

Thormählen, Thies

Article — Digitized Version

Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thormählen, Thies (1989) : Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 5, pp. 241-248

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136517>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Thies Thormählen

Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen?

Mit Hinweis auf den ersten Beihilfen-Bericht der EG-Kommission wird die Bundesrepublik Deutschland häufig als einer der führenden Subventionsgeber in Europa bezeichnet¹. Welche Probleme verbergen sich hinter solch einem internationalen Vergleich? Wie sind die deutschen Beihilfen und die der übrigen EG-Staaten im Hinblick auf den künftigen Binnenmarkt zu werten?

Der gegenwärtige politische Schwerpunkt der Europäischen Gemeinschaften ist die Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992. Sowohl das 1985 veröffentlichte Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes als auch der 1988 publizierte Cecchini-Bericht über den Vorteil des Binnenmarktes betonen die Notwendigkeit einer strikten und glaubwürdigen europäischen Wettbewerbspolitik sowie – damit zusammenhängend – einer Kontrolle der staatlichen Beihilfen².

Die voranschreitende Integration der Märkte wird voraussichtlich mit einer Intensivierung des Wettbewerbs verbunden sein. Die Mitgliedstaaten könnten daher versuchen, auf den verschärften Wettbewerb mit mehr Subventionen³ zum Schutz oder zur Förderung ihrer Unternehmen zu reagieren. Beihilfen verzerren jedoch den freien Wettbewerb, beeinträchtigen eine effiziente Allokation der Ressourcen und bedrohen damit die Einheit des gemeinsamen Marktes⁴.

Beihilfenverbot

Subventionen, die den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sind nach Artikel 92 Abs. 1 EWG-Vertrag nicht zulässig. In der Vergangenheit hat sich diese Vorschrift jedoch als wenig wirksam erwiesen⁵. Der EWG-Vertrag räumt der Kommission zwar weitreichende Kompetenzen zur Verhinderung wettbewerbsverfälschender Beihilfen ein. Die Mitgliedstaaten haben aber häufig gegen die Pflicht verstoßen, Beihilfen zu notifizieren, so daß

die EG-Kommission oft sehr spät von den Unterstützungsmaßnahmen Kenntnis erlangte.

Die Kommission hat darüber hinaus von den im Vertrag zugelassenen Möglichkeiten zur Subventionsgewährung (Art. 92, Abs. 3) großzügigen Gebrauch gemacht. Im Ergebnis führte dies in den Mitgliedstaaten zum sogenannten Subventionswettlauf. In den letzten Jahren hat die EG-Kommission jedoch die Beihilfenkontrolle intensiviert, Verstöße gegen das Beihilfenverbot zunehmend dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt und bei der Genehmigung neuer Beihilfen strengere Maßstäbe angelegt.

Ziel der Kommission ist es – mit Verwirklichung des gemeinsamen Marktes –, die nationalen Beihilfen strengerer Regeln zu unterwerfen und insgesamt einzuschränken. Diesem Ziel dient insbesondere auch der nunmehr in eigener Zuständigkeit veröffentlichte erste Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft. Mit ihm verschafft sich die Kommission zum ersten Mal einen Überblick über die Beihilfenregelungen und den Subventionsumfang in den Mitglied-

¹ Eine EG-Rangliste der Subventionsempfänger, o. V., in: Süddeutsche Zeitung vom 3. Juni 1988; Bei Subventionen ist Deutschland Spitze, o. V., in: Die Welt vom 28. Dezember 1988; Kritik an Subventionen, o. V., in: Handelsblatt vom 19. Januar 1989; A. F r i s c h : Franzosen mit weniger Beihilfen als die Deutschen, in: General-Anzeiger vom 9. Februar 1989; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988 (im folgenden zitiert als Beihilfen-Bericht).

² Vgl. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat: Vollendung des Binnenmarktes, Brüssel, Mailand 1985; P. C e c c h i n i : Europa '92, Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

³ Die Begriffe Beihilfen, Subventionen oder finanzielle Zuwendungen werden synonym gebraucht.

⁴ Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 1-12.

⁵ Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, BMWi-Studienreihe Nr. 51, Bonn 1986, S. 10.

Dr. Thies Thormählen, 42, ist Referent in der Abteilung für Grundsatzfragen der Finanzpolitik des Bundesministeriums der Finanzen. Der Autor vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung.

FINANZBEIHILFEN

staaten. Diese Transparenz ist angesichts der Ausbreitung und des zunehmenden Umfangs nationaler Beihilfen dringend erforderlich.

Erster Beihilfen-Bericht

Der Bericht der Kommission umfaßt Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Unternehmen in der Zehnergemeinschaft (ohne Spanien und Portugal) im Zeitraum 1981 bis 1986. Dabei wird ein jährlicher Durchschnittswert zugrunde gelegt, um Schwankungen im Zeitverlauf auszugleichen. Im Mittelpunkt der Betrachtung der Kommission stehen alle staatlichen Zuwendungen, die in den Anwendungsbereich der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag fallen. Damit werden insbesondere zweckgebundene Beihilfen für bestimmte Unternehmen oder be-

stimmte Wirtschaftszweige erfaßt. Diese spezifischen Maßnahmen unterscheiden sich von allgemeinen Maßnahmen, die durchaus auch den Wettbewerb verzerren können, jedoch in den Anwendungsbereich der Artikel 101 und 102 fallen (z. B. allgemeine Steuer- und Abgabensysteme)⁶.

