ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dickertmann, Dietrich; Leiendecker, Annemarie

Article — Digitized Version

Der Beihilfenbericht der Europäischen Kommission auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich; Leiendecker, Annemarie (2000) : Der Beihilfenbericht der Europäischen Kommission auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 12, pp. 730-738

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40521

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dietrich Dickertmann, Annemarie Leiendecker*

Der Beihilfenbericht der Europäischen Kommission auf dem Prüfstand

Nahezu täglich konfrontiert die Europäische Kommission die Öffentlichkeit mit Aspekten staatlicher Subventionen. Demgegenüber wurde der Beihilfenbericht der Europäischen Gemeinschaft bisher kaum ins Blickfeld einer weiteren Öffentlichkeit gerückt. Genügt die Berichterstattung den Grundsätzen der Vergleichbarkeit, Übersichtlichkeit und Vollständigkeit?

Gemäß Art. 88 Abs. 1 und Abs. 3 EG-Vertrag überprüft die Kommission fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die dort bestehenden und geplanten Beihilferegelungen auf deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt. Was bei dieser Auftragslage als Beihilfe zu gelten hat, regelt zuvor Art. 87 EG-Vertrag: Dort werden im Abs. 1 die Beihilfen definiert und grundsätzlich für unzulässig mit dem Prinzip des Gemeinsamen Marktes erklärt. Das betrifft Fördermaßnahmen jedweder Art, wenn es sich dabei um staatliche Leistungen oder aus staatlichen Mitteln gewährte Unterstützungen handelt, welche bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten dadurch beeinträchtigt wird.

Zugleich wird im Art. 87 Abs. 2 und Abs. 3 EG-Vertrag das in Abs. 1 enthaltene Verbot durch Ausnahmeregeln gelockert. Danach sind acht Fördermaßnahmen trotz ihres Beihilfecharakters mit dem Prinzip des Gemeinsamen Marktes vereinbar oder können damit als vereinbar angesehen werden. Dabei ist auf eine unbestimmt bleibende Ausnahmeregel gemäß Art. 87 Abs. 3 Buchstabe e) im Sinne einer ersten Escape-Klausel besonders aufmerksam zu machen. Überdies kann der Ministerrat gemäß Art. 88 Abs. 2, Satz 3 EG-Vertrag auf Antrag eines Mitgliedstaates eine bereits gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Art. 87 EG-Vertrag durch einen einstimmigen Beschluss zulassen, sofern außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen (eine zweite Escape-Klausel).

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 58, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier; Annemarie Leiendecker, 32, Dipl.-Volkswirtin, ist ebendort wissenschaftliche Mitarbeiterin.

Zudem wurde für die Gewährung von Beihilfen mit einem niedrigen Mitteleinsatz zur Verfahrensvereinfachung ein weiterer Ausnahmetatbestand in Form der De-minimis-Regelung geschaffen. Demnach gehören Beihilfen gleich welcher Art und Zielsetzung, die für ein Unternehmen ein Subventionsäquivalent von insgesamt 100000 Euro innerhalb von drei Jahren nicht überschreiten, nicht in den Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag[1].

Mit diesen Vorgaben hat die Kommission die Beihilfenpolitik in den Mitgliedstaaten zu prüfen und gegebenenfalls adäquate Maßnahmen vorzuschlagen, welche für einen funktionsgerechten gemeinsamen Markt unumgänglich sind. Dies gründet naturgemäß nicht zuletzt auf einer ordnungsgemäßen und vollständigen Unterrichtung der Kommission seitens der Mitgliedstaaten (Notifizierungspflicht).

Chronologie der Beihilfenberichterstattung

Bei einer solchen Fallbetrachtung liegt es nahe, daraus eine Zusammenfassung der Einzelmaßnahmen abzuleiten, um so eine überschaubare Darstellung und Bewertung der Beihilfenpolitik zu ermögli-

* Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags wird in einem Sammelband erscheinen; D. Dickertmann, A. Leiendecker: Der Beihilfenbericht der Europäischen Union: Darstellung und Bewertung in: F. Söllner, A. Wilfert (Hrsg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates, Heidelberg, S.74-129, erscheint demnächst.

[1] Diese Regelung ist nicht im EG-Vertrag verankert, sondern beruht auf einer gesonderten Vereinbarung zur Verwaltungsvereinfachung und Stützung kleiner und mittlerer Unternehmen. Vgl. dazu Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über „de minimis"-Beihilfen, ABl. 96/C 68/06 v. 6.3.1996, S. 9 f.; siehe auch dies.: Vademecum Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen v. 1.6.1999, im Internet: http://europa.eu.int/comm/competition/stateaid/others (21.8.2000), S. 11.

[2] Überdies werden im Bericht über die Wettbewerbspolitik der Kommission alljährlich in einem Abschnitt diesbezügliche Ausführungen über das Prüfverfahren zur Beihilfenpraxis in den Mitgliedstaaten präsentiert. Vgl. Europäische Kommission: XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik – 1999, im Internet: http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/1999/sec_2000_720/de.pdf (25.8.2000).

chen[2]. Auf dieser Überlegung gründet die Beihilfenberichterstattung[3]. Es verwundert nicht, dass die Kommission in dieser Richtung tätig geworden ist – ohne jedoch dabei konkret an eine vertragliche Verpflichtung gebunden zu sein. Sie beschloss im Jahr 1985, die Beihilfenberichterstattung aufzunehmen und gab dazu vor, „ein Weißbuch über alle Beihilfearten (zu) erstellen, ..., um den Umfang der Beihilfeströme und die wichtigsten Beihilfemechanismen genau bestimmen zu können"[4].

Eine besondere Arbeitsgruppe als „Task Force"[5] bei der Generaldirektion IV (Wettbewerb) wurde mit der Beihilfenberichterstattung dahingehend beauftragt, „einen besseren Überblick über Umfang, Tendenzen und Ziele der von den Mitgliedstaaten eingesetzten Beihilfeinstrumente zu erhalten"[6]. Die von der „Task Force" ermittelten Arbeitsergebnisse veranlassten die Kommission am 21. Dezember 1988, „einen ersten Bericht über staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten während der Jahre 1981 bis 1986 zu veröffentlichen ... Die Kommission sieht solche Transparenzverbesserungen als unbedingt notwendig an, um die Wirksamkeit ihrer Politik im Bereich staatlicher Beihilfen, insbesondere aus der Sicht der Vollendung des Binnenmarktes, zu erhöhen"[7]. Mit diesem Weißbuch beabsichtigte die Kommission zudem, ihre Kenntnisse über die verschiedenen nationalen Beihilfen zu erweitern – mit dem Ziel, eine übermäßige Förderung bestimmter Unternehmen oder Gebiete zu vermeiden[8]. Zwischenzeitlich hat die Kommission acht Beihilfenberichte vorgelegt, um den vorstehend aufgeführten Zielsetzungen gerecht zu werden[9].

