

Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: ungelöste Probleme nach Maastricht

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1993) : Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: ungelöste Probleme nach Maastricht, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 42-60

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1550>

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.

Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt: Ungelöste Probleme nach Maastricht

Von **Jürgen Stehn**

Die mit den Beschlüssen des EG-Gipfels von Maastricht angestrebte Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen in der EG ist sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der öffentlichen Diskussion der letzten Monate auf erhebliche Kritik gestoßen. Vor allem wird befürchtet, daß der Weg zur europäischen Währungsunion die Stabilität des Geldwertes in der Gemeinschaft gefährden könnte [Siebert, 1992]. Aber auch der strukturpolitische Teil des Vertrags über die Europäische Union ist umstritten. Er sieht in zahlreichen Politikfeldern wie etwa der Forschungspolitik, der Industriepolitik, der Regionalpolitik, der Umweltpolitik und der Verkehrspolitik eine weitreichende Verlagerung der Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene vor. Die Ausweitung der Befugnisse der EG-Kommission und des Ministerrats in diesen Bereichen steht jedoch im Widerspruch zu den Effizienzkriterien der Theorie des fiskalischen Föderalismus und ist daher aus ökonomischer Sicht abzulehnen [Klodt, Stehn et al., 1992; Stehn, 1993].

Die berechtigte Kritik an den Beschlüssen von Maastricht hat jedoch den Blick auf die Politikfelder verstellt, in denen in der Tat eine Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen ökonomisch angezeigt ist, die im Vertrag über die Europäische Union aber keine Berücksichtigung fanden. So gewähren die Bestimmungen des Art. 115 EWGV und das System der EG-Subventionskontrolle, entgegen den grundsätzlichen Zielen der Gemeinschaft, den nationalen Regierungen einen Spielraum für eigene handels- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, durch die es zu Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt kommt. Im folgenden soll dargelegt werden, worin diese Wettbewerbsverfälschungen bestehen, und wie sie durch eine Vertiefung der EG-Handels- und Wettbewerbspolitik abgebaut werden können.

Wettbewerbsverfälschungen durch nationale handelspolitische Kompetenzen

Die Vertiefung der handelspolitischen Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern gehört seit der Gründung der EG zu den vorrangigen Zielen der Gemeinschaftspolitik. Mit dem relativ raschen Abbau der tarifären Handelsbarrieren innerhalb der Gemeinschaft in den ersten zehn Jahren nach der Verabschiedung der Verträge von Rom und dem Aufbau eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern wurden die vormals nationalen handelspolitischen Kompetenzen auf die EG-Organen übertragen. Weniger zügig verlief der Abbau der nichttarifären Schranken im innergemeinschaftlichen Handel. Sie wurde erst relativ spät durch die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 und die sich daran anschließende Umsetzung des Binnenmarktprogramms

Tabelle 1 – Anzahl der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen im Verarbeitenden Gewerbe einzelner EG-Länder 1991

Land	Anzahl	Land	Anzahl
Beneluxstaaten	15	Griechenland	45
Bundesrepublik	0	Irland	30
Dänemark	31	Italien	386
Frankreich	312	Vereinigtes Königreich	0

Quelle: ABl [b, L 21, 1991].

vorangetrieben. Nachdem die im Weißbuch der EG-Kommission vorgesehenen Integrationsschritte weitgehend abgeschlossen wurden, gilt der EG-Binnenmarkt weithin als vollendet. Nimmt man die Ausführungen des Vertrags über die Europäische Union als Maßstab, so wird ein Potential für eine weitere handelspolitische Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen anscheinend nicht mehr gesehen.

Die in Maastricht vollzogene Kehrtwendung in Richtung auf neue Gemeinschaftspolitiken überrascht, da die mit den Verträgen von Rom eingeleitete Übertragung handelspolitischer Kompetenzen auf die Ebene der EG, entgegen häufigen Vermutungen, noch nicht abgeschlossen ist. Vor allem die Bestimmungen des Art. 115 EWGV, die Abweichungen von der gemeinsamen Außenhandelspolitik der EG legalisieren, schaffen einen erheblichen Spielraum für die Durchführung eigenständiger nationaler Protektionsmaßnahmen gegenüber dritten Ländern [Laaser, Soltwedel et al., 1993]. Nach Art. 115 EWGV entscheidet die EG im Einzelfall über die Zulässigkeit der geplanten nationalen Schutzmaßnahmen. Das bevorzugte Protektionsinstrument der Mitgliedsländer sind mengenmäßige Handelsbeschränkungen. Tabelle 1 verdeutlicht, daß vor allem Italien und Frankreich die Freiheiten des Art. 115 EWGV nutzen, während Deutschland und das Vereinigte Königreich auf die Durchführung eigener handelspolitischer Maßnahmen verzichten.

Tendenzielle Aussagen über die marktbeschränkenden Wirkungen der einzelstaatlichen Protektionsbestrebungen lassen sich aus dem Anteil ausländischer Anbieter an der inländischen Versorgung mit Industriegütern (import penetration ratios) ableiten.¹ Auffallend ist zunächst, daß, gemessen an den Unterschieden zwischen den jeweiligen nationalen „import penetration ratios“, einzelstaatliche Protektionsmaßnahmen zwischen den EG-Mitgliedsländern im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt kaum eine Rolle spielen (Tabelle 2). Ein anderes Bild bietet sich im Hinblick auf die Marktanteile japanischer Anbieter im Verarbeitenden Gewerbe einzelner Mitgliedsländer. In der liberalen Bundesrepublik ist der Anteil japanischer Exporteure am inländischen Verbrauch dreieinhalbmal so hoch wie in Italien, das seine Märkte insbesondere durch Exportselbstbeschrän-

¹ Bei der Interpretation der „import penetration ratios“ ist jedoch zu beachten, daß auch andere ökonomische Einflußgrößen wie die komparative Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Wirtschaftszweige und die Größe des relevanten Marktes einen Einfluß auf die Importanteile ausüben.

Tabelle 2 – Marktanteile ausländischer Anbieter in ausgewählten EG-Ländern¹ 1991 (vH)

Wirtschaftszweig/Exportländer	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Vereinigtes Königreich
Verarbeitendes Gewerbe				
Intra-EG	17,6	20,1	20,6	18,1
EFTA	5,2	2,1	2,6	2,7
Vereinigte Staaten	2,1	2,5	1,5	2,8
Japan	4,9	1,9	1,4	2,7
Osteuropa	1,2	0,8	1,5	0,6
Asiatische Schwellenländer	1,9	0,9	0,7	1,8
Afrika	0,2	0,7	0,4	0,2
Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie				
Intra-EG	30,1	28,3	18,1	27,1
EFTA	5,3	1,8	1,2	2,7
Vereinigte Staaten	0,7	0,7	1,2	1,2
Japan	0,6	0,6	0,5	1,1
Osteuropa	6,4	1,3	1,6	1,2
Asiatische Schwellenländer	8,1	3,2	1,9	8,5
Afrika	1,6	3,4	0,8	0,6

¹ „Input penetration ratios“: Anteil des Exportlandes am inländischen Verbrauch.