Es wird im Bericht unterschieden zwischen Beihilfen, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gewährt wer-

⁶ Zur Methodik vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 68 ff. sowie den Technischen Anhang. Verbunden mit der Abgrenzung der EG-Kommission ist ein weiterer Subventionsbegriff, der in der Übersicht der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute über Abgrenzungsunterschiede noch nicht enthalten ist; vgl. dazu B. Fritzsche, M. Hummel, K. H. Jüttemeier, F. Stille, M. Weillepp: Subventionen – Probleme der Abgrenzung und Erfassung, Ifo-Studien zur Strukturfor-schung, H. 11, München 1988, S. 25.

Tabelle 1
Gesamtbetrag der Beihilfen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen)

– Durchschnitt der Jahre 1981-1986 –

Beihilfen/Land	B	DK	D	GR	F	IRL	I	LUX	NL	UK	EWG10
Nationale Beihilfen insgesamt											
– in Mrd. ECU ¹	4,0	0,9	19,1	1,0	16,7	1,1	27,7	0,2	2,2	9,4	82,3
– in % des BIP	4,1	1,3	2,5	2,5	2,7	5,3	5,7	6,0	1,5	1,8	3,0
– in % der öffentlichen Ausgaben	10	3	10	n. v.	11	12	15	19	4	5	–
– je Beschäftigten in ECU ¹	1113	353	761	278	792	1036	1357	1562	444	396	771
nachrichtlich:											
Beihilfen aus dem Gemeinschafts-fonds in Mrd. ECU	0,8	0,8	3,5	1,3	4,6	1,2	4,1	0,0	1,9	2,7	22,0

¹ Durchschnitt auf Jahresbasis 1981-1986: 1 ECU = 2,29 DM. n. v. = nicht verfügbar.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988, verschiedene Tabellen.

Tabelle 2
Beihilfen nach Wirtschaftszweigen in % der Wertschöpfung in diesen Sektoren

– Durchschnitt der Jahre 1981-1986¹ –

Sektor/Land	B	DK	D	GR	F	IRL	I	LUX	NL	UK	EWG10
Landwirtschaft, Fischerei	7,3	8,0	9,8	n. v.	12,1	13,2	8,6	12,0	7,2	14,1	–
Verarbeitendes Gewerbe	6,4	2,8	3,0	12,9	4,9	12,9	16,7	7,3	4,1	3,8	6,2
(ohne Stahlindustrie und Schiffbau)	4,5	1,7	2,9	13,9	3,6	12,3	15,8	3,5	4,1	2,9	5,5
Stahlbeihilfen ²	40,4	18,0	8,6	n. v.	58,3	107,2	71,4	14,6	4,3	57,6	–
Schiffbau ²	27,7	33,8	12,3	n. v.	56,6	n. v.	34,2	0	10,7	21,6	–
Eisenbahnen ³	70	15	37	n. v.	38	n. v.	49	181	22	18	–
nachrichtlich:											
Kohle (je Beschäftigten in ECU)	53300	–	26660	–	43950	–	–	–	–	9765	–

n. v. = nicht verfügbar

¹ Ausnahme Stahlbeihilfen: Durchschnitt 1981-1985.

² Verfügbare Zahlen für die sektorale Bruttowertschöpfung sind nur bis 1982 vorhanden (Eurostat). Zur Berechnung der Prozentsätze sind deshalb die Beihilfezahlen auf dieses Jahr umgerechnet worden. Die angeführten Prozentsätze sind deshalb nur als informative Schätzwerte zu betrachten.

³ Angaben über die Bruttowertschöpfung sind nicht für alle Jahre des Berichtszeitraums vorhanden. Die angegebenen Beträge sind deshalb Schätzungen. Die Beträge enthalten auch Hilfen für die Binnenschifffahrt.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988, verschiedene Tabellen.

den (Gemeinschaftsfonds)⁷, und jenen, die aus nationaler Kompetenz vergeben werden. Dazu gehören nach Auffassung der Kommission auch – im Gegensatz zur Subventionsberichterstattung des Bundes⁸ – Beihilfen an Staatsunternehmen (insbesondere Eisenbahnen) und Bürgschaften. Im folgenden werden die nationalen Subventionen näher betrachtet⁹.

Vergleich der Beihilfen

Die Auswertung der Kommissionszahlen (vgl. Tabelle 1) zeigt, daß sich die Bundesrepublik mit ihren Subventionsleistungen keineswegs – wie in Pressemeldungen fälschlich herausgestellt – in der EG-Spitzengruppe befindet, sondern eher im unteren Mittelfeld. Zwar liegt sie mit ihrem Beihilfevolumen von insgesamt 19,1 Mrd. ECU im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1986 hinter Italien an zweiter Stelle. Werden die Subventionen – um einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen – aber auf die Wirtschaftsleistung bezogen, so ergibt sich ein Anteil der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt von 2,5%; damit nimmt die Bundesrepublik eine mittlere Position unterhalb des EG-Durchschnitts ein (3,0%)¹⁰. Dies gilt gleichermaßen für andere Vergleichsmaßstäbe wie „Subventionen je Beschäftigten (761 ECU)“ oder „Subventionen als Anteil an den öffentlichen Ausgaben (10%)“.