Der von der Kommission am 11. April 2000 publizierte Achte Bericht über staatliche Beihilfen umfasst den Fünfjahreszeitraum von 1994 bis 1998[10]. Er aktualisiert den vorhergehenden Beihilfenbericht um ein Jahr, korrigiert aber auch historische Zahlenangaben, soweit das erforderlich ist. Die Analyse der Daten erfolgt anhand der gleitenden Jahresdurchschnitte für den Zeitraum 1996 bis 1998 und für die Jahre 1994 bis 1996 zu konstanten Preisen des Jahres 1997. Der zugehörige Berichtsteil umfasst 68 Seiten; drei Anhänge beanspruchen weitere 68 Seiten.

Funktionen des Beihilfenberichts

Einführend erläutert die Kommission den Hintergrund und die Vorgehensweise bei der Berichterstattung: Die europäische Wettbewerbspolitik trägt demnach zur Wahrung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs bei, deren zentrale Komponente die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle darstellt. Eine derartige Überwachung staatlicher Beihilfen wird als unverzichtbar angesehen, um wettbewerbsverzerrenden Effekten, einer Untergrabung der wirtschaftlichen Leistungsanreize, einer ineffizienten Ressourcenallokation und den damit einhergehenden wirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen entgegenzuwirken.

Mit der Berichterstattung verfolgt die Kommission das Ziel, ein notwendiges Maß an Transparenz zu erreichen, um ihre Beihilfenpolitik und die daraus abzuleitenden Maßnahmen der Kontrollpolitik gegenüber den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit darzulegen. Darüber hinaus soll der Beihilfenbericht sowohl für die EU-Beitrittsländer (mit Blick auf die Ost-Erweiterung) als auch für Drittländer (unter Einschluss internationaler Organisationen) als Beispiel gelten, was die Europäische Union an Transparenz erwartet[11].

Zweckbestimmungen der Beihilfen

Gegenstand des Berichts sind sodann die nationalen Beihilfen der Mitgliedstaaten für das Verarbeitende Gewerbe, für die Landwirtschaft, für die Fischerei, für den Kohlebergbau, für den Verkehr, für Finanzdienstleistungen und für die Bereiche des Tourismus, der

---

[3] Eine Vorbildfunktion ist dazu zweifellos der Subventionsberichterstattung in Deutschland zuzusprechen. Siehe auch Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) v. 8. Juni 1967 für die Jahre 1997 bis 2000 (17. Subventionsbericht), BTag-Drucksache 14/1500 v. 13.8.1999. Siehe dazu auch K. D. Diller: Subventionsberichterstattung in Europa, in: J. Starbatty (Hrsg.): Europäische Integration: Wieviel Wettbewerb – wieviel Bürokratie?, Essen 1990, S. 86 ff.

[4] Europäische Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 1985, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/85 v. 12. März 1985, S. 24 f.

[5] Siehe dazu Europäische Kommission: Fünfzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg 1986, S.147.

[6] Europäische Kommission: Stichwort Wettbewerb – Staatliche Beihilfen, Ziff. 2.1.119, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 12/1988, S. 71 f.

[7] Ebenda.

[8] Europäische Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 1985, a.a.O., S. 24.

[9] Die ersten sechs Berichte erschienen im zweijährigen Turnus. Die Folgeberichte korrigieren und aktualisieren die Angaben des jeweils vorhergehenden Berichts zunächst um zwei Jahre und dann nur um ein Jahr. Die Zahlenangaben beruhen dabei auf gleitenden Jahresdurchschnitten für zwei sich jeweils um ein Jahr überschneidende Dreijahreszeiträume. Zudem differenziert die Kommission ihre Angaben derart, dass sie die Daten nach den nominalen Beträgen aufführt und auf der Grundlage konstanter Preise ermittelt. Den Wechsel auf die jährliche Berichterstattung hielt die Kommission im Jahr 1999 zur Verbesserung der Transparenz für zweckmäßig.

[10] Vgl. Europäische Kommission: Achter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, Brüssel 2000 (nachfolgend zitiert: Achter Beihilfenbericht), S. 9.

[11] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S.7 f.

Medien und der Kultur sowie der Beschäftigung und Ausbildung. Demgegenüber sind die Gemeinschaftsbeihilfen mit vergleichbaren funktionalen Zielsetzungen, die über Gemeinschaftsfonds und -instrumente unmittelbar aus dem EU-Haushalt oder auch über Nebenhaushalte bezahlt werden, im Textteil nicht enthalten, sondern werden nur nachrichtlich im Anhang III aufbereitet.

Die zu den nationalen Beihilfen jeweils vorgetragenen Erläuterungen werden mit zugehörigen Tabellen und mit entsprechend zusammengestellten Beihilfenquoten belegt. Neben einer vergleichenden Darstellung der Entwicklung des Beihilfenvolumens und der Beihilfenstruktur innerhalb der genannten zwei Dreijahresdurchschnitte wird zudem eine vergleichende Betrachtung der jeweiligen Angaben zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen. Dabei ist die Analyse am Kriterium der Kohäsion ausgerichtet: Geprüft wird, wie sich die Verteilung der Beihilfen zwischen den Kohäsionsländern (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) und den vier größten Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien) entwickelt hat.