Quelle: OECD [a]; eigene Berechnungen.

kungsabkommen in Richtung Japan abschottet. Auch der französische Importanteil weist auf relativ restriktive Handelspraktiken gegenüber japanischen Anbietern hin. Sehr unterschiedlich sind auch die Marktanteile der asiatischen Schwellenländer (Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan) in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG. Die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich erlauben dieser Ländergruppe eine weitaus intensivere Marktdurchdringung als Italien und Frankreich. Noch ausgeprägter sind die Unterschiede in den Handelspraktiken der EG-Mitgliedsländer gegenüber den asiatischen Schwellenländern in der Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie, also in den Wirtschaftszweigen, die in der EG einem starken strukturellen Anpassungsdruck ausgesetzt sind. Ihr Anteil am inländischen Verbrauch fällt in der Bundesrepublik und dem Vereinigten Königreich über viermal so hoch aus wie in Italien.

Der bestehende Freiraum für selektive nationalstaatliche Protektionsmaßnahmen gibt in zweifacher Hinsicht Anlaß, über eine Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen in der Handelspolitik nachzudenken. Zunächst ist zu beachten, daß eine regionale Zollunion wie die EG stets einer Diskriminierung von Drittländern Vorschub leistet, auch dann, wenn die handelsschaffenden Wirkungen der Integration die handelsumlenkenden Effekte übertreffen. Dies haben die Gründungsväter des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) berücksichtigt, als sie die unbedingte Meistbegünstigung und die strikte Reziprozität zu den Grundprinzipien des weltweiten Abbaus von Handelsbeschränkungen erhoben

haben. Art. XXIV des GATT sieht zwar Ausnahmen von den Grundprinzipien für Zollunionen und Freihandelszonen vor, es ist aber umstritten und bis heute formal ungeklärt, ob die EG tatsächlich eine Zollunion im Sinne des GATT darstellt. Die Rückgriffsmöglichkeit auf einzelstaatliche Handelsbarrieren, seien sie auch nichttarifärer Art, widerspricht in jedem Fall dem Sinn des Art. XXIV GATT. Es kann daher als eine Verpflichtung der EG angesehen werden, denjenigen Ländern den Zugang zum Binnenmarkt offen zu halten, die bereit sind, zu einem multilateralen Abbau von Handelsschranken beizutragen. Eine handelspolitische Verantwortung der EG über die Grenzen der Gemeinschaft hinweg erkennt auch der EWG-Vertrag an.²

Darüber hinaus birgt das Fortbestehen des Art. 115 EWGV auch Gefahren für den innergemeinschaftlichen Liberalisierungsprozeß. Denn einzelstaatliche Protektionsmaßnahmen sind nur dann wirksam, wenn materielle Grenzkontrollen oder technische Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten der EG bestehen. Eine wirksame Anwendung der Bestimmungen des Art. 115 EWGV steht daher im Widerspruch zu den Zielen des Binnenmarktprogramms. Dies hatte anscheinend auch die EG-Kommission erkannt, als sie die Streichung des Art. 115 EWGV auf die Agenda des Gipfeltreffens von Maastricht setzte. Obwohl sie hierbei die grundsätzliche Zustimmung der Mitgliedstaaten hatte, scheiterte das Vorhaben am Widerstand Italiens und Frankreichs, also jener Länder, die besonders intensiv Gebrauch von nationalen Protektionsmaßnahmen machen. Offensichtlich bewerten die Regierungen dieser Länder die verbleibende Marktsegmentierung in der EG als ausreichend für die wirksame Durchsetzung nationaler Handelspolitiken. Es ist daher zu befürchten, daß sie sich einer weitergehenden Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels widersetzen werden. Die Folgen einer Aufrechterhaltung der Ausnahmeregelungen des Art. 115 EWGV werden insbesondere am Beispiel der EG-Handelspolitik gegenüber der japanischen Automobilindustrie deutlich.³

Das zwischen der EG und dem japanischen Ministerium für Außenhandel und Industrie (MITI) im Juli 1991 vereinbarte Selbstbeschränkungsabkommen über japanische Automobilexporte in die EG beschneidet grundsätzlich die handelspolitischen Aktivitäten der Mitgliedsländer in diesem Wirtschaftszweig. Da die Regierungen Frankreichs und Italiens jedoch durch eine EG-weite Vereinbarung die Wirksamkeit ihrer nationalen Protektionsmaßnahmen in diesem Sektor gefährdet sahen, drängten sie erfolgreich auf den Abschluß spezieller Länderquoten für ihre geschützten Märkte. Dies hat zur Folge, daß für eine Übergangsfrist bis zum Jahr 1999 nicht nur die japanischen Gesamtexporte in die EG, sondern auch die japanischen Exporte in die durch nationale Handelsbarrieren geschützten Märkte überwacht werden. Um die Umgehung der speziellen Länderquoten zu verhindern, ist es notwendig, auch den innergemeinschaftlichen Handel mit japanischen Importautos zwischen den freien Märkten wie

² „Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Handelsbeschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen“ (aus Art. 110 EWG).

³ Vgl. hierzu auch Scherpenberg [1992]

dem deutschen Automobilmarkt und den geschützten Märkten zu beschränken. Da die innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen nach der endgültigen Umsetzung des Binnenmarktprogramms weitgehend entfallen, wurde den nationalen Kfz-Zulassungsbehörden die Überwachungskompetenz übertragen. Ähnlich wie im Rahmen des Übergangssystems für die Umsatzbesteuerung im EG-Binnenmarkt wurden hier lediglich die zentralen Grenzkontrollen durch dezentrale Kontrollen in nationalen Behörden ersetzt. Darüber hinaus wird auch der Absatz japanischer „transplants“, also von japanischen Herstellern innerhalb der EG produzierter Automobile, indirekt auf den Marktanteil japanischer Anbieter angerechnet und daher von den nationalen Zulassungsbehörden überwacht. Ein freier innergemeinschaftlicher Handel mit japanischen Automobilen, seien es Importfahrzeuge oder „transplants“, ist daher aufgrund der Ausnahmestimmungen des Art. 115 EWGV weiterhin ausgeschlossen.

Das Beispiel der Automobilindustrie verdeutlicht, daß die Bestimmungen des Art. 115 EWGV nicht nur die gemeinschaftliche Handelspolitik aushöhlen, sondern auch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes behindern. Die Streichung des Art. 115 EWGV sollte daher im Falle einer Nachbesserung des Vertrags über die Europäische Union höchste Priorität genießen.