Bei den besonders wettbewerbsrelevanten Beihilfen an das verarbeitende Gewerbe liegt die Bundesrepublik mit 3,0% an der Wertschöpfung in diesem Bereich am unteren Ende der EG-Skala (EG-Durchschnitt 6,2%). Auch bei den übrigen Sektoren steht die Bundesrepublik im internationalen Vergleich nicht schlecht da (vgl. Tabelle 2).

Beihilfeformen

Die Beihilfeformen unterscheiden sich von Staat zu Staat beträchtlich (vgl. Tabelle 3). Bei einem genaueren

⁷ Der Beihilfen-Bericht enthält eine detaillierte Aufschlüsselung der Gemeinschaftsfonds (Tz. 51-63). Da der weit überwiegende Teil der Gemeinschaftsinterventionen (fast 80%) den Sektor Landwirtschaft betrifft und dieser von der Kommission mit den nationalen Mitteln zusammen ausgewiesen wird, ist hier auf eine gesonderte Darstellung verzichtet worden. Ähnliches gilt für die übrigen Fonds, insbesondere den Sozial- und Regionalfonds.

⁸ Vgl. dazu methodische Erläuterungen zur Abgrenzung der Subventionen des Bundes, in: 11. Subventionsbericht, BT-Drucksache 11/1338, S. 243.

⁹ Diese Vorgehensweise ist insofern gerechtfertigt, als die beihilfegewährenden Gemeinschaftsinstitutionen sich von den gleichen Kriterien leiten lassen müssen – und es ist Aufgabe der Kommission, darüber zu wachen –, die in vergleichbaren Fällen die Kommission gegenüber Vorhaben der Mitgliedstaaten anwendet. Vgl. dazu M. Caspari: Die Beihilferegeln des EWG-Vertrags und ihre Anwendung, in: E. J. Mestmäcker (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa, Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 69 ff., hier S. 80.

Blick auf den Fächer der Subventionsformen könnte die Auffassung vertreten werden, daß die Bundesrepublik in einem günstigeren Licht erscheint als andere Partnerstaaten. Italien und Großbritannien zahlen ihre Subventionen überwiegend aus den Haushalten in Form von direkten Zuschüssen. Bei der Bundesrepublik und Irland spielen dagegen die Steuervergünstigungen mit 51% bzw. mit 49% eine größere Rolle¹¹.

Dabei werden die Steuervergünstigungen in der Bundesrepublik vor allem für Zwecke der regionalen Entwicklung, nämlich die Berlin- und Zonenrandförderung, eingesetzt. Die Berlin- und Zonenrandförderung wird in Artikel 92 Abs. 2 EWG-Vertrag expressis verbis erlaubt; sie dient dem Ausgleich von Nachteilen, die durch die deutsche Teilung hervorgerufen werden. Aus dieser Sicht ist ihre Addition zur Gesamtsumme der deutschen Beihilfen und ihre Gegenüberstellung mit den Hilfen anderer Staaten, die erst von der Kommission genehmigt sein müssen, fragwürdig. Werden sie herausgerechnet, dann gewähren Italien oder Frankreich absolut mehr Subventionen als die Bundesrepublik.

Kapitalbeteiligungen haben in Luxemburg, Belgien, Frankreich, Italien und Großbritannien einen erheblichen Anteil an den Fördermaßnahmen.

Zinsgünstige Darlehen als Hilfen mit vergleichsweise geringer Intensität setzen insbesondere Dänemark und Frankreich ein. Bürgschaften spielen in Belgien und Frankreich eine größere Rolle. Bei den beiden letztgenannten Fördermaßnahmen hat die Kommission nur Beihilfeäquivalente erfaßt, die niedriger sind als die vom Staat aufgewendeten Mittel¹².

Subventionsschwerpunkte

In der Bundesrepublik liegen die Schwerpunkte der Subventionsgewährung gemäß Kommissionsbericht

¹⁰ Dieses Ergebnis steht im Einklang mit dem internationalen Vergleich im 11. Subventionsbericht, a.a.O., der lediglich auf die Finanzhilfen (in VGR-Abgrenzung) abstellt. Auch bei der Einengung auf die Hilfen an das verarbeitende Gewerbe weist der Beihilfen-Bericht in der Grundaussage ein ähnliches Ergebnis aus wie der Bericht von M. Hummel: „Subventionen in Europa“, Ifo-Schnelldienst, H. 32, Jg. 1985, S.12 ff.

¹¹ Finanzhilfen sind zwar transparenter, lassen sich aber gezielter einsetzen, werden im Zuge der Haushaltsberatungen jährlich überprüft und lassen sich leichter begrenzen und/oder degressiv gestalten. Steuervergünstigungen dagegen setzen breiter an, sind in der Regel dauerhafter und sind zumeist „unauffälliger“; sie lassen sich unbürokratischer abwickeln; der Subventionswert fließt am einfachsten, schnellsten und billigsten den Subventionsempfängern zu. Zur Beurteilung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen vgl. D. Albrecht, Th. Thormählen: Subventionen – Politik und Problematik, Frankfurt a. M., Bern, New York 1985, S. 68 ff. Der Verfasser spricht sich für mehr politischen Begründungszwang bei der Gewährung von Subventionen und damit für Finanzhilfen aus.

¹² Ein technischer Leitfaden der EG für die Berechnung der Netto-Subventionsäquivalente von Beihilfen ist abgedruckt im 10. Subventionsbericht, BT-Drucksache 10/3821, S. 306 f.

