, und danach, ob es sich um eine einmalige oder eine wiederholte Beihilfe geht.

Eine kritische und evidenzbasierte Anwendung dieses ökonomischen Tests kann zu einer verbesserten Beihilfenkontrolle führen: die Effektivität der Beihilfe bekommt einen angemessenen Stellenwert in der Analyse; die Wettbewerbsverzerrungen werden offengelegt. Für die Anwendung des Tests und seine Implementierung im bestehenden Rechtssystem gilt, dass Einfachheit und Vorhersagbarkeit im Einzelfall gegen die Präzision der getroffenen

#### Summary

#### EU State Aid Control

European state aid control is currently at a turning point. The European Union and its member states increasingly recognize a need to rethink the balance between the various objectives of state intervention. Constraints on state budgets and concerns about the effectiveness of state aid have increased the political pressure towards a more economic, effect-based approach in state aid and state aid control. Both at the national and the European level, the political mandate is for "less and better targeted state aid". This paper explores to what extent a more economic based approach to state aid control could further this objective.

Entscheidung abgewogen werden müssen. Entsprechend spielt der ökonomische Test eine zweigeteilte Rolle. Zum einen kann er helfen, die bestehenden, einfachen Kriterien auf ihre ökonomische Relevanz hin zu überprüfen: Ist die Definition von ‚operational aid‘ im Einklang mit ökonomischen Kostenkategorien, und rechtfertigt sie ein strikteres Vorgehen gegen eine derartige Beihilfeform?

Ist es mit dem ökonomischen Test vereinbar, dass Forschungs- und Entwicklungs-Beihilfen, die eine zwischenstaatliche Kooperation vorsehen, positiver beurteilt werden als solche, die allein Unternehmen eines Landes umfassen? Auf der anderen Seite kann mit Hilfe einer ökonomischen Wirkungsanalyse die bisherige Vorgehensweise der Staatsbeihilfenkontrolle sinnvoll ergänzt werden: Fälle mit besonderer ökonomischer Relevanz könnten einer detaillierten ökonomischen Prüfung unterzogen werden. Entsprechend ergibt sich eine allgemeine Architektur des EU-Beihilfeverfahrens wie in Graphik 2 dargestellt.

Wie im bisherigen Verfahren werden geringe Beihilfebeträge durch eine de minimis Regel vom EU-Beihilfeverfahren ausgeschlossen. Neben einfachen Ex-ante-Kriterien, die künftig vor allem in Gruppenfreistellungen formuliert werden, tritt eine neue, wirkungsbasierte Analyse ökonomisch relevanter Einzelfälle hinzu. Entsprechend muss eine neue Form von Leitlinien entwickelt werden, die die ökonomischen Faktoren und Wirkungszusammen-

hänge bestimmen, die bei der ökonomischen Analyse relevant werden.

Die Einführung einer solchen wirkungsbasierenden Analyse in das bestehende Rechtssystem wirft wichtige Fragen auf, wie die Frage der Beweislast, der Untersuchungsbefugnisse der Kommission, die solche Analysen vornimmt, und der Kriterien, anhand derer eine wirkungsbasierte Analyse initiiert wird.

All diese Fragen erscheinen jedoch lösbar. Die sinnvolle Einbindung ökonomischer Analysen und die daraus resultierende Verbesserung der Effektivität nationalstaatlicher Beihilfen rechtfertigen diese Anstrengungen. Wünschenswerter Nebeneffekt einer solchen Reform ist jedenfalls die zu erwartende engere Zusammenarbeit der Mitgliedsländer bei der Beurteilung ihrer Beihilfeinstrumente – ist es doch im Interesse aller Mitgliedsländer und der Kommission, die Effektivität nationaler Beihilfeinstrumente zu erhöhen. Der Vorschlag der Kommissarin Kroes zur Schaffung eines Netzwerkes im Bereich der Staatsbeihilfe zwischen den Mitgliedsländern und der EU-Kommission zielt in diese Richtung.

Lars-Hendrik Röller  
WZB-Abteilung „Wettbewerbsfähigkeit und industrieller Wandel“ und Chefökonom, EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb

Hans W. Friederiszick  
Team des Chefökonom, EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb

Weiterführende Literatur:

Aktionsplan Staatliche Beihilfen. Weniger und besser ausgerichtete Beihilfen. Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009 (Konsultationspapier), EU-Kommission [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_de.pdf)

Hans W. Friederiszick, Lars-Hendrik Röller, Vincent Verdouen European State Aid Control (2006): an economic framework, in: Paolo Buccirossi (ed.), Advances in the Economics of Competition Law, MIT Press, 2006. <http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/esac.pdf>

 Ela Glowicka (2005): Bailouts in a Common Market: A Strategic Approach, 33 S. (WZB-Bestellnummer SP II 2005-20)

Rainer Nitsche und Paul Heidhues (2006): Study on methods to analyse the impact of State aid on competition. Studie für GD ECFIN, economic paper im Erscheinen 2006.

Susanne Prantl (2005): The Role of Policies supporting New Firms: An Evaluation for Germany after Reunification, December 2005. Humboldt University and WZB, mimeo



Abbildung 2  
Mögliche neue Architektur der Staatsbeihilfenkontrolle.