Verarbeitendes Gewerbe

Im Detail wird der Darstellung und Analyse der staatlichen Beihilfen an das Verarbeitende Gewerbe (Teil I) eine besonders hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Das gründet nicht zuletzt auf dem Umstand, dass diese im Jahr 1998 mit 29,7 Mrd. Euro (bei konstanten Preisen) oder mit 33,5% den größten Anteil am gesamten staatlichen Fördervolumen in Höhe von 88,6 Mrd. Euro einnehmen[12]. Darüber hinaus erstreckt sich die Berichterstattung auch auf die Aufschlüsselung der Beihilfen nach der horizontalen, sektoralen und regionalen Zweckbestimmung sowie auf die einzelnen Beihilfeformen: Im Rahmen der horizontalen Zweckbestimmung werden die Fördermaßnahmen unter anderem für Forschung und Entwicklung, für den Umweltschutz einschließlich Energieeinsparung sowie für kleine und mittlere Unternehmen erfasst. Dazu zählen auch Adhoc-Beihilfen zur Bekämpfung akuter Notlagen. Bei den Fördermaßnahmen mit einer sektoralen Zweckbestimmung werden solche für den Schiffbau, für die Stahlindustrie und für die Kfz-Industrie extrahiert dargestellt. Die Beihilfen mit einer regionalen Zweckbestimmung betreffen vorwiegend Gebiete mit außergewöhnlich ungünstigen Lebens- und Arbeitsbedingungen[13].

Bezüglich der Beihilfeformen werden die einzelnen Leistungsarten und deren Verwendungshäufigkeit durchgezählt: Danach erreichen, als Durchschnittswerte für die Jahre 1996 bis 1998, die Zuschüsse einen Anteil von 58% gefolgt von den Steuerbefreiungen mit einem Anteil von 23%. Auf Kapitalbeteiligungen (4%), zinsgünstige Kredite und Steuerstundungen (12%) sowie Bürgschaften (3%) wird demgegenüber wenig zurückgegriffen[14].

Andere Beihilfebereiche

Die Berichterstattung über die anderen Beihilfebereiche (Teile II bis VIII) ist sehr viel kürzer gehalten und verzichtet auf ein einheitliches Berichtsraster. Die Ausführungen erstrecken sich auf eine Darstellung der für diese Sektoren geltenden gemeinschaftlichen Vergabebedingungen sowie auf eine Interpretation der dafür bereitgestellten finanziellen Leistungen. Während bei den Sektoren Fischerei, Kohlebergbau und Verkehr (Teile III, IV und V) die Gemeinschaftspolitik noch vergleichsweise ausführlich dargelegt wird, sind die Ausführungen zu den Sektoren Landwirtschaft, Finanzdienstleistungen, Tourismus, Medien und Kultur sowie Beschäftigung und Ausbildung (Teile II, VI, VII und VIII) demgegenüber oberflächlich konzipiert. Die genannten Bereiche wurden im Jahr 1998 mit einem Gesamtbetrag von 58,9 Mrd. Euro unterstützt, der mit den 88,6 Mrd. Euro für das gesamte Fördervolumen zu vergleichen ist. Der Anteilswert beträgt 66,5% für die benannten Förderbereiche[15].

Die zahlenmäßige Zusammenfassung aller im Bericht behandelten staatlichen Fördermaßnahmen erfolgt gemeinsam mit dessen Erläuterung im Teil IX unter Verwendung der Einzeldaten für die erfassten 15 Mitgliedsländer. Dargestellt wird zum einen der Gesamtumfang aller staatlichen Beihilfen in der Gemeinschaft in absoluten Beträgen; für die Gemeinschaft ergibt sich ein jahresdurchschnittlicher Betrag für den Zeitraum 1996 bis 1998 von 93,1 Mrd. Euro. Zum anderen werden die ermittelten absoluten Zahlen für den genannten Zeitabschnitt in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (durchschnittlich 1,12%), zu der Anzahl der Beschäftigten (durchschnittlich 526 Euro je Beschäftigten), zu den staatlichen Gesamtausgaben (durchschnittlich 2,35%) sowie zur Bevölkerungszahl (durchschnittlich 214 Euro je Einwohner) gesetzt. Bei diesen Berechnungen bleiben jedoch – gegenüber den Angaben bei den absoluten Zahlen – die Daten für die Landwirtschaft ohne eine Begründung unberücksichtigt.

---

[12] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 119.

[13] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 16 ff.

[14] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 30 f.

[15] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 119.

Ergebnisse für nationale Beihilfen

Der Textteil des Beihilfenberichts wird mit einer zusammenfassenden Darlegung der Ergebnisse sowie den daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beihilfenpolitik der Kommission beendet: Demnach verringerte sich das gesamte Beihilfenvolumen um 10,5% von durchschnittlich 104,2 Mrd. Euro (1994 bis 1996) auf 93,1 Mrd. Euro (1996 bis 1998). Die nationalen Beihilfen für das Verarbeitende Gewerbe konnten im Jahresdurchschnitt von 38,5 Mrd. Euro (1994 bis 1996) auf 32,6 Mrd. Euro (1996 bis 1998) oder um 15% vermindert werden. Die Fördermaßnahmen im Verarbeitenden Gewerbe wurden hinsichtlich der staatlichen Budgets zum größten Teil (73%) als ausgabewirksame Beihilfen gewährt, so dass der Anteil der weniger transparenten einnahmewirksamen Steuervergünstigungen entsprechend gering ausfiel. Zudem vermerkt der Bericht, dass die Beihilfengewährung zugunsten der erwähnten Kohäsionsländer von 7,8% (1994 bis 1996) auf 9,3% (1996 bis 1998) gestiegen ist, während die Beihilfen in den genannten vier großen Volkswirtschaften von 84% (1994 bis 1996) auf 80% (1996 bis 1998) zurückgeführt wurden[16]. Ergänzend dazu ist der Umfang der nationalen Beihilfen mit einer länderspezifischen Zuordnung zur Kenntnis zu nehmen: Demnach ist Deutschland vor Italien, Frankreich und Großbritannien größter Beihilfengeber während der Jahre 1996 bis 1998 mit einem Anteil von 33,6% am gesamten Beihilfevolumen. Abgesehen von Luxemburg stehen die Mitgliedstaaten Finnland und Irland am Ende der Skala der 15 Leistungsträger.

Nach alledem unterstreicht die Kommission abschließend die zentrale Rolle der Beihilfenüberwachung zur Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs in der Gemeinschaft[17]. Dadurch wird letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft verbessert sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erreicht. Aufgrund des nach wie vor zu hohen Gesamtbeihilfenvolumens (88,6 Mrd. Euro/1998) fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, den erreichten Abwärtstrend bei der Beihilfengewährung verstärkt zu verfolgen sowie insbesondere die wettbewerbsverzerrenden Adhoc-Beihilfen (7,1 Mrd. Euro/1998) zu vermeiden.