FINANZBEIHILFEN

(vgl. Tabelle 4) in den Bereichen Verkehr, insbesondere Eisenbahnen¹³ (31 %), Kohle (unter Einbeziehung des Kohlepennings 26 %) und den bereits erwähnten Regionalbeihilfen¹⁴ (18 %).

Im Vergleich zu anderen Staaten entfällt auf Stahl und Schiffbau kein nennenswerter Anteil, auch die übrigen sektoralen Beihilfeprogramme sind in der Bundesrepublik unbedeutend (vgl. Tabelle 4), wenn die Bereiche Eisenbahnen, Kohle und Landwirtschaft außer Betracht bleiben.

Die Übersicht über die Beihilfen nach Sektoren und Zweckbestimmung zeigt, daß in fast allen Mitgliedstaaten der überwiegende Teil der Beihilfen im Rahmen von EG-Verordnungen vergeben wird (und zwar für die Sektoren Landwirtschaft, Fischerei, Schienenverkehr und Kohle). Griechenland (für das die Angaben über Landwirtschaftsbeihilfen unvollständig sind), Italien und Irland bilden hier die Ausnahme.

Beihilfen für die Landwirtschaft, die sowohl nationale Hilfen als auch Hilfen aus den Gemeinschaftsfonds umfassen und insofern mit den anderen Zahlenangaben nicht vergleichbar sind, werden besonders hoch ausgewiesen für Dänemark (29 %), Irland (23 %), Niederlande (21 %) und Frankreich (17 %). Für diesen Bereich ist es besonders bedauerlich, daß die Kommission das vorgelegte Zahlenmaterial nicht mit den nationalen Behörden abgestimmt hat. Dann wäre nämlich noch deutlicher geworden, daß gerade auch über die Besteuerung

in der Landwirtschaft interveniert wird und ein internationaler Vergleich der landwirtschaftlichen Steuersysteme äußerst problematisch ist¹⁵.

Auch wenn sich die geschätzte Anzahl der gegenwärtig in den einzelnen Mitgliedstaaten eingesetzten Subventionsprogramme im Bereich Industrie und Dienstleistungen (mit Ausnahme von Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Fischerei, Stahl und Schiffbau) auf bis zu 150 beläuft (Bundesrepublik einschließlich Länderprogramme), so konzentrieren sich die Maßnahmen doch

¹³ Der Bund führt in seinem Subventionsbericht Leistungen an die Bundesbahn nicht als Subventionen auf, weil Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrs- und Kommunikationswesen als allgemeine Staatsaufgaben angesehen werden. Darüber hinaus werden in den Subventionsberichten Zuweisungen und Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn nicht erfaßt, da nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nur Hilfen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung darzustellen sind. In den VGR dagegen wird die Bundesbahn als Unternehmen angesehen, so daß die laufenden Übertragungen des Staates als Subventionen erfaßt werden. Auch die Forschungsinstitute weisen die Hilfen an die Bundesbahn als Subventionen aus. Vgl. B. Fritzsche et al., a.a.O.

¹⁴ Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt liegt die Regionalförderung in Deutschland mit 0,5 % – wegen Berlin und des Zonenrandes – leicht über dem EG-Durchschnitt (0,4 %); nur in Irland (0,8 %) und Italien (1,2 %) sind die Quoten höher. Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tab. X c.

¹⁵ Einen ersten internationalen Vergleich der Besteuerung in der Landwirtschaft (allerdings zumeist nicht quantifiziert) bietet die von der EG-Kommission herausgegebene Studie P 229 einiger Sachverständiger über „Öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft“, Gemeinschaftsbericht, Brüssel, Nov. 1984, S. 107 ff.

¹⁶ Dies steht in Einklang mit der im 11. Subventionsbericht dargestellten „Hitliste“ der zwanzig größten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die jeweils rund 90 % des Gesamtvolumens dieser Beihilfeformen abdecken, und steht im Widerspruch zu wissenschaftlichen Publikationen, die von 10000 Subventionsprogrammen in der Bundesrepublik berichten.

Tabelle 3

Beihilfeformen als Prozentsatz der Gesamtbeihilfe im verarbeitenden und Dienstleistungsgewerbe¹

– Durchschnitt der Jahre 1981-1986 –

Formen/Land		B	DK	D	GR	F	IRL	I	LUX	NL	UK
Zuschüsse	A1 ⁴	47	43	35	95	39	20	68	57	60	69
Steuervergünstigungen	A2	2	–	51	– ²	49	4	11	4	25	2
Insgesamt A		49	43	86	95	88	24	79	61	85	71
Kapitalbeteiligung	B1	28	1	– ³	–	8	26	18	35	1	18
Zinsgünst. Darlehen	C1	10	52	6	–	2	38	3	4	13	6
Steueraufschub	C2	–	–	7	–	–	7	–	–	–	2
Insgesamt C		10	52	13	–	2	45	3	4	13	8
Bürgschaften	D1	13	3	1	5	1	5	–	–	–	1
		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Ohne Beihilfen in den Sektoren: Landwirtschaft, Fischerei, Energie und Transport. ² Bei einigen griechischen Gesetzesbestimmungen war es nicht möglich, die eigentlichen Beihilfen von den Steuervergünstigungen bei der Ausfuhr zu trennen. ³ Zu Kapitalbeteiligungen in der Bundesrepublik Deutschland liegen keine Angaben vor. Vgl. dazu auch 11. Subventionsbericht, BT-Drucksache 11/1338, S. 243. ⁴ Zu den Beihilfegruppen A 1 bis D 1 vgl. Beihilfen-Bericht, Technischer Anhang.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988, Tabelle IX.