Wettbewerbsverfälschungen durch nationale Beihilfen

Mit der Beihilfenaufsicht verfolgt die EG-Kommission das Ziel, die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen der Mitgliedsländer der EG zu begrenzen, um auf diese Weise innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Grundsätzlich sind nach dem EWGV staatliche Beihilfen, die bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigen, unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der EWG-Vertrag läßt jedoch Ausnahmen vom generellen Verbot regionaler⁴, sektoraler und allgemeiner Subventionen zu. So gelten Finanzhilfen, die sektoralen und allgemeinen Zielsetzungen dienen, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar „soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 92 Abs. 3c EWGV). Darüber hinaus gibt es Ausnahmen nach Art. 42 bzw. Art. 77 EWGV für Subventionen an die Landwirtschaft und den Verkehrssektor sowie für Finanzhilfen an den Montanbereich, die in Art. 4 EGKSV geregelt werden. Auch der Schiffbau ist von der restriktiven Regelung des Beihilfenverbots ausgenommen. Da die Beihilfen für den Schiffbau zum Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Gemeinschaft lediglich als ein Ersatz für Protektionsmaßnahmen angesehen wurden, gelten in diesem Sektor alle Subventionen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, die bereits vor dem 1. Januar 1957 bestanden. Nach Art. 92 Abs. 3c EWGV sollen diese Beihilfen jedoch entsprechend den Bestimmungen für den Abbau von tarifären Handelshemmnissen schrittweise reduziert werden.

⁴ Auf die Kontrolle regionaler Beihilfen wird hier nicht näher eingegangen. Eine Analyse der Beihilfenaufsicht der EG in der Regionalpolitik findet sich bei Klodt, Stehn et al. [1992].

Die Kommission überprüft fortlaufend die bestehenden Beihilfenregelungen in den Mitgliedstaaten der EG. Sie hat das Recht, eine Änderung der Subventionssysteme zu fordern, wenn ihrer Ansicht nach die bestehenden Regelungen zu Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel führen (repressives Verfahren). Darüber hinaus muß die Kommission von einer beabsichtigten Einführung neuer oder einer Umgestaltung bereits bestehender Beihilfen-systeme unterrichtet werden (präventives Verfahren). Art. 92 EWGV läßt der Kommission einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung nationaler Subventionssysteme. Um die Transparenz ihrer Beurteilungspraxis für die Mitgliedstaaten zu erhöhen und die Definition wettbewerbsverzerrender Beihilfen zu präzisieren, hat die Kommission jedoch detaillierte Grundsätze und Richtlinien für die Gewährung sektoraler und allgemeiner Beihilfen erlassen.

Die Kontrolle sektoraler Subventionen

Grundsätze und Richtlinien für die Kontrolle sektoraler Beihilfen hat die Kommission sowohl für „Krisenindustrien“, zu denen sie neben der Textil-, Schiffbau- und Stahlindustrie sowie dem Kohlenbergbau auch die Kraftfahrzeugindustrie zählt, als auch für technologieintensive Wirtschaftszweige aufgestellt (Übersicht 1).

Textilindustrie

Im Jahr 1971 erließ die Kommission einen Gemeinschaftsrahmen für sektorale Hilfen an die Textilindustrie. Die hierin enthaltenen Koordinierungsgrundsätze untersagen grundsätzlich alle Hilfen, die einen direkten Einfluß auf die Produktpreise und damit auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nehmen. So sind insbesondere Produktions- und Betriebsbeihilfen für die Textilindustrie nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar [Kommission, 1971, Ziff. 172]. Die Beurteilungspraxis verdeutlicht, daß die Kommission den Begriff der Produktions- und Betriebsbeihilfen sehr eng auslegt. So wurden Modernisierungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für die niederländische Textilindustrie abgelehnt. Die Kommission stufte diese Subventionen als Produktionsbeihilfen ein, da diesem Wirtschaftszweig bereits ähnliche Hilfen über einen längeren Zeitraum gewährt wurden [Kommission, 1980, Ziff. 203, 204].

Sehr restriktiv behandelt die Kommission auch Investitionsbeihilfen an einzelne Unternehmen der Textilindustrie. Das gilt auch für Subventionen, die der Modernisierung der Produktion dienen. Da diese Beihilfen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen auslösen, werden sie nur genehmigt, wenn besonders schwerwiegende soziale Probleme aufgrund von Stilllegungen oder Produktionseinschränkungen zu erwarten sind. Darüber hinaus dürfen diese Beihilfen nur gewährt werden, wenn sie zu Effizienzsteigerungen in den betroffenen Unternehmen führen und keine Ausweitung der Gesamtkapazität des Textilsektors im europäischen Binnenmarkt zur Folge haben [Kommission, 1974, Ziff. 153–155].

Wesentlich positiver steht die Kommission Beihilfen für kollektive Maßnahmen öffentlicher, wissenschaftlicher oder beruflicher Organisationen gegen-

Übersicht 1 – Sektorale Beihilfenaufsicht der EG: Zulässige Subventionsinstrumente

Wirtschaftszweig/Instrument	Zulässig				Nicht zulässig
	ohne Einschränkungen	mit Höchstgrenze	mit leichten qualitativen Einschränkungen	mit starken qualitativen Einschränkungen	
Textilindustrie					
Produktionsbeihilfen					×
Investitionsbeihilfen				×	
Umstrukturierungsbeihilfen			×		
Beihilfen für kollektive Maßnahmen			×		
Schiffbauindustrie					
Produktionsbeihilfen		×	×		
Investitionsbeihilfen				×	
Umstrukturierungsbeihilfen				×	
Reedereibeihilfen		×		×	
Eisen- und Stahlindustrie					
Produktionsbeihilfen					×
Investitionsbeihilfen					×
Umstrukturierungsbeihilfen					×
Schließungsbeihilfen				×	
Kohlenbergbau					
Produktionsbeihilfen		×	×		
Investitionsbeihilfen			×		
Umstrukturierungsbeihilfen			×		
Absatzhilfen		×		×	
Kraftfahrzeugindustrie					
Produktionsbeihilfen					×
Investitionsbeihilfen					×
Umstrukturierungsbeihilfen				×	
Ausbildungsbeihilfen			×		
Technologieintensive Unternehmen					
Produktionsbeihilfen	×				
Investitionsbeihilfen	×				
Umstrukturierungsbeihilfen	×				
Absatzhilfen	×				
			(Entscheidung grundsätzlich auf Fall-zu-Fall-Basis)		

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

über, deren Ziel darin besteht, die Grundlagenforschung und die angewandte Forschung zur Entwicklung neuer Fasern sowie zur Verbesserung der Verfahren für die Behandlung und Verarbeitung bereits bekannter Fasern zu fördern [Kommission, 1971, Ziff. 182, 183]. Sie unterstützt auch kollektive Maßnahmen, die dazu dienen, die Prognose konjunktureller Schwankungen auf dem Textilmarkt zu verbessern. Die Gewährung dieser Beihilfen ist jedoch an eine wesentliche Beteiligung der Textilindustrie an den Kosten der beihilfebegünstigten Maßnahmen gebunden. Weiterhin fördert die Kommission Maßnahmen zur Strukturanpassung in der Textilindustrie, die darauf abzielen, den Abbau von Überkapazitäten in den einzelnen Subsektoren zu erleichtern und die Umstellung von Unternehmen auf andere Produktlinien zu unterstützen. Strukturbeihilfen in diesem Sinne werden von der Kommission jedoch nur dann genehmigt, wenn sie eine begrenzte Laufzeit haben, eine wesentliche Eigenbeteiligung der Begünstigten an den Kosten und Risiken der strukturellen Anpassungsmaßnahmen vorsehen und den Wettbewerb und den Handel nicht „mehr als unerlässlich“ beeinträchtigen.

Im Jahr 1976 wurde die Beihilfenaufsicht in der Textilindustrie erweitert, um neuen Entwicklungen in den nationalen Subventionssystemen Rechnung zu tragen [Kommission, 1976, Ziff. 153–155]. Da einige Mitgliedstaaten spezielle Beihilfenprogramme für Subsektoren der Textilindustrie eingeführt hatten, untersagte die Kommission jegliche Beihilfen an Sektorbereiche, die eine strukturelle Überkapazität oder eine stagnierende Nachfrage aufweisen. Hilfen an Subsektoren können daher nur noch gewährt werden, wenn sie dazu dienen, die Produktionslinien an die sich ändernde Nachfrage anzupassen. Neben dieser Einschränkung gab es jedoch auch Ausweitungen des Beihilfenkatalogs. So werden seit 1976 Subventionen zur Modernisierung der Produktionstechniken und für die angewandte Forschung nicht mehr als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen. Allerdings müssen die Forschungsergebnisse allen europäischen Unternehmen auf kommerziellem Weg zugänglich gemacht werden.

Insgesamt verdeutlicht die Aufsichtspraxis, daß die Kommission ihre Hauptaufgabe in der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Unternehmen und Mitgliedsländern der EG sieht. Andererseits sind jedoch auch Bestrebungen unverkennbar, eine eigenständige EG-Politik im Rahmen der Beihilfenaufsicht für die Textilindustrie durchzusetzen. Dies wird insbesondere an der positiven Beurteilung kollektiver Maßnahmen öffentlicher, wissenschaftlicher und beruflicher Organisationen deutlich, die auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden sollen. Die Änderung der Beihilfenaufsicht im Jahr 1976 zeigt darüber hinaus, daß die Kommission einen erheblichen Spielraum bei der Anpassung von Gemeinschaftsregeln hat und diesen Freiraum auch dazu nutzen kann, eine mehr eigenständige EG-Sektorpolitik durchzusetzen.

Schiffbauindustrie

Die rechtliche Basis für die Beihilfenaufsicht im Bereich der Schiffbauindustrie bilden Art. 92 Abs. 3c und Art. 113 EWGV. Art. 92 EWGV versetzt die

Kommission in die Lage, Produktionsbeihilfen für die Schiffbauindustrie zu genehmigen, die gemäß den allgemeinen Bestimmungen des EWG-Vertrags als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten würden. Auf der Grundlage von Art. 92 EWGV hat der Ministerrat mehrere Richtlinien erlassen. Zur Zeit ist die sechste Richtlinie aus dem Jahr 1984 in Kraft. Sie erklärt nicht nur Produktionsbeihilfen, sondern auch Beihilfen an Reeder sowie Umstrukturierungsbeihilfen als grundsätzlich vereinbar mit Art. 92 EWGV [ABl., b, 1987, Nr. L 69, 12.3.1987]. Produktionsbeihilfen zugunsten des Schiffneubaus und des Schiffumbaus dürfen jedoch einen von der Kommission festgelegten Prozentsatz des vereinbarten Vertragspreises nicht überschreiten. Bei der Bestimmung der Beihilfenhöchstgrenze berücksichtigt die Kommission die Differenz zwischen den Kosten der wettbewerbsfähigsten Werften der Gemeinschaft und den Preisen ihrer weltweit bedeutendsten Wettbewerber. Der auf diese Weise berechnete Grenzwert wird jährlich überprüft und gemäß der relativen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftswerften auf den Weltmärkten angepaßt. Er gilt nicht nur für alle sektoralen, regionalen und allgemeinen Beihilfen, sondern auch für Reederbeihilfen. Allerdings werden unter bestimmten Bedingungen auch höhere Beihilfesätze von der EG genehmigt, wie die jüngsten Ausnahmeregelungen für die Subventionierung ostdeutscher Werften verdeutlichen. Um die hieraus resultierenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen zu minimieren, hat die Kommission im Sinne des Art. 92 EWGV die Gewährung der Beihilfen jedoch an einen strikten Abbau der ostdeutschen Werftkapazitäten gebunden. Darüber hinaus sollen Produktionsbeihilfen grundsätzlich nur auf der Basis einzelner Aufträge vergeben werden. Die Subventionierung des Gesamtumsatzes einer Werft ist nur dann vereinbar mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes, wenn die betroffene Werft einen Liquiditätseingpaß infolge einer beträchtlichen Unterauslastung der Produktionskapazitäten zu überwinden hat.

Finanzhilfen für die Umstrukturierung der nationalen Schiffbauindustrien können in der Form von Investitionsbeihilfen, Schließungsbeihilfen und Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen gewährt werden. Subventionen für die Gründung neuer Werften oder für Investitionen in eine bestehende Werft sind jedoch dann unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, wenn hierdurch die Schiffbaukapazität des betreffenden Mitgliedstaates erhöht wird. Zuschüsse zu den aus einer teilweisen oder völligen Schließung von Werften resultierenden Kosten dürfen von den nationalen Regierungen gewährt werden, wenn hierdurch ein endgültiger Kapazitätsabbau herbeigeführt werden kann. Die beihilfefähigen Kosten umfassen vor allem Weiterbildungshilfen für freigesetzte oder vorzeitig in Ruhestand getretene Arbeitnehmer, Aufwendungen zur Wiederherrichtung des Werftgeländes für andere Verwendungen oder bei völliger Schließung der Werft den Restbuchwert der betreffenden Anlagen. Da für Umstrukturierungsbeihilfen wie auch für Investitionsbeihilfen keine bindenden Höchstgrenzen festgelegt wurden, entscheidet die Kommission in jedem Einzelfall über die zulässige Subventionshöhe. Für die Bewilligung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen gilt der entsprechende Gemeinschaftsrahmen, auf den unten näher eingegangen wird.

Stahlindustrie

Im Rahmen ihrer Beihilfenaufsicht im Stahlsektor hat die EG-Kommission im Laufe der letzten Dekade den Gestaltungsspielraum der nationalen Regierungen zunehmend eingeschränkt. Während im Zeitraum 1981–1985 noch beträchtliche Subventionen zur Umstrukturierung der Stahlindustrie in der EG gewährt wurden, erlaubte die Kommission ab dem 1. Januar 1986 nur noch Subventionen an eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen für bestimmte eng definierte Zwecke [ABl., b, Nr. L 228, 17.9.1981; Nr. L 110, 3.5.1985]. Nach dem Auslaufen dieses Rahmenplanes am 31. Dezember 1988 veröffentlichte die Kommission neue Koordinierungsgrundsätze, die das Recht der Mitgliedstaaten zur Vergabe von Subventionen an die Stahlindustrie weiter beschnitten. Nach dem neuesten Rahmenplan vom 27. November 1991 [ABl., b, 1991, Nr. L 362/58] gelten lediglich Forschungs- und Entwicklungs- sowie Umweltschutz- und Schließungsbeihilfen unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Stahlsektor findet der allgemeine FuE-Rahmenplan Anwendung, nach dem das Beihilfenniveau für die industrielle Grundlagenforschung 50 vH und das für die angewandte Forschung 25 vH der Bruttokosten eines Projekts nicht überschreiten soll. Beihilfefähig sind nur die Aufwendungen, die unmittelbar aus den Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten einzelner Unternehmen resultieren. Zuschüsse zu Kosten, die mit der industriellen Nutzung und der kommerziellen Verwertung in Verbindung stehen, dürfen nicht gewährt werden.

Umweltschutzbeihilfen sollen dazu dienen, die Anpassung der Produktionsanlagen in der Eisen- und Stahlindustrie an neue Umweltnormen zu erleichtern. Sie dürfen ein Nettosubventionsäquivalent von 15 vH der mit den Umweltschutzmaßnahmen verbundenen Investitionskosten nicht übersteigen.

Schließungsbeihilfen können lediglich in Form von Zuschüssen für Zahlungen der Unternehmen an freigesetzte oder vorzeitig in den Ruhestand getretene Arbeitnehmer gewährt werden.

Steinkohlenbergbau

Die Beihilfenaufsicht der Kommission im Bereich des Steinkohlenbergbaus stützt sich auf den EGKS-Vertrag, insbesondere auf Art. 95 Abs. 1. Die derzeit gültige Entscheidung der Kommission zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Kohleindustrie vom 30. Juni 1986 läßt den nationalen Regierungen einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der Maßnahmen zur Förderung des Steinkohlenbergbaus [ABl., b, Nr. L 177, 1.7.1986]. Als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten, Absatzhilfen, Investitionsbeihilfen sowie Beihilfen für das untertage arbeitende Personal, die Finanzierung von Sozialleistungen und die Deckung von Altlasten.

Beihilfen zum Ausgleich von Betriebsverlusten dürfen grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr gewährt werden, können jedoch bis zu 100 vH der Verluste betragen. In Ausnahmefällen, in denen das finanzielle Gleichgewicht

eines Unternehmens durch nicht abgedeckte Verluste der Vergangenheit ernsthaft gefährdet ist, können Beihilfen jedoch auch rückwirkend für die vorangegangenen zwei Haushaltsjahre bewilligt werden.

Beihilfen für den Export von Kohle und Koks in andere Mitgliedsländer werden als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen, sofern die resultierenden Exportpreise die Weltmarktpreise nicht unterschreiten. Investitionsbeihilfen können sowohl für Investitionsprogramme als auch für einzelne Investitionsvorhaben gewährt werden. Bei der Durchführung von Investitionsprogrammen müssen die Mitgliedsländer der Kommission mindestens einmal jährlich den Umfang der Investitionstätigkeit sowie die Höhe der bewilligten Subventionen melden. Die Beihilfenintensität darf jeweils 50 vH nicht überschreiten.

Neben den Beihilfen für das untertage arbeitende Personal sind auch Zuschüsse zu den Sozialleistungen im Steinkohlenbergbau grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Sie werden von der Kommission jedoch nur dann zugelassen, wenn der Anteil der Sozialleistungen an den Bruttolöhnen der im Steinkohlenbergbau beschäftigten Arbeiter über dem Durchschnitt anderer Wirtschaftszweige liegt. Schließlich können staatliche Beihilfen für die Kosten, die Unternehmen aus der Umstrukturierung ihrer Produktion entstanden sind und die nicht in Zusammenhang mit der laufenden Kohleförderung stehen, gewährt werden.

Kraftfahrzeugindustrie

Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Kraftfahrzeugindustrie vom 18. Mai 1989, der 1991 verlängert wurde, beschränkt die Subventionsvergabe der nationalen Regierungen auf einige wenige Beihilfeformen [ABL., a, Nr. C 123, 18.5.1989]. Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen sollen grundsätzlich nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Sie werden von einem Umstrukturierungsplan des betroffenen Unternehmens abhängig gemacht und dürfen die Begünstigten nicht in die Lage versetzen, ihren Marktanteil zu Lasten nicht geförderter Wettbewerber zu erhöhen. In Bereichen wie dem Nutzfahrzeugsektor, in dem erhebliche Überschußkapazitäten bestehen, kann die Kommission einen Kapazitätsabbau als Beitrag zur strukturellen Anpassung dieses Sektors verlangen. Auch gegenüber Investitionsbeihilfen vertritt die Kommission einen sehr restriktiven Standpunkt. Betriebsbeihilfen werden ebenfalls in der Regel nicht genehmigt, da sie unmittelbar verzerrende Auswirkungen auf den Wettbewerb in der Kraftfahrzeugindustrie haben. Neben den zu den allgemeinen Beihilfen zählenden Subventionen für Forschung und Entwicklung sowie Umweltschutz, deren Vergabe in speziellen Gemeinschaftsrahmen geregelt wird, gelten daher lediglich Ausbildungs- und Umschulungsprogramme für die Arbeitnehmer der Kraftfahrzeugindustrie als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Aufgrund dieses sehr restriktiven Gemeinschaftsrahmens ist zu erwarten, daß Subventionen an die Kraftfahrzeugindustrie zukünftig ausschließlich zur Erfüllung regionalpolitischer Zielsetzungen gewährt werden dürfen.

Technologieintensive Industrien

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften steht staatlichen Beihilfen für technologieintensive Wirtschaftszweige grundsätzlich positiv gegenüber [Kommission, 1976]. Sie hat daher, abgesehen von einigen sehr allgemeinen Richtlinien für Beihilfen an die Computer-, Elektronik- und Luftfahrtindustrie, keine bindenden Richtlinien für die Koordinierung der Subventionen an technologieintensive Wirtschaftszweige erlassen. Die Kommission fordert lediglich, daß die Finanzhilfen für technologieintensive Industrien die Kooperation zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten fördern.

Oberflächlich betrachtet scheint die Kommission den nationalen Regierungen einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der geeigneten Förderinstrumente für technologieintensive Industrien zu gewähren. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Kommission alle Subventionssysteme der Mitgliedsländer in diesem Bereich als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ansieht. Ein charakteristisches Beispiel stellt die Beurteilung der Beihilfen der französischen Regierung an die *Companie International pour l'Informatique* dar. Die französische Regierung beabsichtigte, diesem Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stets dann den Zuschlag zu geben, wenn das Angebot dieses Unternehmens in technischer Hinsicht dem anderer Wettbewerber überlegen ist. Die Kommission sah diese Art der Beihilfe als unvereinbar mit dem Prinzip des freien Handels für Güter und Dienstleistungen und dem Prinzip der Niederlassungsfreiheit an. Die Entscheidung verdeutlicht, daß das Fehlen von detaillierten und quantifizierbaren Richtlinien die Kommission in die Lage versetzt, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung nationaler Beihilfen im Rahmen von Einzelfallbeurteilungen durchzusetzen.

Die Kontrolle allgemeiner Subventionen

Unter allgemeinen Beihilfen versteht die EG-Kommission Subventionen, die trotz ihrer Bindung an bestimmte Förderbedingungen allen Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Regionen der Gemeinschaft gewährt werden können. Zu diesen Subventionen gehören Beihilfen für den Export von Gütern und Dienstleistungen in andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft und in Drittländer, allgemeine Investitionsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Subventionen zur Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Umweltschutzbeihilfen und Subventionen für Energiesparmaßnahmen. Nach der Auffassung der Kommission haben allgemeine Beihilfen nur sehr geringe Wettbewerbsverzerrungen im Handel zwischen den Mitgliedern der EG zur Folge, da diese Hilfen allen Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Regionen der EG zugänglich sind und aufgrund ihres horizontalen Charakters nicht zu einer Diskriminierung zwischen Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedsländern führen [Kommission, 1981, Ziff. 183; 1976, Ziff. 253–256]. Daher hat die Kommission grundsätzlich auf die Aufstellung detaillierter Rahmenpläne für die Gewährung allgemeiner Beihilfen verzichtet. Lediglich für die Beihilfen zur Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Gemeinschaft und für Umweltschutzbeihilfen sind spezielle und bindende Grundsätze festgelegt worden.

Förderung von Forschung und Entwicklung

Der im Dezember 1985 verabschiedete Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zielt generell auf eine Ausweitung der Kontrolle nationaler Beihilfenprogramme im Bereich der Forschung und Entwicklung ab [ABL., a, 1986, Nr. C 83, 11.4.1986]. Im einzelnen ist festgelegt, daß die Förderung von Projekten der Grundlagenforschung, die weder direkt noch indirekt kommerzielle Ziele verfolgen, mit den Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind. Unter dem Begriff der industriellen Grundlagenforschung versteht die Kommission eigenständige theoretische oder experimentelle Arbeiten, deren Ziel es ist, ein neues oder verbessertes Verständnis der Gesetze von Wissenschaft und Technik einschließlich ihrer Anwendung auf bestimmte Wirtschaftszweige zu gewinnen. Neben der Subventionierung der industriellen Grundlagenforschung fallen auch Beihilfen für die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit an Hochschulen oder staatlichen Forschungsinstituten nicht unter Art. 92 EWGV, sofern sie nicht im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen durchgeführt werden. Da Beihilfen für die angewandte Forschung und Entwicklung grundsätzlich nicht mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind, überprüft die Kommission in diesem Bereich die potentiellen Wettbewerbswirkungen der nationalen Subventionen von Fall zu Fall. Die angewandte Forschung beinhaltet nach Auffassung der Kommission Forschungs- und Experimentierarbeiten auf der Basis der Ergebnisse der industriellen Grundlagenforschung mit dem Ziel, neue Kenntnisse zu gewinnen, um die Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen zu fördern.

Die Intensität der Beihilfen für die industrielle Grundlagenforschung ist in der Regel auf 50 vH der Bruttokosten eines Vorhabens oder Programms begrenzt. Die Kommission strebt an, die Beihilfenintensität mit zunehmender Marktnähe der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit zu verringern. Der zugelassene Umfang der Förderung angewandter Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wird daher von der Kommission im Einzelfall beurteilt. Bei Vorhaben von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung, die an gemeinschaftliche Programme geknüpft sind und in den am stärksten benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft oder in Verbindung mit speziellen Sozialleistungen durchgeführt werden, kann ein höheres Beihilfenniveau gewährt werden. In ihrer Entscheidungspraxis läßt die EG-Kommission in der Regel ein Beihilfenniveau von 25 vH der Bruttokosten zu. Für die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung und der Grundlagenforschung in kleinen und mittleren Unternehmen können die Beihilfenhöchstgrenzen um 10 Prozentpunkte angehoben werden.

Umweltschutzbeihilfen

Mit dem im Jahr 1974 verabschiedeten Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, der ursprünglich lediglich für eine Übergangsperiode bis Ende 1980 Gültigkeit haben sollte, aber zweimal bis Ende 1992 verlängert wurde, strebt die Kommission neben einer möglichst weitgehenden Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel vor

allem die Durchsetzung nationaler und gemeinschaftlicher Umweltschutzregelungen an, die auf dem Verursacherprinzip beruhen [Kommission, 1974]. Staatliche Hilfen sollen daher lediglich für die Anpassung der bestehenden Produktionstechniken an die neuen Umweltschutznormen gewährt werden. Betriebsbeihilfen mit dem Ziel, den Unternehmen die Anpassung an bereits bestehende Umweltschutzaufgaben zu erleichtern, gelten dagegen nach diesem Rahmenplan als mit dem Gemeinsamen Markt grundsätzlich nicht vereinbar. Umweltschutzbeihilfen dürfen nur bereits bestehenden Unternehmen zur Anpassung solcher Produktionsanlagen gewährt werden, die bereits seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind. Neugegründete Unternehmen und neu installierte Anlagen dürfen nicht unterstützt werden.

Ausnahmen von dieser Regelung sind jedoch zugelassen, wenn die Umweltschutzbestimmungen der EG zu schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen für die Unternehmen in den Mitgliedstaaten führen. Diese Ausnahmeregelung hat vor allem dann Gültigkeit, wenn in Drittländern keine oder weniger restriktive Umweltauflagen bestehen oder diese Länder selbst Umweltschutzbeihilfen vergeben. Die Beihilfenintensität ist jedoch in allen Fällen auf ein Nettosubventionsäquivalent von 15 vH der Investitionskosten beschränkt.

Defizite und Reformpotential der EG-Beihilfenaufsicht

Obwohl staatliche Subventionen seit der Gründung der EG von den Mitgliedsländern als Instrument der nationalen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden und die Beihilfenaufsicht schon seit Inkrafttreten des EWG-Vertrags zu den Aufgaben der Kommission gehört, begann die EG erst Anfang der siebziger Jahre, Richtlinien für die Gewährung nationaler Beihilfen aufzustellen. Im Hinblick auf die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes strebte sie vorrangig an, die tarifären Handelshemmnisse in der EG abzubauen. Erst als deutlich wurde, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten nationale Subventionen als Substitute für direkte Handelsschranken einsetzen, erkannte die Kommission die Bedeutung einer supranationalen Beihilfenaufsicht für die Sicherung des freien Wettbewerbs zwischen den EG-Mitgliedsländern und machte in zunehmendem Maße Gebrauch von ihren Kompetenzen nach Art. 92–94 EWGV.

Gemessen an den Zielen des EWG-Vertrags, der den Mitgliedstaaten auferlegt, ein System zu errichten, „das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“ (Art. 3 lit. f EWGV), gehört die Aufsicht über nationale Beihilfen zu den fundamentalen Aufgaben der EG-Kommission. Denn sie trägt grundsätzlich dazu bei, nationale Distributionskanäle zu verschließen und so den Einfluß ökonomischer Interessengruppen zu begrenzen sowie einen Subventionswettlauf zwischen den nationalen Regierungen zu verhindern. Die dargestellte Praxis der Beihilfenaufsicht läßt den Mitgliedsländern jedoch einen erheblichen Spielraum bei der Gewährung wettbewerbsbeschränkender Subventionen.

Tabelle 3 verdeutlicht, daß die Mitgliedsländer der EG von ihrer Gestaltungs-freiheit im Rahmen der EG-Beihilfenaufsicht Gebrauch machen und unterschiedliche Schwerpunkte für die Subventionsvergabe gewählt haben. Dies gilt

Tabelle 3 – Beihilfen in den EG-Mitgliedstaaten nach Zielen und Wirtschaftszweigen 1981–1988 (vH)

	Bel- gien	Däne- mark	Deusch- land	Frank- reich	Grie- chen- land	Ir- land	Ita- lien	Lu- xem- burg	Nie- der- lande	Ver- einig- tes König- reich	EG- 10
Allgemeine Beihilfen	4,3	18,9	12,9	20,3	55,1	33,8	32,3	3,5	25,5	16,8	22,6
Forschung und Entwicklung ...	2,8	8,5	7,2	1,3	5,7	0,9	2,6	0,2	4,6	5,8	3,9
Umwelt und Energie	0,2	3,9	1,3	0,5	0	0	0,4	0	3,1	0,2	0,7
Kleine und mittlere Unternehmen ...	2,9	0,3	2,5	0,4	3,4	1,2	2,6	1,2	13,0	1,4	2,3
Handel, Export ...	2,4	5,9	0,5	12,5	45,9	31,7	4,8	0,3	1,5	7,9	6,4
Investitionshilfen ...	3,4	0,5	0,5	5,5	0	0	4,5	1,7	2,9	1,5	3,2
Andere	2,6	0	0,9	0	0	0	17,4	0	0,4	0,1	6,2
Sektorbeihilfen ...	81,1	79,8	69,0	77,4	27,6	50,7	46,6	91,6	67,0	68,6	63,1
Agrar, Fischerei ...	4,2	30,3	7,4	17,5	0,4	24,5	7,0	8,7	21,0	12,3	10,5
Eisen und Stahl ...	10,6	0,8	1,9	9,1	0	2,7	5,9	27,2	1,6	7,5	5,8
Schiffbau	1,5	14,2	0,9	3,0	0,4	0,4	0,9	0	3,3	5,1	2,0
Transport	34,7	34,2	31,0	26,4	12,9	12,4	23,4	55,7	31,2	16,1	25,7
Kohlenbergbau ...	27,7	0	26,2	13,7	0	0	0	0	0	21,9	12,7
Andere	2,4	0,3	1,5	7,7	13,9	10,6	9,4	0	9,9	5,7	6,4
Regionalbeihilfen ...	4,6	1,3	18,0	2,3	17,3	15,5	21,1	4,9	7,5	14,6	14,3

Quelle: OECD [b]; eigene Zuordnungen und Berechnungen.

sowohl im Hinblick auf die Verteilung der gewährten Finanzmittel zwischen den drei großen Bereichen Strukturförderung, Regionalförderung und Allgemeinförderung als auch für die Allokation der Subventionen innerhalb dieser Gruppen. So variiert der Anteil der Sektorbeihilfen an den gesamten Subventionen zwischen 91,6 vH in Luxemburg und 27,6 vH in Griechenland. Der Anteil der regionalen Fördermittel schwankt zwischen 21,1 vH in Italien und 1,3 vH in Dänemark, während für allgemeine Beihilfen in Griechenland 55,1 vH und in Luxemburg lediglich 3,5 vH des Gesamtetats aufgewendet werden. Auch innerhalb der Gruppen der sektoralen und allgemeinen Subventionen, die hier von besonderem Interesse sind, erfolgt eine nach Ländern unterschiedliche Schwerpunktlegerung. Im Bereich der Sektorförderung ragen aus dem EG-Durchschnitt vor allem die Subventionen für den Agrarsektor in Dänemark, Irland und den Niederlanden, für die Eisen- und Stahlindustrie in Luxemburg, Belgien und Frankreich, für den Schiffbau in Dänemark und dem Vereinigten Königreich sowie für den Kohlenbergbau in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich heraus.

Der Spielraum, der den nationalen Regierungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht der EG verbleibt, resultiert vor allem aus dem weitgehenden Fehlen

eindeutiger, bindender supranationaler Regeln. Die Richtlinien der Kommission für die nationale Vergabepraxis geben zwar grobe Anhaltspunkte über die genehmigungsfähigen Beihilfeninstrumente in den einzelnen Wirtschaftszweigen, aber die Vielzahl der in den Koordinierungsgrundsätzen enthaltenen qualitativen Bedingungen lassen Fall-zu-Fall-Entscheidungen zur Regel werden. Übersicht 1 verdeutlicht darüber hinaus, daß lediglich in Einzelfällen bestimmte Subventionsarten als völlig unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden. Auch Beihilfenhöchstgrenzen sind nur in Ausnahmefällen festgelegt worden.

Das Instrument der fallweisen Entscheidungen eröffnet der EG-Kommission gleichzeitig die Möglichkeit, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfenpolitik durchzusetzen und auf indirektem Weg Ansätze einer EG-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird vor allem an der unterschiedlichen Behandlung der Beihilfen für Krisenindustrien einerseits und für technologieintensive Wirtschaftszweige andererseits deutlich (Übersicht 1). Während im letzteren Bereich grundsätzlich alle Subventionsinstrumente als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, ist die Aufsichtspraxis im Hinblick auf Krisenindustrien weitaus restriktiver. Eine tendenzielle Verlagerung der Kompetenz für die Ausgestaltung sektorpolitischer Maßnahmen auf EG-Organen ist im Hinblick auf eine Förderung technologieintensiver Wirtschaftszweige ökonomisch jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Bildung von Humankapital an einem Standort landesübergreifende externe Effekte zur Folge hat, wie es die „neue“ Wachstumstheorie impliziert. Hierfür gibt es bisher allerdings keine empirischen Belege.

Darüber hinaus läßt die EG-Kommission im Rahmen ihrer Beihilfenaufsicht zu, daß nationale Regierungen mit der Vergabe sektorspezifischer Hilfen auch regionalpolitische Zielsetzungen verfolgen. Dies steht jedoch im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innerschäftlichen Handel. Das Wettbewerbsziel verlangt, daß für alle Beteiligten die gleichen supranationalen Spielregeln gelten. Nur unter dieser Bedingung ist die Wettbewerbsaufsicht eine staatliche Leistung, die auf EG-Ebene anzusiedeln ist. Werden dagegen, wie im Rahmen der Regionalpolitik, auch Konvergenzziele verfolgt und an sektorale und allgemeine Beihilfen in relativ ärmeren Regionen der Gemeinschaft weniger restriktive Maßstäbe angelegt als an reichere, wie es zunehmend die Praxis der Subventionskontrolle ist, so wird die EG-Beihilfenaufsicht zu einem Instrument einer eigenständigen EG-Strukturpolitik, für die es keine ökonomische Rechtfertigung gibt.

Die Problematik der geltenden Aufsichtspraxis besteht darin, daß sie gleichzeitig drei unterschiedliche Ziele anstrebt. Erstens soll sie zu einer Sicherung der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes beitragen, zweitens aber gleichzeitig den nationalen Regierungen einen Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die Struktur der vergebenen Subventionen einräumen und drittens die Durchsetzung einer eigenständigen EG-Strukturpolitik ermöglichen. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten ist jedoch dem Wettbewerbsziel der Vorrang zu geben, da die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung von Effizienzgewinnen im Rahmen des

Binnenmarktprogramms ist. Die gegenwärtig praktizierte Beihilfenaufsicht, die sich mehr auf die Skizzierung der zulässigen Subventionsinstrumente und weniger auf eine Begrenzung der Subventionshöhe konzentriert, ist daher reformbedürftig.

Einerseits sollte durch eine Begrenzung der Spielräume der nationalen Regierungen bei der Subventionsvergabe eine Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht angestrebt werden. Andererseits erscheint es jedoch auch angebracht, den Einfluß der EG-Kommission auf die Struktur der nationalen Beihilfen zu begrenzen. Die derzeit geltenden interpretationsfähigen Aufsichtsregeln haben den Europäischen Gerichtshof dazu veranlaßt, im Rahmen seines Leeuwarder-Urteils⁵ eine detaillierte quantitative Überprüfung der Handlungswirkungen jeder einzelnen Beihilfe zu fordern. Eine solche Regelung würde den strukturpolitischen Spielraum der EG-Kommission weiter erhöhen, da die wettbewerblichen Folgen einzelner Subventionen in der Regel kaum quantitativ abzuschätzen sind. Beide Ziele könnten durch eine stärkere Selbstbindung der EG-Entscheidungsorgane bei der Beurteilung nationaler Subventionen erreicht werden. Ein geeignetes Instrument hierfür wäre die Festlegung absoluter Höchstgrenzen für die Beihilfen in den einzelnen Wirtschaftszweigen. Bisher ist das Instrument der Beihilfenhöchstgrenzen in der sektoralen Subventionskontrolle nur vereinzelt angewendet worden (Übersicht 1), obwohl es gleichzeitig eine Minimierung der Wettbewerbsverzerrungen und eine begrenzte Gestaltungsfreiheit für die nationalen Regierungen ermöglicht. Um die Einflußnahme der EG-Kommission auf die Richtung der nationalen Strukturpolitiken zu begrenzen, sollten für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen festgelegt werden. Auf eine Differenzierung der Beihilfenintensität nach Sektoren und Regionen sollte auch aus politökonomischen Gründen verzichtet werden. Will man das Wettbewerbsziel noch weiter in den Vordergrund stellen, so könnte man auch darüber nachdenken, nach unten flexible Höchstgrenzen einzuführen, deren jeweiliges Niveau sich an der niedrigsten vergebenen Subvention aller Mitgliedstaaten orientiert. Auf diese Weise könnte gleichzeitig der Standortwettbewerb der Regionen intensiviert werden.

Zusammenfassung

Der auf den Beschlüssen des Gipfels von Maastricht basierende Vertrag über die Europäische Union hat die strukturpolitischen Weichen für den Fortgang der europäischen Integration falsch gestellt. Denn durch die in Maastricht angestrebte Ausweitung der strukturpolitischen Kompetenzen der EG in der Industriepolitik, der Technologiepolitik sowie der Regional-, Umwelt- und Ver-

⁵ Im Prozeß der Leeuwarder Papierwarenfabrik BV gegen die EG-Kommission ging es um die Frage, ob und inwieweit die staatlichen Subventionen der Niederlande den Wettbewerb der Gemeinschaft beeinträchtigen. Die EG-Kommission hatte die Beihilfen an Leeuwarder als nicht mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar eingestuft. Der Europäische Gerichtshof widersprach dieser Auffassung, da nach seiner Meinung eine Beurteilung der resultierenden Wettbewerbswirkungen nur im Rahmen einer quantitativen Marktanalyse möglich ist, die die Kommission jedoch nicht vorlegen konnte [Schüna, 1987, S. 5].

kehrspolitik wurden die Kernbereiche des europäischen Integrationsprozesses, die Handels- und die Wettbewerbspolitik, aus dem Auge verloren. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die im Vertrag über die Europäische Union beschlossene strukturpolitische Kompetenzverlagerung zugunsten der EG weitgehend den ökonomischen Effizienzkriterien der Theorie des fiskalischen Föderalismus widerspricht, wie einschlägige Untersuchungen verdeutlichen, und der Integrationsprozeß in der Handels- und Wettbewerbspolitik bei weitem noch nicht abgeschlossen ist, wie die vorstehende Analyse gezeigt hat. In der Handelspolitik wirkt sich vor allem der Fortbestand der Ausnahmeregelungen des Art. 115 EWGV, die Abweichungen von der gemeinsamen Handelspolitik der EG legalisieren, hemmend auf die Integration der innergemeinschaftlichen Märkte aus. Die Streichung des Art. 115 EWGV gehört daher auf die Agenda der vordringlichen Maßnahmen zur Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen. In der Wettbewerbspolitik sind es insbesondere die auslegungsfähigen, qualitativen Regeln des EG-Aufsichtssystems über sektorale Beihilfen, die eine weitere Integration der Mitgliedstaaten behindern. Hier sollte der Integrationsprozeß durch die Festlegung von brancheneinheitlichen Höchstgrenzen für die nationale Vergabe von Subventionen vertieft werden.

Literaturverzeichnis

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (ABL.) [a], Mitteilungen und Bekanntmachungen. Luxemburg, versch. Jgg.
 - [b], Rechtsvorschriften. Luxemburg, versch. Jgg.
 KLODT, Henning, Jürgen STEHN, Claus-Friedrich LAASER, Rainer MAURER, Axel D. NEU, Rüdiger SOLTWEDEL, Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.
 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission), Berichte über die Wettbewerbspolitik. Brüssel, versch. Jgg.
 LAASER, Claus-Friedrich, Rüdiger SOLTWEDEL, Alfred BOSS, Henning KLODT, Harmen LEHMENT, Jörg-Volker SCHRADER, Jürgen STEHN, Gesamteuropäische Integration und ihre Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien, in Vorbereitung.
 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)
 [a], International Trade Statistics Data Tapes. Paris 1991.
 - [b], National Accounts, Vol.II. Paris, lfd. Jgg.
 SCHERPENBERG, Jens van, Ordnungspolitik im EG-Binnenmarkt: Auftrag für die Politische Union. Baden-Baden 1992.
 SCHINA, Despina, State Aids under the EEC Treaty: Articles 92 to 94. Oxford 1987.
 SIEBERT, Horst, „Bedingungen für eine stabile Währung“. Die Weltwirtschaft, H. 1, 1992, S. 40-49.
 STEHN, Jürgen, Maastricht und das Subsidiaritätsprinzip. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 553, Januar 1993.