Außerdem kündigt die Kommission an, um die Transparenz als „Schlüsselaspekt einer europäischen Beihilfekontrolle" zu erhöhen, „ein Register und einen Anzeiger für staatliche Beihilfen"[18] schaffen zu wollen. Damit soll es den Mitgliedstaaten und Beihilfeempfängern ermöglicht werden, die notwendigen Informationen über die Umsetzung von EU-Entscheidungen zu erhalten[19].

Unabhängig davon fordert die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Qualität und um die Zuverlässigkeit der an die Kommission weitergeleiteten nationalen Daten zur Beihilfengewährung zu verbessern. Damit wird letztlich die Wertigkeit des Beihilfenberichts selbst in den Vordergrund der Betrachtung gerückt.

Gemeinschaftsbeihilfen nur im Anhang

Der Anhang des Berichts enthält erstens Erläuterungen zu den Methoden und zu den Datenquellen der Berichterstattung (Teil I/14 Seiten), welche nachfolgend vorgestellt werden. Zweitens sind dort die Basisdaten zu den gewährten Beihilfen in den einzelnen Mitgliedsländern zusammengetragen (Teil II/38 Seiten). Drittens sind hier Erläuterungen und Zahlenangaben zu den Beihilfen zu finden, die auf der Gemeinschaftsebene gewährt werden (Teil III/16 Seiten).

Da diese Gemeinschaftsbeihilfen für die weiteren Überlegungen noch bedeutsam sind, ist darauf gesondert einzugehen: Die Ausführungen beginnen mit der Benennung der Ziele, des Aufbaus und der Gewährungsmodalitäten der verschiedenen Fonds und der Gemeinschaftsprogramme aus dem EU-Haushalt und aus zugehörigen Nebenhaushalten[20]. Zugehörige Tabellen geben einen Überblick über den Gesamtumfang der wichtigsten Gemeinschaftsbeihilfen in Form „finanzieller Interventionen".

Allerdings wird daraus nicht klar ersichtlich, ob die ausgewiesenen Beträge auf der Methodik zur Ermittlung von Subventionsäquivalenten beruhen, wie das bei den nationalen Beihilfen im Textteil der Fall ist. Dem Anschein nach handelt es sich hierbei nur um Angaben zu den getätigten Ausgaben. Diese unbeantwortet bleibende Frage ist durchaus beachtlich, denn im Leistungskatalog der Kommission befinden sich auch Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungs-

[16] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 63 f.

[17] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 65.

[18] Achter Beihilfenbericht, S. 67.

[19] Vgl. Ebenda.

[20] Siehe dazu D. Dickertmann, S. Gelbhaar: Die Europäische Investitionsbank – Öffentliche Kreditwirtschaft im Schatten des Europäischen Haushalts, in: H. Cox (Hrsg.): Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 2000, S. 209 ff.

engagements. Infolgedessen müssten die ausgewiesenen Beträge gegebenenfalls modifiziert werden, um einen adäquaten Vergleich mit den Angaben zu den nationalen Beihilfen herstellen zu können.

Aus diesen Angaben ist unter Beachtung der oben vorgetragenen methodischen Einschränkungen abzuleiten, dass die wichtigsten Gemeinschaftsbeihilfen rund 75% des EU-Haushalts beanspruchen. Diese von der Öffentlichkeit bisher kaum wahrgenommene Zahl allein unterstreicht, wie wichtig es ist, auch die Beihilfen der Gemeinschaft selbst in eine entsprechende Berichterstattung einzubinden. Wenn die Leistungen der anderen Gemeinschaftsinstrumente zudem mit in die Betrachtung einbezogen werden, gehen die Betragsangaben in der Summe sogar deutlich über das Volumen des EU-Haushalts hinaus.

Methodik der Berichterstattung

Die vorstehend erläuterten Inhalte des Beihilfenberichts gründen auf definitorischen und methodischen Konventionen zur Abgrenzung von begrifflichen Inhalten und zugehörigen Regeln für die Erhebung der notwendigen Daten.

Auf folgende Zusammenhänge ist hinzuweisen: Der Erfassungsbereich von subventionspolitischen Leistungen in dem Beihilfenbericht erstreckt sich auf Fördermaßnahmen an Unternehmen gemäß der Art. 87 und 88 EG-Vertrag, die von den EU-Mitgliedstaaten gewährt werden und von der Kommission geprüft wurden.

☐ Ausgeklammert bleiben erstens solche Subventionen, die entweder den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen oder in Übereinstimmung mit dem Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag gewährt werden[21].

☐ Zweitens werden solche Beihilfen nicht erfasst, die für Einrichtungen sozialer, bildungstechnischer und infrastruktureller Art bestimmt sind und die Wettbewerbslage der gewerblichen Wirtschaft nicht unmittelbar verändern.

☐ Und drittens werden Allgemeine Maßnahmen (z.B. in Form von Belastungsunterschieden in den bestehenden Steuersystemen), Sonstige Maßnahmen (in Form von verordnungsintensiven Regelungen), Subventionen von multinationalen und internationalen Institutionen (z.B. auch Gemeinschaftsbeihilfen) sowie bestimmte Förderarten im Bereich der Verteidigung und des Bauwesens nicht berücksichtigt.

Jenseits dessen erkennt die Kommission zwar weitere Beihilfenbereiche bei Forschungs- und Entwicklungsaufträgen, bei der staatlichen Forschungsförderung und bei der Förderung der Kernenergie. Wegen der sich dabei ergebenden Abgrenzungsprobleme bleiben diesbezügliche Beihilfen von der Berichterstattung jedoch weitgehend ausgenommen.

Die im Bericht verwendeten Zahlen werden von den jeweils betroffenen Dienststellen der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erarbeitet: Im Allgemeinen werden die gewährten Beihilfen dabei aufgrund der geleisteten Ausgaben bzw. der entstandenen Einnahmeverluste erfasst. Falls diese Beträge jedoch nicht ermittelbar sind, wird auf die dafür in den nationalen Haushaltsplänen angesetzten Zahlen zurückgegriffen. Nur wenn auch diese quantitative Abschätzung der jeweiligen Subventionsleistungen nicht gegeben ist, wird diesbezüglich eine Extrapolation der vorjährigen Zahlen durchgeführt[22].

Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen, nach denen die Mitgliedstaaten die Kommission regelmäßig über ihre Beihilfengewährung zu unterrichten haben, liegen dieser in der Regel die zugehörigen Zahlen für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Kohlebergbau, Schienenverkehr, Stahl und Schiffbau vor. Daten über gewährte Beihilfen im Verarbeitenden Gewerbe werden der Kommission von den Mitgliedstaaten in Form standardisierter Jahresberichte übermittelt. Die für eine weitergehende, vergleichende Analyse staatlicher Beihilfen benötigten zusätzlichen statistischen Daten stellt das Europäische Statistische Amt (Eurostat) regelmäßig zur Verfügung. Generell gilt jedoch: Trotz gegebener Leitlinien für die Datenerfassung und Datenübermittlung ist derzeit nicht davon auszugehen, dass die im Beihilfenbericht zusammengestellten Angaben auf einem gleich hohen statistischen Niveau beruhen. Dies beklagt die Berichterstatterin auch selbst, wenn sie gelegentlich auf unzureichende oder fehlende Angaben verweist.

Aufbereitung und Verarbeitung der Daten

Die Aufbereitung der Daten geht mit einer systematischen Zuordnung der Beihilfen einher. Da das Beihilfeelement nicht notwendigerweise dem Nominalbetrag der Beihilfe entspricht, sondern von der Ausgestaltung der jeweiligen Subventionsinstrumente abhängt, werden die Beihilfen zunächst nach ihrer Form differenziert. Die Kommission hat dazu auf der Grundlage ihrer oben vorgestellten Beihilfendefinition die maßgeblichen Instrumente in vier Kategorien eingeteilt:

☐ Unterschieden wird erstens zwischen direkt gewährten Zuschüssen, Kapitalbeteiligungen, Zinser-

[21] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 9 f.; Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag bezieht sich auf Unternehmen, die mit Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben.

sparnissen und Garantien/Bürgschaften mit einem Buchstaben (A bis D).

☐ Danach besagt die zweite Angabe mit einer Ziffer, ob es sich bezüglich des staatlichen Budgets um eine ausgabewirksame (1) oder um eine einnahmewirksame (2) Fördermaßnahme handelt.

☐ Es folgt ein drittes Element wiederum mit einem Buchstaben (A), falls das Beihilfeelement bekannt ist (ansonsten bleibt diese Stelle des Zuordnungsschlüssels unbesetzt). Dabei gestaltet sich das Verfahren zur Ermittlung des Beihilfeelements wie folgt[23]: Die Feststellung, ob es sich überhaupt um eine Beihilfe handelt, gründet auf dem Prinzip des privatwirtschaftlich handelnden Investors. Demnach liegt eine Beihilfe vor, wenn einem Leistungsempfänger bei der Investitions- oder Finanzierungsentscheidung von der öffentlichen Hand unterstützende Mittel zu günstigeren Bedingungen überlassen werden, als dies marktüblich ist. Die Höhe des jeweiligen Beihilfeelements wird auf der Basis des Bruttosubventionsäquivalents (BSÄ) bestimmt. Demzufolge ist die Ermittlung des endgültigen Vorteils aus der Beihilfe nach Steuern als so genanntes Nettosubventionsäquivalent (NSÄ) – wie ursprünglich einmal beabsichtigt – nicht Gegenstand des Berechnungsverfahrens.

Ergänzend dazu legt die Kommission dar, wie die Subventionsäquivalente für die einzelnen Beihilfekategorien zu berechnen sind, wenn von der erwähnten Beihilfekategorie A abgesehen wird. Neben der Vorgabe der instrumentenspezifischen Berechnungsmethode greift die Kommission bei den Beihilfekategorien B bis D auch auf den Lösungsansatz einer Pauschalierung zurück, falls eine konkrete Äquivalentbestimmung unmöglich ist. Eine derartig vereinfachende Rechnung wird mit einem 15%-Ansatz bei Kapitalbeteiligungen und Darlehen, mit einem 90%-Ansatz bei rückzahlbaren Zuschüssen und mit einem 10%.-Ansatz bei Garantien/Bürgschaften angewandt. Mit einem solchen Verfahren wird zumindest die Erfassung zugehöriger Subventionswerte sichergestellt. Das ist trotz gegebener methodischer Schwäche besser, als wenn auf diesbezügliche Angaben gänzlich verzichtet würde. Nicht zu bestreiten ist allerdings auch, dass es durch alternativ angesetzte Berechnungsmethoden naturgemäß zu verzerrten Angaben zwischen den ermittelten Subventionsäquivalenten kommt. Demzufolge fehlt den Ergebnissen insoweit das gebotene Maß an Verlässlichkeit.

Nachdem die einzelnen Beihilfen mit ihren Subventionselementen quantifiziert sind, werden sie ihrer jeweiligen horizontalen, sektoralen oder regionalen Zweckbestimmung zugeordnet, wobei die Kommission hierfür drei Förderbereiche mit insgesamt 21 Rubriken vorsieht: Bei den drei Bereichen wird zwischen der „Landwirtschaft/Fischerei", dem „Verarbeitenden Gewerbe/ Dienstleistungen" mit zwei zusätzlichen Unterteilungen nach horizontaler (sektorübergreifender) und nach sektoraler Zweckbestimmung sowie den „Regionen" differenziert. Diese Gruppierung wird den Betrachter der Details hinsichtlich einer für notwendig erachteten Konsistenz kaum überzeugen können: So könnte der Bereich „Landwirtschaft/ Fischerei" durchaus einer sektoralen Zweckbestimmung zugeordnet werden. Eine damit vergleichbare Konstellation ist auch für die Beihilfen zugunsten der „Regionen" zu erkennen, werden diese doch teilweise auch auf der Grundlage von Maßnahmen gefördert, welche der horizontalen oder der sektoralen Zweckbestimmung im Bereich des „Verarbeitenden Gewerbes/der Dienstleistungen" zugerechnet werden könnten.

Für den Leser des Beihilfenberichts sind die Zuordnungen zu den jeweiligen Zweckbestimmungen nur schwer nachvollziehbar; der dabei entstehende Eindruck von Willkürlichkeit seitens der Berichterstatterin ist insoweit kaum zu vermeiden. Auffällig ist zudem, dass zwar beim Bereich „Regionen" eine Unterteilung nach den dort aufgeführten Vertragsgrundlagen erfolgt, demgegenüber aber bei der Systematisierung und Bewertung der Beihilfen auf eine solche Differenzierung der Zweckbestimmungen nach den im EG-Vertrag benannten Kriterien gänzlich verzichtet wird.

Formale Beurteilung

Angesicht der Informationsfülle, welche von der Kommission hinsichtlich der Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten und des eigenen finanzpolitischen Einflussbereichs überschaubar zu präsentieren sind, bleibt es nicht aus, dass der Leser des Beihilfenberichts von der dazu vorgefundenen Sachlage bisher kaum zufrieden gestellt sein kann. Vor diesem Hintergrund ist der vorgestellte Achte Beihilfenbericht nunmehr zu beurteilen[24].

---

[22] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S.78.

[23] Für Beihilfen in Form von Zuschüssen (Beihilfekategorie A) findet das Prinzip keine Anwendung, da Zuschüsse direkte Unterstützungen darstellen, denen das Beihilfeelement inhärent ist. Allerdings: Bei Steuervergünstigungen ist die Berechnung des Beihilfeelements längst nicht so einfach durchzuführen, wie das die Kommission unterstellt. Siehe auch D. Dickertmann, K. D. Diller: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – Ein subventionspolitischer Instrumentenvergleich, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 3/ 1986, S. 273 ff.

[24] Siehe dazu vorweg D. Dickertmann, K. D. Diller: Der Subventionsbericht des Bundes, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 12/ 1986, S. 601 ff. (m.w.N.).

Aus formaler Sicht hat eine adäquate Berichterstattung die Grundsätze der Vergleichbarkeit und der Übersichtlichkeit zu beachten. Denn schon bei der textlichen Gestaltung des Beihilfenberichts ist der Grundstein dafür zu legen, dass das notwendige Maß an Transparenz erreicht und dementsprechend die vorgegebene Informationsfunktion erfüllt wird. Bezüglich des Achten Beihilfenberichts sind dazu beispielgebend vor allem vier Auffälligkeiten anhand von verschiedenen Einzelnachweisen anzuführen.

Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit fehlen

Die Anmerkungen gelten erstens dem Inhaltsverzeichnis. Die Berichterstatterin verzichtet hier zum einen auf eine klare Zuordnung der Beihilfen, so dass von vornherein ein Systembezug verloren geht. Dies wird deutlich, wenn die dargelegten Zweckbestimmungen der Beihilfen mit den einzelnen Gliederungspunkten verglichen werden. Darüber hinaus ist zum anderen die Anordnung der Beihilfen nach den genannten drei „sektoralen" Zweckbestimmungen („Landwirtschaft/Fischerei", „Verarbeitendes Gewerbe/Dienstleistungen" und „Regionen") nicht überzeugend angelegt: Zweckdienlich und widerspruchsfrei wäre demgegenüber eine Differenzierung erster Ordnung nach den drei Positionen „Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung", „Beihilfen mit sektoraler Zielsetzung" sowie „Beihilfen mit regionaler Zielsetzung". Hier wäre strikt darauf zu achten, dass die Eingruppierung im Sinne des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit nach der jeweils obersten Zielvorgabe vorgenommen wird.

Zweitens sind Anmerkungen zu den Darlegungen in den Teilen II bis VIII vorzutragen. Diese werden mit unterschiedlicher Gründlichkeit und Ausführlichkeit präsentiert, was wiederum den Grundsätzen der Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit nicht gerecht wird. Dies belegt allein schon der Umstand, dass für diese sieben Teile nur knapp 20 Seiten benötigt werden, während für den Teil I allein rund 25 Seiten reserviert sind. Dabei ist zu registrieren, dass für die Beschreibung der Beihilfen zugunsten der Landwirtschaft (Teil II) – unterstützt von einer zweizeilig angelegten, die Leistungen nur grob zusammenfassenden Tabelle – gerade einmal etwas mehr als eine Seite gebraucht wird. Demgegenüber umfasst die Aufnahme der diesbezüglichen Leistungen zugunsten der Fischerei (Teil III) mit einem weitaus geringeren Beihilfenvolumen schon drei Seiten, welche zudem durch ein höheres Auflösungsvermögen bei den Angaben zu kennzeichnen ist. In den Teilen II bis VIII wird auf eine Benennung und Strukturierung der Beihilfen nach den jeweils eingesetzten Formen verzichtet. Dies ist misslich, weil nach dieser Differenzierung der Beihilfekategorien die Höhe der einzelnen Beihilfeelemente bestimmt wird. Insgesamt gewinnt der Leser bei der Lektüre dieser Teile des Beihilfenberichts den Eindruck, dass dessen Erstellung nicht auf dem Einvernehmen zwischen den beteiligten Generaldirektionen (und den Vorlieferanten der erforderlichen Daten) dahingehend gründet, dass auf eine einheitliche Berichterstattung auch tatsächlich Wert gelegt wird.

Unterschiedliche Zitierverfahren

Drittens ist auf das unterschiedlich angelegte Zitierverfahren der Berichterstatterin einzugehen. So folgt der Nachweis von Vorgaben und Regelungen durch den EG-Vertrag, durch Rats-Entscheidungen oder durch Verordnungen der Kommission offenbar nicht klar angelegten Zitierrichtlinien. Ergänzend dazu ist festzustellen, dass die Angaben zu einzelnen Fundstellen so unvollständig ausfallen, dass dem Leser ein einfacher Zugang zu den Originalquellen nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit außerordentlich erschwert wird. Diese generell zu kritisierende Sachlage wird zudem durch den Umstand belastet, dass die Berichterstatterin auf den Abdruck maßgeblicher Bestimmungen für die Beihilfenpolitik und für die Beihilfenberichterstattung in gesonderten Textblöcken oder im Anhang des Berichts verzichtet. Zumindest auf einen adäquaten Fundstellennachweis sollte der Leser zurückgreifen können. Letzteres praktiziert die Berichterstatterin zumindest ansatzweise hinsichtlich eingesetzter Nebenhaushalte zugunsten von Gemeinschaftshilfen. Jenseits dessen ist zu kritisieren, dass im Beihilfenbericht häufig auf unerklärt bleibende Abkürzungen zurückgegriffen wird. Auf die Bereitstellung eines Abkürzungsverzeichnisses kann der Leser des Beihilfenberichts jedoch nicht hoffen.

Mangelnde Genauigkeit

Störend ist es viertens, wie die Berichterstatterin mit den aufgeführten Betrags- bzw. Prozentangaben umgeht und dabei das gebotene Maß an Genauigkeit vermissen lässt: So wird bei den Beihilfen zugunsten des Verarbeitenden Gewerbes bezüglich der Vergleichsperioden 1994 bis 1996 bzw. 1996 bis 1998 zunächst ein Rückgang des Beihilfenvolumens um 15% konstatiert und ein Anstieg in den vier Kohäsionsländern von 8% auf mehr als 9% angegeben. In der zusammenfassenden Ergebnisbetrachtung sind diese Angaben dann aber mit 14% bzw. mit 7,8% und 9,3% beziffert. Tatsächlich ist der hier vorgegebene Kürzungsanteil bei den Beihilfen von 15 bzw. 14% unter Verwendung der vorliegenden Daten mit 15,3% anzusetzen. Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse (Teil IX) führt die Berichterstatterin an, dass bei

den drei Indikatoren zur Messung von Beihilfeintensitäten (Prozentanteil am Bruttoinlandsprodukt, Beihilfenvolumen je Beschäftigtem und Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben) die Differenz zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Wert bei allen Mitgliedstaaten der Faktor 3 sei. Tatsächlich ist für die ersten beiden Indikatoren ein Wert von 3,5 zu ermitteln, für den dritten Indikator gilt ein Wert von 4.

Mit anderen Worten: Die seitens der Berichterstatterin jeweils vorgetragenen Angaben können – jenseits der generell geltenden Einschränkungen aufgrund methodischer Konventionen und statistischer Erhebungsschwierigkeiten – nicht in jedem Fall unbesehen als verlässliche Wahrheiten zur Bewertung der Beihilfenpolitik übernommen werden.

Inhaltliche Beurteilung

Diese formalen Schwächen des Achten Beihilfenberichts haben naturgemäß auch Auswirkungen auf die Qualität der inhaltlichen Aussagen: Hinsichtlich des bereits definierten Begriffs der Beihilfe ist unter dem Grundsatz der Vollständigkeit ein wesentliches Defizit zu registrieren. Der Beihilfenbericht bezieht seine Angaben auf derartige Leistungen aus den nationalen Haushaltsplänen[25]. Implizit folgt daraus, dass diejenigen Beihilfen, welche über Nebenhaushalte bereitgestellt werden, nicht erfasst werden.

Es wäre folglich geboten, seitens der Berichterstatterin zumindest ein zugehöriges Problembewusstsein zu entwickeln. Dabei ist der Kommission eine solche Betrachtung keineswegs fremd: Zum einen greift sie derartige Sachverhalte im Anhang III bei der Aufnahme der Gemeinschaftshilfen dahingehend auf, dass sie beispielgebend die Leistungen der Europäischen Investitionsbank als Nebenhaushalt erfasst[26]. Zum anderen gibt sie selbst grundlegend vor, dass Beihilfen solche Maßnahmen betreffen, „die einen Transfer staatlicher Mittel beinhalten (einschließlich nationaler, regionaler und lokaler Haushaltsmittel, Mittel öffentlicher Banken und Stiftungen)"[27].

Festzustellen ist jedoch, dass im Achten Beihilfenbericht jedwede Erörterung einer zugehörigen Abgrenzung der vorstehend genannten Leistungsträger für entbehrlich gehalten wird. Zudem ist es mit Blick auf den Grundsatz der Vollständigkeit von Bedeutung, die Berichterstattung um solche Angaben zu erweitern, aus denen der jeweilige Zielerfüllungsgrad abgelesen werden kann. Eine derartige Erfolgskontrolle ist sowohl für die von der Kommission durchzuführenden Beihilfenkontrolle als auch zur Legitimation von Ausnahmeregelungen geboten. Darüber hinaus unterstützen entsprechende Wirkungsanalysen auf der Grundlage geeigneter Indikatorkonzepte eine effiziente Ausgestaltung der Beihilfenprogramme[28]. Dazu rechnet auch eine geeignete Darlegung der im Beihilfenbericht verwendeten Methode, nach welcher der Preisindex zur Umrechnung der Zahlenangaben zu konstanten Preisen bestimmt wird.

Diesbezügliche Angaben werden dem Leser des Berichts bisher vorenthalten, sind aber zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Daten unverzichtbar. Mit einem solchen zusätzlichen Basiswissen wird nicht zuletzt der Subventionsabbau gefördert, welcher erfolgreich dort beginnen kann, wo subventionspolitische Zielverfehlungen und abwicklungstechnische Fehlentwicklungen zu konstatieren sind. Derartige Sachverhaltsaufnahmen werden in der gegenwärtigen Berichterstattung vernachlässigt und sind demzufolge in der zukünftigen Berichterstattung vermehrt zu berücksichtigen.

Ungleiche Gewichtsverteilung

Ferner ist eine Änderung bei der Berichtsstrukturierung anzuraten: Derzeit sind die Gewichte des Beihilfenberichts durch die Verlagerung der Berichterstattung über die Gemeinschaftshilfen in den Anhang ungleich verteilt: Dadurch werden Inkonsistenzen wirksam, wenn bei der Darstellung der nationalen Beihilfen notwendigerweise Bezug auf die Gemeinschaftshilfen genommen wird[28]. Bedeutsamer ist jedoch, dass die Vollständigkeit sowie die Vergleichbarkeit der Angaben davon beeinträchtigt werden. Eine Gesamtbeurteilung der Beihilfenpolitik innerhalb der Europäischen Union wird dadurch erschwert.

Folglich geht damit die Forderung einher, in den Beihilfenbericht neben die nationalen Beihilfen (1. Säule) parallel auch die Gemeinschaftsbeihilfen als weiteren Berichtsgegenstand (2. Säule) bei gleichen methodischen Grundregeln einzurücken. Bei Verwirklichung dieses Vorschlags wäre sicherzustellen, dass die bisher dazu eher rudimentär angelegte Berichterstattung adäquat vervollständigt und leserfreundlich präsentiert wird. In diesem Zusammenhang bietet es

[25] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 78.

[26] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 130 f.

[27] Europäische Kommission: Vademecum Gemeinschaftsbeihilfen ..., a.a.O., S. 1. Allerdings ist mit dieser Benennung das Areal der vielfältigen Erscheinungsformen von Nebenhaushalten keineswegs erschöpft.

[28] Siehe dazu D. Dickertmann, K. D. Diller: Subventionsquoten – Kennzahlen zur Darstellung und Beurteilung der Subventionspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 12/1989, S. 594 ff.; sowie S. Haghani: Subventionseffizienz staatlicher Finanzpolitik, Wiesbaden 1999, S. 140 ff.

[29] Vgl. beispielsweise Achter Beihilfenbericht, S. 22, S. 37 und S. 49.

sich dann auch an, dass die Berichterstatterin die wesentlichen Inhalte derjenigen Maßnahmen in den Beihilfenbericht aufnimmt und vervollständigt, die derzeit (noch) im jeweiligen Wettbewerbsbericht präsentiert werden (3. Säule). Dazu rechnen beispielsweise auch Erläuterungen über diejenigen Schwierigkeiten, welche bei den Notifizierungsverfahren zu überwinden sind[30].

Überdies könnten dann an dieser Stelle auch diejenigen Ergebnisse zur Beratungstätigkeit dargestellt und gewürdigt werden, die von dem „Wissenschaftlichen Beirat zur staatlichen Beihilfenpolitik (Academic Advisory Group on State Aid Policy)" erarbeitet worden sind (4. Säule). Dieser berät die Kommission bei wesentlichen Belangen der Beihilfenpolitik, worüber der Öffentlichkeit bisher allerdings kaum etwas bekannt geworden ist. Denkbar wäre es, dass sich dieser Beirat zukünftig auch einmal mit der Berichterstattung der Kommission beschäftigt und dazu weiterführende Vorschläge entwickelt, um dem Beihilfenbericht diejenige Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, welche mit Blick auf die Aufgabenfelder, Wirkungen und Bewertungen der Beihilfen zweckdienlich ist.

Mit einer derartig umfassenden Rechenschaftslegung über die Beihilfenpolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten würden alle maßgeblichen Informationen an einer Stelle gebündelt und einer konzentrierten Bewertung zugeführt werden. Die Umsetzung eines solchen Unterfangens könnte einen Beitrag dazu leisten, den Umfang der Beihilfen stärker zu begrenzen, als das derzeit infolge von subventionspolitischen Verschiebebahnhöfen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene mit dem Verlust an Transparenz der Fall ist.

Zusammenfassung und Ausblick

Die vorstehenden Darlegungen haben gezeigt, dass eine Beschäftigung mit dem EU-Beihilfenbericht zweifellos geboten ist. Die Verwirklichung der dafür genannten Vorgaben mit Hilfe des 4-Säulen-Konzepts muss letztlich auch im Interesse der Kommission liegen, wenn sie ihre Zielsetzungen für die Berichterstattung zur Transparenzverbesserung mit den zugehörigen Funktionen der Information, der Legitimation, der Kontrolle sowie der Gestaltung aufgrund fiskalischer und ökonomischer Restriktionen zukünftig glaubhaft vertreten will. Insofern bietet zwar „der Bericht eine gute Grundlage für die Orientierung der Beihilfenpolitik der Kommission"[31]; er lässt bei dessen Lesern nichtsdestotrotz zahlreiche Fragen entstehen, welche noch der Beantwortung bedürfen.

Der Beihilfenbericht wird der von der Kommission selbst angestrebten Vorbildfunktion bei der Berichterstattung folglich (noch) nicht in der gebotenen Weise gerecht[32]. Die Berichterstatterin erkennt dies auch selbst, wenn sie betont: „Eine unentbehrliche Begleitmaßnahme, um Transparenz zu erreichen, ist eine kontinuierliche Verbesserung der von der Kommission über einzelstaatliche Ausgaben für staatliche Beihilfen gesammelten Daten. Die Mitgliedstaaten haben zwar ihre Bemühungen um eine Verbesserung der Qualität und Zuverlässigkeit der an die Kommission weitergeleiteten Informationen fortgeführt, aber dennoch sind weitere Anstrengungen notwendig"[33]. Dieser Ansicht ist uneingeschränkt zuzustimmen. Sie bezieht sich aber nicht allein auf die Vervollständigung des Datentransfers. Hinzutreten müssen Bemühungen, das Konzept für den Beihilfenbericht hinsichtlich der inhaltlichen und formalen Gestaltung voranzutreiben und baldmöglich (vorerst) abzuschließen. Der Kommission ist dazu der Rücken zu stärken. Sie selbst wird eigene Beiträge leisten.

So wartet die Öffentlichkeit darauf, welche neuen Informationen und Entscheidungsspielräume durch das von der Kommission angekündigte „Beihilfenregister" und den „Beihilfenanzeiger" gewonnen werden können[34]. Die Arbeit am Beihilfenbericht kann beispielsweise auch dadurch intensiviert werden, dass die daran mitwirkenden Generaldirektionen, Abteilungen und Mitarbeiter der Kommission im Bericht namentlich genannt werden, um das Engagement dafür zu erhöhen und um die Qualität der Aussagen zu verbessern[35]. Da eine entsprechende Unterstützung seitens der politischen Instanzen in den Mitgliedstaaten kaum zu erwarten ist, sollte sich das Europäische Parlament dazu veranlasst sehen, eine entsprechende Initiative zu ergreifen. Zudem ist zu hoffen, dass sich die Öffentlichkeit den Fragen der Beihilfenberichte zukünftig stärker widmet, als das bisher zu registrieren ist. Immerhin geht es doch dabei um das Geld des Steuerbürgers.

---

[30] Anzuführen ist, dass im Achten Beihilfenbericht noch nicht einmal ein Querverweis zur Europäischen Kommission: XXIX. Bericht über die Wettbewerbspolitik – 1999, a.a.O., zu finden ist.

[31] Achter Beihilfenbericht, S. 8.

[32] Vgl. Achter Beihilfenbericht, S. 8.

[33] Achter Beihilfenbericht, S. 67.

[34] Anzumerken ist, dass die Europäische Kommission: Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1988 (Kommissionsdokument), S. 46, die „Fertigstellung eines Beihilfen-Verzeichnisses" ankündigte; siehe auch ebenda, S. 55.

[35] Dieser Vorschlag wird durch den von der Kommission verabschiedeten „Kodex für gutes Verhalten in den Beziehungen mit der Öffentlichkeit" gestützt; vgl. o.V.: Verhaltenskodex für Kommissionsbeamte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 214/14. 9. 2000, S. 2.