FINANZBEIHILFEN

auf wenige Regelungen. Bereits mit einem Fünftel der wichtigsten Beihilferegulungen werden in allen Ländern über 70 % der Gesamtbeihilfen zugunsten von Industrie und Dienstleistungen erfaßt¹⁶.

Probleme der Globalbetrachtung

Die Zusammenfassung der verschiedenen Arten und Formen staatlicher Beihilfen zur Globalgröße Subventionen und ihr internationaler Vergleich sind aus vielerlei Gründen problematisch. Zum einen sind die Angaben

unvollständig, geschätzt oder noch nicht überprüft (Griechenland, Italien) oder liegen überhaupt noch nicht vor (Spanien, Portugal). Zum anderen werden Größen unterschiedlicher Wertigkeit – Ist-Ausgaben, geschätzte Steuerausfälle und vergleichbar gemachte Subventionsäquivalente – addiert und einer Durchschnittsbetrachtung unterworfen. Mit letzterem wird verdeutlicht, daß das Subventionsvolumen – bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – im Zeitraum 1981 bis 1986 in der Bundesrepublik Deutschland praktisch unverändert, in Großbritannien, Niederlande und Dänemark rückläufig

Tabelle 4
Beihilfen gegliedert nach Sektoren und Zweckbestimmung
(in Prozent der nationalen Gesamtbeihilfen)

– Durchschnitt der Jahre 1981-1986 –

Ziele/Land	B	DK	D	GR	F	IRL	I	LUX	NL	UK
2.1 Industrie/Dienstleistungen										
horiz. Zweckbestimmung	14	19	13	55	20	34	32	3	26	17
2.1.1 Innovation/FuE ¹	3	8	7	6	1	1	3	–	5	6
2.1.2 Umweltschutz	–	1	0	–	–	–	0	–	1	–
2.1.3 Mittelstand	3	–	2	3	–	1	3	1	13	1
2.1.4 Handel/Export	2	6	1	46	12	32	5	–	2	8
2.1.5 Energieersparnis	–	3	1	–	–	–	–	–	2	–
2.1.6 Investitionen, allgemein	3	–	1	–	6	–	4	2	3	1
2.1.7 Beschäftigungsbeihilfen ²										
2.1.8 Ausbildungsbeihilfen ²										
2.1.9 Andere Ziele	3	–	1	–	–	–	17	–	–	–
2.2 Industrie/Dienstleistungen										
einzelne Sektoren	15	15	5	14	20	14	16	27	16	16
2.2.1 Stahl	11	1	2	–	9	3	6	27	2	7
2.2.2 Schiffbau	2	14	1	–	3	–	1	–	3	5
2.2.5.1 Sonstige Krisensektoren	2	–	–	–	4	4	3	–	7	5
2.2.5.2 Sonstige Wachstumssektoren	–	–	1	–	2	–	2	–	1	0
2.2.5.3 Sonstige Sektoren	–	–	1	14	2	7	4	–	3	–
3. Regionalbeihilfen	5	1	18	17	3	15	21	5	8	13
3.1 Regionen nach 92(3) (a)	–	–	–	17	1	15	16	–	–	2
3.2 Sonstige Regionen ³	5	1	18	–	2	–	5	5	8	11
Beihilfen überwiegend im Rahmen des EWG-Vertrags⁴	67	64	64	13	56	37	30	65	52	44
1.1 Landwirtschaft	4	29	7	–	17	23	7	9	21	10
1.2 Fischerei	–	1	–	–	–	2	–	–	–	1
2.2.3 Verkehr	35	34	31	13	26	12	23	56	30	14
2.2.3 davon VO 1191, 1192	(26)	(27)	(19)	(0)	(17)	(6)	(8)	(32)	(27)	(14)
2.2.4.1 Kohle/laufende Beihilfen	6	–	10	–	3	–	–	–	–	13
2.2.4.2 Kohle/sonstige Beihilfen	22	–	16	–	11	–	–	–	–	6
Insgesamt (1-3) in %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Insgesamt (1-3) in Mrd. ECU	4,0	0,9	19,1	1,0	16,7	1,1	27,7	0,2	2,2	9,4

Ungerade Beträge sind aufgrund von Rundungsfehlern möglich.

¹ Hierin nicht einbezogen sind Beihilfen an auftragsgebundene FuE (Ressortforschung), an FuE im Verteidigungsbereich und Mittel zugunsten von öffentlichen oder halbstaatlichen Forschungseinrichtungen. ² Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sind im vorliegenden Bericht *nicht* enthalten. Sie belaufen sich im Zeitraum 1981 bis 1986 jährlich auf durchschnittlich (in MECU): B: 29, DK: 52, BRD: 225, GR: 4, F: 636, IRL: 60, I: 466, LUX: 1, NL: 105, UK: 1082. ³ Einschließlich Zonenrandgebiet- und Berlinbeihilfen unter Artikel 92 (2) (c) EWGV. ⁴ Hier sind Beihilfen aufgeführt, die überwiegend unter Verordnungen des EWG-Vertrages fallen. Obwohl sie unter die Beihilfedisziplin des Artikels 92 EWG-Vertrag fallen, werden sie im Rahmen von Verordnungen vergeben und deshalb anders analysiert als Beihilfen für andere Sektoren oder Ziele. Das Problem der Wettbewerbsverzerrungen stellt sich für diese Beihilfen im allgemeinen anders als bei den übrigen Beihilfen dar.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988, Tabelle Xa.

und in Griechenland und Italien tendenziell nach oben gerichtet ist¹⁷.

Bei internationalen Gegenüberstellungen ist die Vergleichbarkeit nicht zuletzt wegen der Wechselkursänderungen problembehaftet. Um dies zu verdeutlichen, hat die Kommission die Beihilfen an das verarbeitende Gewerbe einerseits in nationaler Währung zu konstanten Preisen und andererseits in ECU zu laufenden Preisen für die einzelnen Länder ausgewiesen¹⁸. Beispielsweise sanken von 1981 bis 1986, ausgedrückt in nationaler Währung, die Beihilfebeträge Großbritanniens (- 40 %), die Italiens stiegen erheblich (+ 67 %) und die der Bundesrepublik waren leicht aufwärtsgerichtet (+ 7 %). Ausgedrückt in ECU stellt sich die Entwicklung 1981 bis 1986 dagegen wie folgt dar: Großbritannien (- 36 %), Italien (+ 150 %), Bundesrepublik Deutschland (+ 46 %). Die Beihilfen in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien betragen 1981 ungefähr 5 Mrd. ECU und in Italien rd. 10 Mrd. ECU. Die aufwärtsgerichtete Tendenz der Beihilfevergabe und die Aufwertung der DM führten dazu, daß die Bundesrepublik Deutschland 1986 mehr als 100 % über dem Beihilfevolumen Großbritanniens lag. In Italien stiegen die Beihilfen auf ein Volumen, das 1986 achtmal höher war als in Großbritannien und dreimal höher als in der Bundesrepublik.

Struktur der Beihilfen

Bei der Globalbetrachtung fällt auch leicht die Wertung der Struktur der Beihilfen unter den Tisch (vgl. Tabelle 4). Die bundesdeutschen Hilfen an das verarbeitende Gewerbe (ohne Kohle, Eisenbahnen, Stahl und Schiffbau) sind kaum sektoral ausgerichtet. Dagegen sind die Subventionen vieler Partnerstaaten stärker sektorspezifisch orientiert und haben damit stark allokatonsverzerrende Wirkungen. Aus gemeinschaftlicher Sicht sind die allgemeinen bzw. horizontalen Beihilfen in der Bundesrepublik (13 %, davon 7 % im Bereich Innovation/FuE), d. h. solche ohne sektorale oder regionale Zielsetzungen, positiver zu werten, weil sie im allgemeinen weit weniger allokatonsverzerrend sind. Regionale Subventionen stehen hinsichtlich des Ausmaßes, in

dem sie Allokation und Wettbewerb verzerren, in der Mitte zwischen horizontalen und sektoralen Beihilfen. Im übrigen liegen – so die Kommission – kaum Informationen darüber vor, wie sich die regionalen Beihilfen, insbesondere für Berlin und das Zonenrandgebiet, sektoral auswirken¹⁹.

Auch bleibt bei der Globalbetrachtung die Struktur der Beihilfen in den einzelnen Ländern, zumal im Detail von der Kommission nicht publiziert, auf der Strecke. In den hohen Aufwendungen der Bundesrepublik für Innovation/FuE (7 %) sind zwar weder Hochschul-, Ressort- noch Verteidigungsforschung enthalten. Die Kommission hat jedoch entgegen der bundesdeutschen Auffassung, wie sie im Subventionsbericht des Bundes deutlich wird, die direkte Projektförderung mit rund 2 bis 3 Mrd. DM p.a. in ihren Bericht einbezogen²⁰. Die Kommission verfolgt die Absicht, die Beihilfebestandteile bestimmter FuE-Förderungen, insbesondere bei der auftragsgebundenen und der militärischen Forschung, für künftige Berichte weiter zu untersuchen²¹. Hier sind in der Tat tiefergehende Analysen notwendig.

Staatliche Eingriffe

Nachdem die Bundesregierung erstmalig 1983 in ihrem Neunten Subventionsbericht international vergleichende Subventionsbetrachtungen angestellt und auch das Ifo-Institut dieses Thema 1985 aufgegriffen hat, ist auf diesem Gebiet einiges in Bewegung geraten²². So hat die OECD 1987 die Landwirtschaftssubventionen verglichen und bereitet zur Zeit einen Überblick über Industriesubventionen vor²³. Die EG-Kommission hat 1984 die Landwirtschaftssubventionen der Mitgliedstaaten²⁴ von Experten untersuchen lassen und nunmehr ihren ersten Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt.

So erfreulich das zunehmende Interesse an Subventionsfragen ist, so unvollkommen müssen die Erkenntnisse in Anbetracht der Fülle staatlicher Interventionsformen bleiben. Ifo und RWI haben in ihren Strukturberichten und der Sachverständigenrat im jüngsten Jahregutachten ihre Aufmerksamkeit auf das weitgehend unbeackerte Feld der staatlichen Interventionen ge-

¹⁷ Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Anhang I, Tabelle A.

¹⁸ Vgl. dazu Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 27 f. sowie Tabellen IV a, IV b.

¹⁹ Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 47, 50, 77 ff.

²⁰ Im Subventionsbericht werden im Bereich Forschung und Entwicklung neuer Technologien nur solche Förderungsmaßnahmen als Subventionen angesehen, die unmittelbar darauf gerichtet sind, die technische Leistungskraft der Unternehmen bei solchen Vorhaben zu stärken, deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Vgl. 11. Subventionsbericht, Methodische Erläuterungen zur Abgrenzung der Subventionen des Bundes, Anlage 8 sowie auch Tz. 38.

²¹ Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 75.2.

²² Vgl. 9. Subventionsbericht, BT-Drucksache 10/352, Tz. 64 ff.; M. Hummel: Subventionen in Europa, a.a.O.

²³ Vgl. OECD: National Policies and Agricultural Trade, Paris 1987; sowie den 11. Subventionsbericht, a.a.O., Tz. 19 über das Vorhaben der OECD.

²⁴ Vgl. öffentliche Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft, Gemeinschaftsbericht, a.a.O.; sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Länderbericht über die Bundesrepublik Deutschland, Brüssel, Nov. 1984.

lenkt²⁵. Nach Auffassung des RWI müssen neben den Subventionen u. a. auch noch Marktzugangsschranken, Preisregulierungen und Unternehmensformen (öffentliche versus private) untersucht werden. Und selbst für den engeren Interventionsbereich, nämlich die Subventionen, fehlen der Kommission nach eigenem Bekunden noch Angaben, um die notwendige Transparenz zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen; dies gilt u. a. für den Bereich Steuererleichterungen und für den Bereich der FuE-Mittel²⁶.

Gleichwohl ist das Vorgehen der EG-Kommission begrüßenswert, da mit dem vorgelegten Bericht zum ersten Mal eine Einzelaufschlüsselung der Beihilfen nach Umfang, Entwicklung, Form und angestrebten Zielen vorgelegt wurde.

Vorhaben der Kommission

Die Kommission beabsichtigt²⁷, alle neuen Beihilferegulungen oder Änderungen bestehender Regelungen gemäß Artikel 93 Abs. 3 EWG-Vertrag notifizieren zu lassen. Die Kommission scheint aber offenbar auch die Auffassung der Nationalstaaten zu akzeptieren, daß nicht alle Beihilfemaßnahmen des Berichtes notifizierungspflichtig sind; ansonsten müßte sie eine Fülle von Prüfverfahren einleiten.

Nach Artikel 93 Abs. 1 EWG-Vertrag wird sich die Kommission aber nicht damit begnügen, lediglich auf neue Subventionen zu reagieren, sondern sie will wichtige Beihilferegulungen kritisch überprüfen, die von ihrer Natur oder ihrem Volumen her den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen. Dazu zählen insbesondere Exportbeihilfen, allgemeine Investitionsbeihilfen und Beihilfen für staatliche Unternehmen, seien es nun Verlustbetriebe oder Schlüsselindustrien.

²⁵ W. Gerstenberger u. a.: Staatliche Interventionen, Ifo-Strukturberichterstattung 1983, Bd. 5, München 1983; W. Gerstenberger u. a.: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Ifo-Kernbericht 1987, München 1987; K. L ö b b e: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, RWI-Strukturbericht 1987, Essen 1987; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1988/89, Tz. 267 ff. sowie Tab. 43; Th. T h o r m ä h l e n: Wirtschaftliche Interventionen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 8, 1987, S. 385 ff.

²⁶ Da die Arbeiten der Kommission im Bereich der Steuermaßnahmen noch nicht abgeschlossen sind, ist es durchaus möglich, daß bestimmte Beihilfen in Form von Steuervergünstigungen (oder Übernahmen von Sozialversicherungsleistungen) in den Beihilfen-Bericht noch nicht einbezogen sind. Nur eine eingehende Überprüfung der Steuer- und Sozialversicherungssysteme wird zeigen, ob in diesem Bereich Beihilfen noch nicht erfaßt sind. Vgl. Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 40, vgl. ferner Tz. 75.2.

²⁷ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Beihilfen-Bericht, a.a.O., Tz. 80; sowie Presse-Briefing (10. März 1989 in London) des EG-Kommissars Leon B r i t t a n: A Bonfire of Subsidies? A review of state aids in the European Community, vervielfältigtes Manuskript.

Die Kommission hält es darüber hinaus für erforderlich, daß die in dem Bericht aufgeführten Hauptergebnisse ständig aktualisiert werden. Zumindest sollen regelmäßig Jahresberichte für die wichtigsten Regelungen vorgelegt werden. Ob dies gelingen wird, ist zweifelhaft, hat sich doch allein die Erstellung dieses Berichtes, der 1985 im Weißbuch angekündigt wurde, über drei Jahre hingezogen und die Mithilfe der Nationalstaaten erfordert. Auch die Subventionsberichte des Bundes werden nur im Zweijahresrhythmus vorgelegt.

Fehlende Abbauvorschläge

Auf der Basis des vorgelegten Beihilfen-Berichts müssen nun die Anstrengungen der Kommission zum Abbau und zur Begrenzung der nationalen und ihrer eigenen Subventionen verstärkt werden. Zwar kontrolliert die Kommission die Vergabe von Beihilfen stärker, ruft bei Verstößen den Europäischen Gerichtshof an, fordert Subventionen zurück und setzt Subventionskodizes in Kraft. Das reicht aber nicht.

Es wäre wünschenswert, daß – ähnlich wie beim Subventionsbericht des Bundes – auch im Beihilfen-Bericht der Kommission dargelegt wird, wann nach der gegebenen Rechtslage mit einer Beendigung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu rechnen ist. Darüber hinaus sollte sie zugleich Vorschläge für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau von Beihilfen machen (sogeannter Abbauplan)²⁸.

Gerade der Subventionskodex Stahl zeigt, daß ein Subventionsabbau innerhalb der Gemeinschaft durchsetzbar ist²⁹. Angesichts der laufenden GATT-Verhandlungen wäre es auch ein Schritt nach vorne gewesen, wenn Abbauvorschläge bei den von einigen OECD-Staaten als zu hoch empfundenen Agrarsubventionen gemacht worden wären³⁰.

In Anbetracht der Erfahrungen mit der Entwicklung der Subventionen sowie den Plänen zu ihrem Abbau oder ihrer Begrenzung in der Bundesrepublik ist auch auf Gemeinschaftsebene nicht mit bahnbrechenden Erfolgen auf diesem Gebiet zu rechnen. Im Gegenteil ist zu befürchten, daß der (Agrar-)Protektionismus der Ge-

²⁸ Vgl. dazu § 12 Abs. 4 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, das den Bund zur Vorlage eines Abbauplanes verpflichtet.

²⁹ Vgl. 9. Subventionsbericht, a.a.O., Tz. 69, sowie den in Anlage 12 abgedruckten Subventionskodex Stahl; 11. Subventionsbericht, a.a.O., Tz. 47.

³⁰ Vgl. dazu die im Rahmen des Wirtschaftsgipfels in Toronto (19. bis 21. Juni 1988) abgegebene politische Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die auf die Rückführung aller direkten und indirekten Subventionen und anderer den Agrarhandel mittelbar oder unmittelbar berührenden Maßnahmen abzielt, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt (Hrsg.): Bulletin, Nr. 87/1988 vom 24. Juni 1988.

meinschaft zunimmt und die einzelnen EG-Länder den Subventionswettbewerb nicht beenden.

Anhand des Weißbuches und des Beihilfen-Berichts läßt sich auch die Absicht der Kommission belegen, die Beihilfen von nicht überlebensfähigen Branchen hin zu den wettbewerbsstarken und arbeitsplatzschaffenden Zukunftsindustrien zu lenken³¹. Die Kommission will also Umbau statt Abbau der Beihilfen. Besser wäre es aus wettbewerbspolitischer Sicht, wenn die Kommission es sich zum Ziel setzte, bestehende Beihilfen und ähnlich wirkende interventionistische Maßnahmen abzubauen und neue Subventionen zu unterbinden³². Das Beihilfeverbot des Artikels 92 Abs. 1 EWG-Vertrag sollte streng ausgelegt und die Genehmigungstatbestände nach Artikel 92 Abs. 3 sollten eng gefaßt werden.

Mehr Wettbewerb

Eine entschlossene Subventionsbegrenzung und konsequente europäische Wettbewerbspolitik sind fundamentale Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des EG-Binnenmarktes. Im Weißbuch, im Cecchini-Bericht und im Beihilfen-Bericht finden sich dazu nur vereinzelte, nicht konkretisierte und deshalb unverbindliche Hinweise. Ungeklärt bleibt insbesondere das Ver-

hältnis von Wettbewerbspolitik zur Industrie- und Landwirtschaftspolitik und damit der Subventionspolitik als Bindeglied.

Es ist daher dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi voll beizupflichten³³, daß die Funktionsfähigkeit der durch die EG bewirkten Markterweiterung auf Dauer nur gewährleistet wird, wenn die Institutionen der Gemeinschaft darauf verzichten, Art und Ausmaß des Wettbewerbs industrie- und subventionspolitisch zu steuern. Die Vorteile eines integrierten Binnenmarktes sind primär dadurch zu sichern, daß die Märkte offengehalten, der Wettbewerb gefördert und Subventionen abgebaut werden. Dabei ist dem leicht abgewandelten Leitsatz des ehemaligen Wirtschaftsministers Professor Karl Schiller zu folgen: Wettbewerb so weit wie möglich, Beihilfen so weit wie nötig³⁴.

³¹ Vgl. dazu das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes, a.a.O., Tz. 158.

³² Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 9 f.; und R. Soltwedel et al.: Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG, Theoretische Analysen und Fallbeispiele, Kiel 1988.

³³ Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 12 f.

³⁴ Vgl. Karl Schiller: Wirtschaftspolitik, in: HdSW, Bd. 12, S. 215, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Stefan Brand

ERSCHÖPFBARE RESSOURCEN UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

– Theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von 42 ressourcenreichen Entwicklungsländern –

Auf den ersten Blick scheint die Verfügbarkeit von Ressourcenbeständen für die Entwicklung eines Landes nur vorteilhaft zu sein; die Kapitalknappheit wird gelindert und für die Finanzierung essentieller Importe wird gesorgt. Dennoch gibt es zahlreiche Länder, denen es trotz bedeutender Ressourcenvorkommen nicht gelungen ist, dies in wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen. Die vorliegende Studie ermittelt zunächst auf theoretischer Basis die Gründe, die den Erfolg der Entwicklungspolitik in ressourcenreichen Ländern determinieren, um sie dann mit der Empirie zu konfrontieren. Schließlich werden daraus Handlungsempfehlungen für die Entwicklungspolitik abgeleitet.

Großoktav,
347 Seiten, 1989,
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-365-8

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG