

Bothe, Adrian; Hilgart, Reinhard; Krieger-Boden, Christiane; Lammers, Konrad;
Soltwedel, Rüdiger

Research Report — Digitized Version

Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG: Theoretische Analysen und Fallbeispiele

Kieler Sonderpublikationen

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Bothe, Adrian; Hilgart, Reinhard; Krieger-Boden, Christiane; Lammers, Konrad;
Soltwedel, Rüdiger (1988) : Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG:
Theoretische Analysen und Fallbeispiele, Kieler Sonderpublikationen, ISBN 3-925357-65-3, Institut
für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/446>

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.*

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Rüdiger Soltwedel et al.

Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG

Theoretische Analysen und Fallbeispiele

Autoren:

Adrian Bothe, Reinhard Hilgart,
Christiane Krieger-Boden, Konrad Lammers,
Rüdiger Soltwedel

Ag 5126 / 88 Weltwirtschaft
Kiel

Kiel 1988

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG :

Theoret. Analysen u. Fallbeispiele / Inst. für Weltwirtschaft an
d. Univ. Kiel. Rüdiger Soltwedel et al. Autoren: Adrian Bothe
... - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1988

(Kieler Sonderpublikationen)

ISBN 3-925357-65-3

NE: Soltwedel, Rüdiger [Hrsg.]; Bothe, Adrian [Mitverf.]; Institut für
Weltwirtschaft <Kiel>

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Kiel 1988

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Instituts
ist es auch nicht gestattet, den Band oder Teile
daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie,
Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten	VI
Verzeichnis der Schaubilder	X
Verzeichnis der Abkürzungen	XII
Vorwort	XIII
 I. Einleitung	 1
1. Zur Relevanz des Problems	1
2. Zum Gang der Untersuchung	5
 II. Umfang und Struktur staatlicher Beihilfen in ausgewählten EG-Ländern	6 <i>Seitens des</i>
1. Vorbemerkungen	6
2. Die staatlichen Beihilfen in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich	8
3. Die staatlichen Beihilfen in Belgien	13
4. Die staatlichen Beihilfen in Italien	18
5. Die staatlichen Beihilfen in Irland	28
6. Die Struktur der Beihilfensysteme im Vergleich	33
 III. Der Einfluß der EG auf die Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten	37 <i>Balken</i>
1. Regionale und sektorale Beihilfen im Vertragsrecht	38
2. Grundlinien der Kommission für die Beihilfenaufsicht	39
3. Die Praxis der Beihilfenaufsicht	48
4. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	49
5. Fazit	52
 IV. Theoretische Analyse der Wirkungen von Beihilfen	56
1. Vorbemerkungen	56
2. Beihilfen in einer vollbeschäftigten stationären Wirtschaft	60
a. Wirkungen auf Produktion und Außenhandel	60
b. Faktormärkte im In- und Ausland	75

3. Beihilfewirkungen bei Faktormobilität und Unterbeschäftigung	80
a. Zum Einfluß der interregionalen Faktormobilität auf die Beihilfewirkungen	80
b. Beihilfewirkungen in der unterbeschäftigten Wirtschaft	93
c. Retorsionsmaßnahmen	102
4. Beihilfen und Wachstum	105
a. Zur Unterstützung strukturschwacher Wirtschaftszweige und -regionen	109
b. Zum Versuch der Wachstumsförderung durch Beihilfen	112
5. Zusammenfassung der theoretischen Analyse	115

V. Zwei ausgewählte Fallbeispiele

1. Vorbemerkungen	123
2. Fallbeispiel Textilindustrie	125
a. Zur wirtschaftlichen Entwicklung der Textilindustrie in der EG	125
b. Unterschiedliche Anpassungsstrategien in ausgewählten EG-Ländern	132
c. Handel mit Textilprodukten und Beihilfen in der Textilindustrie der EG	142
d. Zusammenfassung	151
3. Fallbeispiel Schiffbau	153
a. Zur Lage der Schiffbauindustrie in der EG	153
b. Beihilfen für die Schiffbauindustrie in den Mitglieds-ländern der EG	160
c. Beihilfen und Wettbewerbsbedingungen im Schiffbau der EG	167
4. Wachstum und Beihilfen in Schiffbau- und Textilregionen	178

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung der Untersuchung	185
a. Ausmaß und Struktur von staatlichen Beihilfen in aus- gewählten Ländern der EG	186
b. Der Einfluß der EG auf die Beihilfenvergabe der Mit- gliedstaaten	187

hilft

dem

c. Theoretische Analyse der Wirkung verschiedener Beihilfearten auf die Wettbewerbsbedingungen	188
d. Fallbeispiele Textilindustrie und Schiffbau	194
2. Schlußfolgerungen	197
Anhang: Artikel 92 und 93 EWGV	201
Literaturverzeichnis	204

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1 - Laufende Übertragungen an Unternehmen in ausgewählten EG-Ländern 1970-1985	7
Tabelle 2 - Staatliche Beihilfen für die Industrie und ausgewählte Dienstleistungsbereiche in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich 1979-1983	9
Tabelle 3 - Relative Bedeutung von Steuererleichterungen und Finanzhilfen in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich 1979 und 1983	9
Tabelle 4 - Struktur der Beihilfen in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich nach Beihilfezwecken 1979 und 1983	11
Tabelle 5 - Staatliche Beihilfen an Unternehmen in Belgien 1975-1985	14
Tabelle 6 - Staatliche Finanzhilfen an Unternehmen in Belgien 1975-1984	14
Tabelle 7 - Finanzhilfen an die belgische Industrie nach Beihilfezwecken 1980-1984	16
Tabelle 8 - Finanzhilfen zugunsten der "nationalen" Sektoren in Belgien 1971-1985	18
Tabelle 9 - Staatliche Finanzhilfen an Unternehmen in Italien nach alternativen Schätzungen 1975-1985	20
Tabelle 10 - Struktur der Finanzhilfen an Unternehmen in Italien 1975-1982	22
Tabelle 11 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die italienische Industrie nach Beihilfezwecken 1975-1982	23
Tabelle 12 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die italienische Industrie nach Beihilfezwecken 1978-1984	24
Tabelle 13 - Regionspezifische Beihilfen in Italien nach verschiedenen Schätzungen 1975-1984	27
Tabelle 14 - Industrielle Förderanträge und Beihilfezusagen der Industrial Development Authority nach Wirtschaftszweigen 1984	30
Tabelle 15 - Finanzhilfen der Industrial Development Authority 1980 und 1984	31
Tabelle 16 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die irische Industrie nach Beihilfezwecken 1980 und 1984	32

Tabelle 17 - Entwicklung der Beihilfestruktur in ausgewählten EG-Ländern nach Beihilfezwecken 1978-1984	34
Tabelle 18 - Stellungnahmen der EG-Kommission zu staatlichen Beihilfevorhaben 1970-1986	50
Tabelle 19 - Entwicklung von Produktion und Beschäftigung in der Textilindustrie und der Verarbeitenden Industrie nach Ländergruppen 1961-1984	126
Tabelle 20 - Zur Anwendung von Art. 115 des EWGV gegen ausländische Konkurrenz auf den Textilmärkten der EG 1973-1986	128
Tabelle 21 - Beschäftigte und Wertschöpfung der Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1960-1984	129
Tabelle 22 - Anteile ausgewählter EG-Länder am Welttextilexport 1965-1985	130
Tabelle 23 - Rangpositionen ausgewählter EG-Länder im Weltexport und Weltimport von Textilien 1965-1985	131
Tabelle 24 - Zur Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels mit Textilien für ausgewählte EG-Länder 1961-1985 ...	131
Tabelle 25 - Wettbewerbsposition ausgewählter EG-Länder im Handel mit Textilien mit der Welt 1961-1985	132
Tabelle 26 - Beschäftigte in der Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1975-1984	134
Tabelle 27 - Subventionsgrad der Fördermaßnahmen für die belgische Textilindustrie 1978-1983	137
Tabelle 28 - Subventionsgrad der Fördermaßnahmen für die französische Textilindustrie 1981-1983	138
Tabelle 29 - Subventionsgrad der Fördermaßnahmen der Textilindustrie im Vereinigten Königreich 1974-1979	140
Tabelle 30 - Wettbewerbsposition der deutschen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	143
Tabelle 31 - Wettbewerbsposition der irischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	144
Tabelle 32 - Investitionen der belgischen Textilindustrie 1975-1985	145
Tabelle 33 - Wettbewerbsposition der belgischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	146
Tabelle 34 - Investitionen der französischen Textilindustrie 1975-1985	147

Tabelle 35 - Wettbewerbsposition der französischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	148
Tabelle 36 - Investitionen in der italienischen Textilindustrie 1975-1982	149
Tabelle 37 - Wettbewerbsposition der italienischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	150
Tabelle 38 - Investitionen in der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs 1975-1984	151
Tabelle 39 - Wettbewerbsposition der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985	152
Tabelle 40 - Beschäftigungskosten, Arbeitszeiten und Maschinenlaufzeiten in der Textilindustrie ausgewählter Länder und Ländergruppen 1965-1986	154
Tabelle 41 - Auftragseingänge und produzierte Seeschiffe in der EG und in der Welt insgesamt 1960-1986	156
Tabelle 42 - Anteile ausgewählter Ländergruppen und Länder an der Weltproduktion von Seeschiffen 1956-1986	158
Tabelle 43 - Lohnstückkosten im Schiffbau in den EG-Ländern sowie in Japan und Südkorea 1985	159
Tabelle 44 - Staatliche Hilfen für den Neubau von Schiffen in den EG-Ländern 1974-1986	166
Tabelle 45 - Länderanteile an der Produktion von Seeschiffen innerhalb der EG 1970-1986	169
Tabelle 46 - Länderanteile an den Exporten von Seeschiffen innerhalb der EG 1970-1986	169
Tabelle 47 - Beschäftigte im Schiffsneubau innerhalb der EG 1975-1986	175
Tabelle 48 - Produzierte Schiffe der EG-Länder nach Bestimmungsregionen 1970-1986	176
Tabelle 49 - Produzierte Schiffe ausgewählter EG-Länder nach Bestimmungsregionen 1970-1986	177
Tabelle 50 - Beschäftigte im Schiffbau der EG-Länder 1975 und 1986	178
Tabelle 51 - Wachstumsdynamik von Textilregionen in ausgewählten EG-Ländern 1960-1982	180

Tabelle 52 - Wachstumsdynamik von Schiffbauregionen in ausgewählten EG-Ländern 1960-1982	181
Tabelle 53 - Wachstumsdynamik der Schiffbau- und Textilindustrie ausgewählter EG-Länder 1960-1982	182
 Übersicht 1 - Überblick über drei Faktoren und ihre Mobilitätseigenschaften in drei Modellfällen	 83
Übersicht 2 - Beihilfeprogramme für die Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1970-1984	136
Übersicht 3 - Beihilfen für Schiffbau- und Schifffahrt in den EG-Ländern 1960-1986	162

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 - Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention zugunsten eines wenig wettbewerbsfähigen Gutes (x)	62
Schaubild 2 - Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention zugunsten eines wettbewerbsfähigen Gutes (y)	63
Schaubild 3 - Das Meade'sche Diagramm - Darstellung des Autarkie- und Freihandelszustandes	66
Schaubild 4 - Regionale Gleichgewichte unter Autarkie und Freihandel	67
Schaubild 5 - Sektorale und regionale Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention	69
Schaubild 6 - Faktorallokation und -entgelt bei sektorspezifischer Subvention	76
Schaubild 7 - Zur Wirkung von eingeschränkter interregionaler Mobilität eines Faktors auf den inländischen Faktor- und Gütermarkt	84
Schaubild 8 - Zur Wirkung von Faktorpreisuntergrenzen auf den inländischen Güter- und Faktormarkt	95
Schaubild 9 - Wettbewerbsposition der deutschen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985	143
Schaubild 10 - Wettbewerbsposition der irischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985	144
Schaubild 11 - Wettbewerbsposition der belgischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985	146
Schaubild 12 - Wettbewerbsposition der französischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985	148
Schaubild 13 - Wettbewerbsposition der italienischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985	150
Schaubild 14 - Wettbewerbsposition der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs 1961-1985	152
Schaubild 15 - Wettbewerbsposition der belgischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	170
Schaubild 16 - Wettbewerbsposition der deutschen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	170
Schaubild 17 - Wettbewerbsposition der dänischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	171

Schaubild 18 - Wettbewerbsposition der französischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	171
Schaubild 19 - Wettbewerbsposition der italienischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	172
Schaubild 20 - Wettbewerbsposition der niederländischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986	172
Schaubild 21 - Wettbewerbsposition der Schiffbauindustrie des Vereinigten Königreichs innerhalb der EG 1970-1986 ...	173

Verzeichnis der Abkürzungen

Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BRT	Bruttoregistertonnen
BSG	British Steel Company
CIG	Cassa Integrazione Guadagni
CIRITH	Comité Interprofessionel du Rénovation des Industries du Textile et de l'Habillement
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	EGKS-Vertrag
ESGV	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	EWG-Vertrag
FuE	Forschung und Entwicklung
GATT	The General Agreement on Tariffs and Trade
HOS-Modell	Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell
IDA	Industrial Development Authority
ISIC	International Standard Industrial Classification
MFA	Multifaserabkommen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RCA-Werte	Revealed Comparative Advantages
RL	Richtlinien
SFADCo	Shannon Free Airport Development Company
SNCT	Société National pour la Restructuration de l'Industrie de la Confection et du Textile
TES	Temporary Employment Subsidy

Vorwort

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat das Institut für Weltwirtschaft beauftragt zu untersuchen, wie sich sektorspezifische, regionale und allgemeine Beihilfensysteme auf die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EG auswirken. Das Institut legt hiermit den Endbericht dieser Untersuchung vor.

In der vorliegenden Studie werden zunächst Ziele, Ansatzpunkte und Umfang der Subventionspolitik in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich sowie die Maßnahmen der EG im Rahmen der Beihilfenaufsicht dargestellt. In der anschließenden Analyse wird gezeigt, daß nicht nur die sektoralen Subventionen, sondern auch die regionalen und die allgemeinen Förderungsmaßnahmen den Wettbewerb auf den Produkt- und Faktormärkten verzerren. Außerdem wird anhand von zwei Fallbeispielen untersucht, wie die staatlichen Hilfen zugunsten der Textilindustrie und des Schiffbaus die Wettbewerbsposition dieser Branchen auf den internationalen Märkten beeinflußt haben.

Die Untersuchung wurde in Teamarbeit durchgeführt. Verantwortlich für die einzelnen Bereiche waren: Adrian Bothe (Einfluß der EG auf die Beihilfenvergabe); Reinhard Hilgart (Fallbeispiel Textilindustrie); Christiane Krieger-Boden (Analyse der Wirkungen von Subventionen); Konrad Lammers (Fallbeispiel Schiffbau; Wachstum und Subventionen in Schiffbau- und Textilregionen); Rüdiger Soltwedel (Umfang und Struktur staatlicher Beihilfen in ausgewählten EG-Ländern). Die Projektleitung lag bei Rüdiger Soltwedel.

Die Autoren danken Martin Hoffmeyer, Karl Heinz Jüttemeyer(†), Gernot Klepper, Dean Spinanger und Frank D. Weiss für Kritik und Anregungen sowie Karin Brose, Ursula Fett, Edda Köster, Andrea Schäfer, Renate Schramm, Carmen Wessel und Nicole Petersohn für Sorgfalt und Ausdauer bei den umfangreichen Schreib- und Rechenarbeiten. Dank gilt schließlich Bernhard Klein und Itta Esskuchen für die redaktionelle Bearbeitung des Manuskripts.

Kiel, im November 1988

Die Autoren

I. Einleitung

1. Zur Relevanz des Problems

In allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) gibt es erhebliche staatliche Eingriffe in das wirtschaftliche Geschehen, die unter dem breiten Begriff der Strukturpolitik zusammengefaßt werden. Unübersehbar ist, daß der Umfang der strukturellen Eingriffe im Zeitablauf in allen EG-Ländern zugenommen hat. Zumeist wurde versucht, auf diesem Wege Arbeitslosigkeit zu vermeiden und regionale Unterschiede im Lebensstandard zu vermindern.

Im Unterschied zu den allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollen selektive Eingriffe die Struktur der Wirtschaft direkt verändern. Man möchte beispielsweise erreichen, daß ein Wirtschaftszweig langsamer schrumpft oder rascher wächst, daß in bestimmten Regionen mehr Unternehmen angesiedelt, bestimmte Güter in größerem Maße produziert und konsumiert, kleine und mittlere Unternehmen gestärkt oder daß bestimmte Technologien rascher entwickelt und angewendet werden. Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, daß die Teilbereiche der Volkswirtschaft in einem anderen Verhältnis zueinander stehen, als es der Fall wäre, wenn man das Geschehen dem Markt allein überließe.

Wesentliches Instrument der Strukturpolitik ist die Vergabe von Subventionen oder - nach EG-Sprachgebrauch - von Beihilfen. Mit gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen lassen sich Subventionen nur in den seltensten Fällen begründen [vgl. Dinges, Schatz, 1986]. Entsprechend ihrer Ausgestaltung verzerren sie in der Regel den Wettbewerb zwischen Unternehmen, Branchen und Produktionsfaktoren der Volkswirtschaft. Finanziert werden Subventionen letztlich von jenen, die besonders leistungsfähig sind und die dem Wirtschaftswachstum die größten Impulse geben. Die negativen Folgen von Subventionen für die Effizienz des Wirtschaftsprozesses und die Leistungsbereitschaft haben die Forderung nach einem zügigen Subventionsabbau bei gleichzeitiger Steuersenkung in den Vordergrund der wirtschaftspolitischen Debatte gerückt. Aus ökonomischer Sicht ist die Subvention als ein Eingriff in den Wettbewerbsmechanismus zu betrachten, der zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation führt. Die Subventionen sind in der Regel auf bestimmte Branchen oder Unternehmen ausgerichtet, was zu einer Überproduktion in diesen Bereichen führt. Dies kann zu einer Überkapazität in der Wirtschaft führen, was wiederum zu einer Verringerung der Preise und damit zu einer Verringerung der Gewinne führt. Dies kann zu einer Verringerung der Investitionen in Forschung und Entwicklung führen, was wiederum zu einer Verringerung der Innovationskraft der Wirtschaft führt. Dies kann zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft führen, was wiederum zu einer Verringerung der Arbeitsplätze führen kann.

mischer Sicht spricht sehr viel dafür, einer solchen Strategie die höchste Priorität einzuräumen (1). Sie zielt auf eine - im ordnungspolitischen Sinne - erstbeste Lösung hin.

Auch wenn die Vorzüge eines Subventionsabbaus theoretisch noch so überzeugend sind, stoßen die dazu notwendigen Maßnahmen auf erhebliche politische Widerstände, weil in der öffentlichen Diskussion die Anpassungsflexibilität der Wirtschaft in der Regel unterschätzt wird. Erweist es sich schon im nationalen Rahmen als außerordentlich schwierig, einen allgemeinen Subventionsabbau durchzusetzen, so dürfte es in der EG angesichts unterschiedlicher politischer, gesellschaftlicher und strukturpolitischer Prioritäten in den einzelnen Ländern nahezu ausgeschlossen sein, eine solche gemeinsame Strategie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung durchzusetzen.

Demgegenüber scheint es innerhalb der Gemeinschaft eher möglich, einen Konsens über Beihilfeformen zu finden, die als vergleichsweise wenig wettbewerbsverzerrend angesehen werden. Doch zu der Frage, wie verschiedene Beihilfensysteme in ihren Wirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse innerhalb der EG zu beurteilen sind, gibt es keine theoretisch fundierten Erkenntnisse. In dieser Arbeit sollen daher theoretische Grundlagen erarbeitet werden, mit deren Hilfe die Allokationswirkungen von verschiedenen Beihilfearten beurteilt werden können. Im Kern geht es hier letztlich um die Frage, welches unter verschiedenartigen Obeln das geringere ist.

Die Rolle von Subventionen als Störfaktor im internationalen Handel hat sich während der vergangenen Dekade zu einem vorrangigen Thema in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Debatte entwickelt [Krauss, 1978; Cline, 1983; Corden, 1984; Curzon-Prize, 1986]. Das liegt wohl zum einen daran, daß nach dem kräftigen Abbau tarifärer Handelshemmnisse vor allem in der Kennedy-Runde (1967) und der Tokio-Runde (1979) die verbleibenden nichttarifären Hemmnisse deutlicher sichtbar wurden. Hinzu kommt, daß die Mitgliedstaaten des General Agreement on

(1) Schmidt et al. [1984]; Gerken et al. [1985]; Donges, Schmidt et al. [1988].

Tariffs and Trade (GATT), nachdem sie auf das Zollinstrument zum Schutz der heimischen Wirtschaft weitgehend verzichtet hatten, nunmehr verstärkt auf nichttarifäre Hemmnisse - darunter auch Subventionen - zurückgriffen [Hufbauer, Shelton Erb, 1984, S. 2].

Umstritten sind sowohl Definition als auch Relevanz von verschiedenartigen Beihilfen für die internationalen Wettbewerbsbedingungen. Prest [1976, S. 65] betont, "there is no neat and tidy single all-purpose definition ... The least unsatisfactory one is: payments which directly affect relative prices in the commercial sector, broadly defined" (1). Hinsichtlich der Begrenzung auf Zahlungen ist die Definition sicherlich zu eng, gleichermaßen müssen Steuervergünstigungen und sonstige staatliche Maßnahmen, die selektiv gestaltet sind, einbezogen werden. Entscheidend ist an der von Prest vorgeschlagenen Definition der Bezug auf die Veränderung von *relativen* Preisen (2).

In der Diskussion über die Relevanz von Subventionen für den internationalen Handel lassen sich in der Literatur im wesentlichen zwei polare Positionen unterscheiden [Malmgren, 1977, S. 22; Hufbauer, 1983, S. 351 f.]:

- 1) Nur Exportsubventionen bewirken Störungen in der internationalen Wirtschaftsordnung.
- 2) Jeder staatliche Eingriff in eine Marktwirtschaft hat Rückwirkungen auf den internationalen Handel.

- (1) Diese Definition ähnelt jener, die vom Kongreß der Vereinigten Staaten vorgeschlagen wurde und die in den Subventionsanalysen des Instituts für Weltwirtschaft verwendet wird: "For the purpose of this study, a subsidy is defined as the provision of Federal economic assistance, at the expense of others in the economy, to the private sector producers or consumers of a particular good, service or factor of production. The Government receives no equivalent compensation in turn, but conditions the assistance on a particular performance by the recipient - a quid pro quo - that has the effect of altering the price or cost of the particular good or discourage output, supply, or use of these items and the related economic behavior" [U.S. Congress, 1972, S. 18].
- (2) "If the effect of a subsidy is solely to affect absolute price - a proportionate change in the money prices of all goods - the subsidy can be expected to appreciate the country's currency" [Krauss, 1978, S. 71].

Die erste Position war über einen langen Zeitraum hinweg vorherrschende Lehre. Regionale und auch allgemeine Beihilfen wurden als unschädlich für die internationalen Handelsbeziehungen angesehen, weil vermutet wurde, daß sie die relativen Preise im internationalen Handel nicht beeinträchtigen (1). Diese Position geriet jedoch zunehmend in die Kritik. Gegen sie wird beispielsweise eingewendet, daß regionale Subventionen einen Nettovorteil für jene Produzenten darstellen, die auch ohne Subvention in der rückständigen Region produzieren würden [Krauss, 1978, S. 94 ff.; Cunnane, Stanbrook, 1983, S. 52 f.]. Zudem seien nicht selten international wettbewerbsschwache Wirtschaftszweige in rückständigen Regionen überdurchschnittlich häufig vertreten - dies trage gerade zu deren Rückständigkeit bei -, so daß auch regionale Subventionen wettbewerbsverzerrend wirken [z.B. OECD, b, S. 105 f.].

Allerdings wird auch die Meinung vertreten, daß Beihilfen nicht per se den internationalen Handel stören würden, weil sie bisweilen lediglich von Land zu Land unterschiedliche sozialpolitische Auflagen ausgleichen würden; als handelswirksam sollten aber allein Subventionen angesehen werden, die den "net comparative advantage" von Unternehmen und ganzen Wirtschaftszweigen selektiv verbessern (2). Im Einzelfall kann es jedoch äußerst schwierig sein, die Veränderung des "net comparative advantage" quantitativ zu bestimmen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Subventionen und der kontroversen Diskussion über die möglichen Handelswirkungen verschiedener Beihilfearten soll diese Arbeit einen Beitrag zur Klärung der bislang wenig untersuchten Zusammenhänge leisten.

-
- (1) "Regional subsidies that were merely designed to offset local disadvantages, or were provided to firms with limited exports, or were of de minimis extent, were not countervailed because they did not create 'trade distortion'" [Hufbauer, 1983, S. 352]. "Most would regard regional development incentives as conforming to GATT as long as the incentive was not greater than the amount necessary to offset the additional cost of production in the development areas as compared with the rest of the country" [Whiting, 1976, S. 187].
 - (2) "Foreign competitors are often subject to constraints upon their behavior, imposed by government, while domestic producers are free from such constraints. Thus, the advantage of industrial subsidies enjoyed by their foreign competitors is offset to some extent by restrictions on the firms' freedom to behave as they - the firms - see fit" [Krauss, 1978, S. 81].

2. Zum Gang der Untersuchung

In einem kurzen Überblick über Art und Umfang von Beihilfen in den wichtigsten EG-Staaten werden zunächst die Beihilfensysteme im Zeitraum von 1978 bis 1984 analysiert und die jeweiligen nationalen Schwerpunkte der Förderung herausgearbeitet (Kapitel II); die Darstellung konzentriert sich auf Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und das Vereinigte Königreich. Im Anschluß daran wird der gemeinschaftliche rechtliche Rahmen dargestellt, innerhalb dessen sich die EG-Staaten bei der Gewährung von Beihilfen bewegen; hier wird geprüft, inwieweit diese Vorschriften den einzelnen Mitgliedsländern Spielräume lassen, Beihilfen zu gewähren (Kapitel III). Der Ausgangspunkt der theoretischen Untersuchung ist das traditionelle Modell der internationalen Arbeitsteilung, die sich bei flexiblen Preisen entsprechend den komparativen Kostenvorteilen herausbildet; schrittweise werden die Annahmen der Immobilität von Produktionsfaktoren, der Vollbeschäftigung und der konstanten Faktorausstattung aufgegeben (Kapitel IV). Mit Hilfe dieser Ansätze werden allgemeine, regionale und sektorale Beihilfen daraufhin untersucht, wie sie die Wettbewerbsbedingungen zwischen Volkswirtschaften, Regionen, Sektoren und Produktionsfaktoren beeinflussen. Am Fallbeispiel der Textilindustrie und des Schiffbaus wurde das Zusammenspiel von Beihilfen und Wettbewerbsbedingungen exemplarisch betrachtet (Kapitel V). Die Ergebnisse der Untersuchung werden in Kapitel VI zusammengefaßt.

II. Umfang und Struktur staatlicher Beihilfen in ausgewählten EG-Ländern

1. Vorbemerkungen

Die Ausführungen in diesem Abschnitt zielen darauf ab, aus einem Vergleich der gewährten Beihilfen in ausgewählten EG-Ländern einige Aufschlüsse über die Struktur der staatlichen Beihilfensysteme in der EG zu gewinnen. Zu diesem Zweck werden die Fördermaßnahmen Belgiens, der Bundesrepublik, Frankreichs, Italiens, Irlands und des Vereinigten Königreichs entsprechend ihrer programmatischen Zielsetzung den Kategorien allgemein, sektorspezifisch und regional zugeordnet (1).

- *Allgemeine Hilfen*: Sie zielen auf bestimmte Phasen im Lebenszyklus von Unternehmen (wie z.B. Existenzgründung, Umstrukturierung, Sanierung) oder bestimmte Strukturmerkmale (kleine und mittlere Unternehmen); andere Maßnahmen sollen es wiederum für alle Unternehmen attraktiver machen, bestimmte Zielsetzungen bzw. Aktivitäten stärker zu verfolgen, als es vermutlich sonst der Fall wäre (Investitionen, Beschäftigung, Export, Forschung und Entwicklung (FuE), Einsparen von Energie und sonstigen Ressourcen, Umweltschutz).
- *Sektorhilfen*: Sie werden eingesetzt, um krisenhaften Entwicklungen in traditionellen Industriezweigen (z.B. Stahl, Kohle, Schiffbau) entgegenzuwirken oder (vermutete) Wachstumsbereiche zu fördern (Datenverarbeitung, Raum- und Luftfahrzeugbau).
- *Regionalhilfen*: Sie sollen die Lage benachteiligter Regionen verbessern.

Eine umfassende Statistik der nationalen Beihilfensysteme auf Gemeinschaftsebene liegt noch nicht vor (2). Vom Statistischen Amt der EG

(1) Diese Einteilung von Beihilfen orientiert sich am Sprachgebrauch der Kommission der EG, die noch zwischen allgemeinen und allgemeinhorizontalen Maßnahmen differenziert [Kommission, j].

(2) Gegenwärtig wird in der Kommission an einer Zusammenstellung der nationalen Beihilfemaßnahmen gearbeitet.

werden lediglich solche Finanzhilfen, die laufende Übertragungen des Staates und der EG an Unternehmen sind, statistisch erfaßt (Tabelle 1); Steuererleichterungen, staatliche Beteiligungen und Bürgschaften bleiben aber außer Betracht. Beschränkt man sich auf die Angaben der EG, so zeigt sich, daß in Irland, Italien und Belgien merklich höhere direkte Transfers geleistet werden als in der Bundesrepublik, dem Vereinigten Königreich und in Frankreich. Insgesamt blieb das Ausmaß dieser Subventionen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre relativ stabil, in Frankreich und Italien hat es sich tendenziell erhöht. Diese Gegenüberstellung liefert erste Hinweise darauf, daß es wohl spürbare Unterschiede zwischen den hier untersuchten Ländern im Umfang der finanziellen staatlichen Interventionen in den Wirtschaftsablauf gibt.

Tabelle 1 - Laufende Übertragungen (a) an Unternehmen in ausgewählten EG-Ländern 1970-1985 (vH der Bruttowertschöpfung (b))

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nationale Maßnahmen								
Belgien	3,7	3,8	4,4	4,7	4,4	4,6	4,5	4,0
Bundesrepublik	2,2	2,2	2,1	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0
Frankreich(c)	2,5	2,5	2,4	2,8	2,8	2,8	3,1	3,0
Irland	6,7	5,1	5,1	5,3	5,2	5,3	4,8	.
Italien	2,1	3,0	4,1	4,2	4,5	4,3	4,6	4,0
Vereinigtes Königreich	2,3	4,4	3,1	3,1	2,6	2,4	2,8	.
Maßnahmen der EG								
Belgien	.	0,5	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Bundesrepublik	.	0,4	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7	0,6
Frankreich(c)	.	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9
Irland	.	4,4	5,5	3,9	3,8	4,5	5,8	.
Italien	.	0,2	0,8	0,8	0,9	1,1	1,0	0,9
Vereinigtes Königreich	.	0,4	0,3	0,7	0,4	0,5	0,6	.

(a) Laufende Übertragungen des Staates oder der Institutionen der EG an gebietsansässige Einheiten, die Waren und marktbestimmte Dienstleistungen produzieren. - (b) Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten in laufenden Preisen (ohne Staat und sonstige nicht marktbestimmte Dienstleistungen). - (c) Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, ansonsten vgl. Fußnote (b).

Quelle: EUROSTAT [c]; eigene Berechnungen.

2. Die staatlichen Beihilfen in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich

Die Beihilfensysteme der Bundesrepublik, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs wurden von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EG-Kommission untersucht [Kommission, j; k; l; m]. Beihilfen für die Landwirtschaft, den öffentlichen Verkehrssektor und die Wohnungsvermietung, die vom Volumen her in wohl allen Ländern bedeutsamsten Beihilfen, sind in dieser Zusammenstellung nicht berücksichtigt. Die Synopsen der Kommission decken also im wesentlichen industriepolitische Maßnahmen ab. Erfasst wurden alle budgetwirksamen öffentlichen Hilfen, also Finanzhilfen (1) sowie Steuererleichterungen. Demgegenüber blieben Garantieleistungen und weitgehend auch Beteiligungen unberücksichtigt (2), auch wenn diese erhebliche Beihilfeelemente aufweisen. Die Übersichten umfassen den Zeitraum von 1979 bis 1983.

Das Niveau der Beihilfen für die Industrie und den Dienstleistungsbe-
reich ist - bezogen auf die Bruttowertschöpfung insgesamt - im Durchschnitt des Zeitraums 1979-1983 im Vereinigten Königreich am höchsten und in der Bundesrepublik am niedrigsten. Am kräftigsten ist das Niveau in Frankreich gestiegen, während es in der Bundesrepublik mehr oder weniger konstant blieb (Tabelle 2).

In allen drei Ländern werden die Beihilfen in erster Linie in Form von Finanzhilfen gewährt; allerdings hat die Bedeutung von Steuererleichterungen durchweg zugenommen (Tabelle 3). Dies mag ein Indiz dafür sein, daß allgemeine und regionale Beihilfen tendenziell eine zunehmende

(1) Vor allem im Falle Frankreichs beschränkten sich die Informationen auf die Haushaltsansätze; Zahlen über die tatsächlich getätigten Ausgaben lagen in der Regel nicht vor. "The difference may in some cases be considerable, particularly where comparison is made with expenditure actually committed in other countries for which such information is available. The assessment presented here must, therefore, be regarded as a tentative approximation of the support given to the enterprises in the various fields rather than as an exhaustive and objective record of intervention" [Kommission, k, S. 2].

(2) Die Beteiligungen des französischen Staates bei Sacilor und Usinor (Stahl) sowie die staatlichen Beteiligungen am Kohlenbergbau im Vereinigten Königreich wurden in die Hilfen einbezogen (vgl. auch S. 12 f.).

Tabelle 2 - Staatliche Beihilfen für die Industrie und ausgewählte Dienstleistungsbereiche in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich 1979-1983

	1979	1980	1981	1982	1983	1979-1983 (a)
Bundesrepublik (Mill. DM)	19475	20227	20020	19895	23323	+ 4,6
Frankreich (Mill. FF)	30166	40606	63648	69442	75824	+25,9
Vereinigtes Königreich (Mill. £)	4066	5630	6835	7113	6849	+13,9
in vH der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (b)						
Bundesrepublik	2,4	2,3	2,2	2,1	2,4	0
Frankreich	2,3	2,8	3,9	3,8	3,9	+14,1
Vereinigtes Königreich	3,2	3,9	4,3	4,1	3,7	+ 3,7
(a) Jahresdurchschnittliche Zunahme in vH. - (b) Industrie- und Dienstleistungsbereiche.						

Quelle: Kommission [j, S. 28 f.]; eigene Berechnungen.

Tabelle 3 - Relative Bedeutung von Steuererleichterungen und Finanzhilfen (a) in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich 1979 und 1983 (vH)

		Bundesrepublik (b)	Frankreich	Vereinigtes Königreich
Steuererleichterungen	1979	24,8	15,5	34,9
	1983	33,3	19,6	41,4
Finanzhilfen (einschließlich Zinsvergünstigungen)	1979	75,2	84,5	65,1
	1983	66,7	80,4	58,6
(a) Ohne Beihilfen für die Landwirtschaft, das öffentliche Transportwesen und die Wohnungswirtschaft. - (b) Lediglich Bundesbeihilfen.				

Quelle: Kommission [j, S. 30].

Rolle spielen, denn sektorale Hilfen werden nahezu ausschließlich als direkte Transfers gewährt (1). Letzteres ist damit zu erklären, daß sektorspezifische Maßnahmen vielfach struktur- und gewinnschwache Berei-

(1) Bei einem Vergleich mit den nachfolgenden Angaben über die Struktur der Beihilfen in Belgien, Irland und Italien ist zu beachten, daß dort Steuererleichterungen nicht enthalten sind.

che betreffen, bei denen Steuervergünstigungen - wie z.B. Sonderabschreibungen - wenig helfen könnten.

Gliedert man die Beihilfen nach ihrer Zweckbestimmung, so zeigen sich folgende Unterschiede (Tabelle 4): Die allgemeinen Maßnahmen haben zwar überall das größte Gewicht; in der Bundesrepublik spielen sie aber eine deutlich geringere Rolle als im Vereinigten Königreich und in Frankreich. Demgegenüber haben die regionalspezifischen Hilfen in der Bundesrepublik einen sehr viel höheren Stellenwert als in den beiden anderen Ländern (1). Nahezu drei Zehntel der Beihilfen in Frankreich und der Bundesrepublik sind sektorspezifisch, im Vereinigten Königreich lediglich ein Sechstel.

Die allgemeinen Hilfen werden in den einzelnen Ländern für sehr unterschiedliche Zwecke eingesetzt. Die Förderung von Investitionen und Innovationen steht im Vereinigten Königreich im Vordergrund (sie machen 1983 drei Fünftel der allgemeinen Beihilfen aus, gut doppelt so viel wie in Frankreich und der Bundesrepublik).

Die EG-Kommission erklärt die Unterschiede in den Exportbeihilfen mit den Unterschieden in den Nominalzinsen, die in den jeweiligen Staaten gegeben waren und die entsprechend die Nachfrage nach Subventionen zur Verbilligung von Exportkrediten beeinflussen (2). Allerdings erscheint es fraglich, ob die große Diskrepanz zwischen der Bundesrepublik und Frankreich damit allein zu erklären ist.

Nach Meinung der Kommission gibt es aus der Sicht des Gemeinsamen Europäischen Marktes keine bedeutsamen Unterschiede in der Struktur der

(1) Die vergleichsweise große Bedeutung der Regionalhilfen in der Bundesrepublik mag auch eine Folge der föderativen Verfassung sein, in der regionale Ziele in der Regel eine größere Rolle spielen als in zentral organisierten Staaten.

(2) Die Länder der OECD haben vereinbart, daß staatliche Finanzierungshilfen im Export begrenzt werden; die Zinsbelastung, die von den Unternehmen getragen werden muß, darf nicht unter einen bestimmten (nominalen) Zinssatz abgesenkt werden. Unterschiedlich hohe Inflationsraten und daher unterschiedlich hohe Nominalzinsen führen deshalb gleichsam automatisch zu erheblich voneinander abweichenden staatlichen Subventionen für die Exportfinanzierung.

Tabelle 4 - Struktur der Beihilfen in der Bundesrepublik, Frankreich und dem Vereinigten Königreich nach Beihilfezwecken 1979 und 1983 (vH)

	1979			1983		
	Bundes- republik (a)	Frank- reich	Verein- igtes König- reich	Bundes- republik (a)	Frank- reich	Verein- igtes König- reich
Allgemeine Maßnahmen	43,2	57,8	75,4	52,0	68,1	75,9
Existenz- gründung	2,6	0,8	3,0	4,8	2,8	2,8
Investitionen	1,2	5,0	33,5	6,8	10,5	40,3
Beschäftigung	14,4	4,2	5,4	12,5	8,9	5,5
Innovation (FuE)	22,2	19,2	24,5	24,1	16,6	20,8
Export	1,1	27,2	8,5	0,2	28,2	6,2
Sonstige	1,7	1,4	0,5	3,6	0,5	0,3
Sektorspezifi- sche Maßnahmen	37,3	37,7	14,4	26,8	28,9	16,0
Kohle	32,5	13,2	5,6	19,9	8,6	10,1
Stahl	0,4	8,0	0(b)	4,5	9,9	0(b)
Schiffbau	0,8	6,0	1,7	1,0	2,9	1,1
Sonstige	3,6	10,5	7,2	1,5	7,5	4,7
Regionalspezi- fische Maß- nahmen	19,5	4,4	10,3	21,2	3,0	8,1
Maßnahmen ins- gesamt	100	100	100	100	100	100
(a) Nur Beihilfen des Bundes. - (b) Zu den Hilfen für die Stahlindu- strie im Vereinigten Königreich vgl. S. 12.						

Quelle: Kommission [j, S. 31].

Beihilfen in den betrachteten Ländern: "En ce qui concerne le marché-intérieur, on ne constate pas de divergences importantes entre les pays étudiés. D'une manière générale, il semble que les trois pays ont mis davantage l'accent sur les mesures horizontales, alors que les interventions sectorielles, qui ont été concentrées sur les mêmes activités économiques (par exemple les charbonnages, la sidérurgie et la construction navale), ont eu tendance à diminuer; en outre les trois principaux

secteurs d'intervention sont couverts par un encadrement communautaire des aides" [Kommission, j, S. 26].

Bei der Interpretation der Strukturdaten der Kommission ist zu beachten, daß insbesondere staatliche Beteiligungen (1) an Unternehmen und die daraus resultierenden Subventionsäquivalente nicht in die Betrachtung einbezogen wurden.

- So ist in den sektorspezifischen Maßnahmen des Vereinigten Königreichs die Annullierung von staatlichen Forderungen an die British Steel Corporation (BSC) nicht enthalten. Im Durchschnitt der Haushaltsjahre 1978/79-1984/85 betrug die Nettokreditaufnahme von BSC beim Staat rund 700 Mill. £ pro Jahr. Damit war die Beanspruchung von Haushaltsmitteln für BSC im Durchschnitt bedeutender als die Zuschüsse an den National Coal Board (durchschnittlich knapp 440 Mill. £). Nicht eingeschlossen sind ebenfalls der größte Teil der Zuschüsse an British Shipbuilders (rund 35 Mill. £ je Jahr) sowie die Zuschüsse für Entlassungsentschädigungen in der Kohlen- und Stahlindustrie (im Durchschnitt 140 Mill. £ je Jahr). Würden für das Haushaltsjahr 1982/83 sowohl die Mittel für BSC und British Shipbuilders (787 Mill. £) sowie die Entlassungsentschädigungen im Kohlen- und Stahlbereich (187 Mill. £) in die Aufstellung der sektorspezifischen Hilfen einbezogen, so ergäbe sich ein Volumen von 2230 Mill. £; statt auf 17,6 vH belief sich der Anteil der sektorspezifischen Maßnahmen an allen Beihilfen dann auf 27,5 vH [zu den Zahlen vgl. *ibid.*, I, S. 28 ff.].

- Im Fall Frankreichs sind lediglich die Kapitaltransfers an die Stahlunternehmen Sacilor und Usinor enthalten, weil diese als Hilfe im Sinne des Stahlhilfekodex angesehen werden. "In the case of the other capital endowments, it was felt that, particularly with the enlargement of the public industrial sector since 1982, the state, by providing these public enterprises with their own capital, was playing its role of shareholder, particularly as the aim was also to finance investment plans" [*ibid.*, k, S. 58]. Im Jahr 1984 beliefen sich die Transfers zur

(1) Das Subventionselement staatlicher Beteiligungen liegt natürlich nicht in den Eigentumsverhältnissen per se, sondern z.B. im leichteren Zugriff zu dem Geld der Steuerzahler, mit dem Verluste abgedeckt oder überhöhte Unternehmenswerte finanziert werden.

Kapitalausstattung von öffentlichen oder quasi öffentlichen Unternehmen auf 12,9 Mrd. FF gegenüber einem sektorspezifischen Subventionsvolumen von 22,2 Mrd. FF (27 vH der gesamten Subventionen) [zu den Zahlen vgl. Kommission, k, S. 55 ff.].

- In den Angaben über die Sektorhilfen in der Bundesrepublik sind Verlustübernahmen bzw. Kapitalerhöhungen bei staatlichen Beteiligungen an Unternehmen wie z.B. die Howaldtswerke Deutsche Werft AG ebenfalls nicht berücksichtigt.

Zweifelhaft ist, ob in der EG-Studie der Umfang der branchenbezogenen Subventionen überhaupt annähernd zutreffend erfaßt wurde; so ermittelt die Kommission z.B. im Fall der Bundesrepublik für die Jahre 1981 und 1984 Hilfen des Bundes in Höhe von 234 bzw. 220 Mill. DM für den Schiffbau, während z.B. Jüttemeier das Subventionsvolumen (einschließlich Reederhilfen und Ländersubventionen) auf 721 bzw. 614 Mill. DM beziffert (1), wovon gut vier Fünftel sektorspezifischer Art sind. Angesichts der unterschiedlichen Erfassung und Zuordnung dürfte der Anteil der sektorspezifischen Subventionen insgesamt zu niedrig ausgewiesen worden sein. Es sollte auch beachtet werden, daß der bei weitem größte Block der sektorspezifischen Subventionen (Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen) überhaupt nicht berücksichtigt wurde. Um die Vergleichbarkeit der nachfolgenden Ergebnisse für Belgien, Irland und Italien aufrechtzuerhalten, wird dort freilich ebenso verfahren.

3. Die staatlichen Beihilfen in Belgien

In Belgien haben die Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) an Unternehmen seit Mitte der siebziger Jahre kräftig zugenom-

(1) Vgl. Kommission [j, S. 16]; Jüttemeier [1987a, S. 24]. Hinzu kommt, daß das Klassifikationsschema in Tabelle 4 keine eindeutige Systematik darstellt. Die Merkmale müssen einander nicht gegenseitig ausschließen, es kann zu Überschneidungen kommen. So gewährte z.B. die Bundesrepublik von 1981 bis 1985 eine Investitionszulage von 20 vH zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie. Diese Maßnahme kann sowohl als Beihilfe allgemein-horizontaler Art (Investition) als auch sektorspezifischer Art interpretiert werden.

men: 1975 betrugen sie 7 vH, zu Beginn der achtziger Jahre deutlich über 9 vH der Wertschöpfung (Tabelle 5). Nahezu neun Zehntel der Subventionen werden als Finanzhilfen gewährt. Der größte Teil davon geht nach wie vor an öffentliche Unternehmen (öffentliches Transportsystem, Post, staatliche Wohnungsbauunternehmen) (Tabelle 6). Von den steuerlichen Vergünstigungen (im wesentlichen Abschreibungserleichterungen) profitieren vermutlich die privaten Unternehmen stärker als die öffentlichen angesichts der eher defizitären Entwicklung in diesem Bereich.

Tabelle 5 - Staatliche Beihilfen an Unternehmen in Belgien 1975-1985 (vH der Bruttowertschöpfung) (a)

	1975	1980	1985
Finanzhilfen	6,4	8,1	8,2
davon:			
Laufende Übertragungen	4,2	4,3	3,9
Kapitaltransfers	0,9	0,9	0,9
Kredite und Beteiligungen	1,2	2,9	3,4
Steuererleichterungen	0,7	1,4	.(b)
Beihilfen insgesamt	7,1	9,5	.(b)

(a) Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (ohne Staat und sonstige nicht marktbestimmte Dienstleistungen). - (b) Nicht verfügbar.

Quelle: Banque Nationale de Belgique [b, 1987]; EUROSTAT [b, 1987]; eigene Berechnungen.

Tabelle 6 - Staatliche Finanzhilfen an Unternehmen in Belgien 1975-1984

	1975		1980		1984	
	Mrd. bfrs	vH	Mrd. bfrs	vH	Mrd. bfrs	vH
Öffentliche Unternehmen(a)	74,1	71,9	140,2	65,5	160,5	59,9
Nationale Sektoren(b)	14,3	13,9	41,5	19,4	45,5	17,0
Sonstige private Unternehmen	14,6	14,2	32,3	15,1	62,0	23,1
Finanzhilfen insgesamt	103,0	100,0	214,0	100,0	268,0	100,0

(a) Société Nationale des Chemins de Fer Belges, Société des Transports Urbains et Vicinaux, Régie des Postes, Sociétés Nationales de Logement Social, Sabena, Régie des Voies Aériennes, Régie des Transports Maritimes, Société Nationale d'Investissements. - (b) Stahlindustrie, Kohlenbergbau, Schiffbau, Textil- und Hohlglasindustrie.

Quelle: Banque Nationale de Belgique [1987].

Im Jahr 1980 wurden die Zuständigkeiten für die industriepolitischen Aktivitäten des Staates neu geregelt. Abgesehen von der Unterstützung der "nationalen" Sektoren (1) - Kohlenbergbau, Stahlindustrie, Schiffbau, Textil- und Hohlglasindustrie - wurden die Regionen, die allgemeine und regionalpolitische Maßnahmen durchführen konnten, für die Förderung der industriellen Aktivitäten zuständig. Die sektorspezifischen Subventionen obliegen weiterhin dem Zentralstaat [OECD, a, S. 25] (2).

Die Struktur der Subventionen nach allgemeinen, sektoralen und regionalen Kriterien läßt sich lediglich für die Finanzhilfen darstellen (3), und zwar für die "nationalen" Sektoren und die sonstigen privaten Unternehmen. Die Finanzhilfen an die sonstigen privaten Unternehmen werden in Maßnahmen zur Förderung von Investitionen, Exporten, Forschung und Entwicklung sowie sonstige Maßnahmen untergliedert; regionalpolitische Maßnahmen werden nicht aufgeführt. Um gleichwohl die Bedeutung von Regionalhilfen abzuschätzen, wurden Informationen von Yuill und Allen [1987] über den Umfang der regionalpolitischen Förderung herangezogen. Diese regionalen Fördermaßnahmen bestehen im wesentlichen aus Vermögensübertragungen und Zinssubventionen, stellen also eine Investitionsförderung dar. Die allgemeinen Hilfen zur Investitionsförderung wurden daher um die Beträge vermindert, die Yuill und Allen als Regionalförderung ausweisen. Diese Werte dürften eine Untergrenze der regionalpoliti-

(1) "Although they consist of private enterprises, they are labelled 'national' sectors because responsibility for industrial policy towards them was not transferred to the regions under the institutional reform of 1980, their critical situation requiring an appeal to national solidarity" [OECD, a, S. 57, Fußnote 22].

(2) Bei der Verteilung von Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften werden in Belgien schon von vornherein regional unterschiedliche Problemlagen berücksichtigt. "One marked feature of Belgium's situation is the importance attached to the observance of regional equilibrium, which means that a regional apportionment scale has had to be fixed beforehand" [OECD, i, S. 60]. Mit anderen Worten: Regionalpolitische Zielsetzungen haben eine weitaus größere Bedeutung, als in spezifischen Regionalhilfeprogrammen zum Ausdruck kommt.

(3) Zu Beginn der achtziger Jahre wurden neue industriepolitische Instrumente eingesetzt, die in erster Linie Steuererleichterungen umfassen und die darauf gerichtet sind, "to target government intervention more effectively, in particular towards innovative projects in new technology sectors, and to make it easier for new, chiefly foreign, firms to start operating in Belgium" [OECD, a, S. 25].

Tabelle 7 - Finanzhilfen an die belgische Industrie (a) nach Beihilfeszwecken 1980-1984

	1980	1981	1982	1983	1984
	Mrd. bfrs				
Allgemeine Hilfen	23,1	36,5	43,3	53,9	47,3
darunter:					
Investitionsförderung (b)	7,9	14,8	16,5	20,1	19,5
Exportförderung	2,3	3,2	6,3	6,4	6,9
Hilfen für FuE	5,0	6,9	7,3	10,2	9,2
Sonstige(c)	7,9	11,6	13,2	17,2	11,7
Sektorhilfen ("nationale" Sektoren)	41,5	57,2	57,4	49,4	45,5
darunter:					
Stahlindustrie	18,9	41,1	40,4	29,0	25,5
Kohlenbergbau	12,3	9,6	8,7	9,2	9,7
Schiffbau	8,8	5,2	4,6	4,8	6,0
Textilindustrie, Hohlglasindustrie	1,5	1,3	3,7	6,4	4,3
Regionalhilfen(b)	4,4	7,8	5,5	5,3	9,1
Finanzhilfen insgesamt	69,0	101,5	106,2	108,6	101,9
	Anteile in vH				
Allgemeine Hilfen	33,5	36,0	40,8	49,6	46,4
darunter:					
Investitionsförderung	11,4	14,6	15,5	18,5	19,1
Exportförderung	3,3	3,2	5,9	5,9	6,8
Hilfen für FuE	7,2	6,8	6,9	9,4	9,0
Sonstige	11,4	11,4	12,4	15,8	11,5
Sektorhilfen	60,1	56,4	54,0	45,5	44,7
darunter:					
Stahlindustrie	27,4	40,4	38,0	26,7	25,0
Kohlenbergbau	17,8	9,5	8,2	8,5	9,5
Schiffbau	12,8	5,1	4,3	4,4	5,9
Textilindustrie, Hohlglasindustrie	2,2	1,3	3,5	5,9	4,2
Regionalhilfen	6,4	7,7	5,2	4,9	8,9
Finanzhilfen insgesamt	100	100	100	100	100

(a) Ohne Hilfen des Fonds d'Investissement Agricole und des Fonds Agricole. - (b) Aufteilung der Mittel für Investitionsförderung laut Nationalbank auf Investitionsförderung und Regionalhilfen mit Hilfe der Angaben für Regionalförderung laut Yuill und Allen [1987, S. 115]. - (c) Sozialpolitische Hilfen (2,0 Mrd. bfrs), Fonds de Solidarité National (1,4 Mrd. bfrs) sowie Hilfen der lokalen Gebietskörperschaften (7,8 Mrd. bfrs).

Quelle: Banque Nationale de Belgique [1987]; Yuill, Allen [1987]; eigene Berechnungen.

schen Beihilfen darstellen, denn die Hilfen der lokalen Gebietskörperschaften, die in den sonstigen allgemeinen Maßnahmen enthalten sind, dienen wohl zumindest teilweise ebenfalls dem regionalen Ausgleich. Die Sektorhilfen an die "nationalen" Sektoren haben ein hohes, aber merklich abnehmendes Gewicht (Tabelle 7).

Waren es 1980 noch sechs Zehntel der Finanzhilfen an die Unternehmen des "nationalen Sektors", so belief sich ihr Anteil im Jahr 1984 nur noch auf 45 vH. Vor allem die Hilfen für die Stahlindustrie, die 1981 und 1982 emporgeschellt waren, wurden kräftig vermindert; der Anteil der Mittel für den Kohlenbergbau und den Schiffbau lag 1984 um rund die Hälfte unter dem Niveau von 1980, während die Zuwendungen an die Textilindustrie und auch an die Hohlglasindustrie jedoch an Bedeutung gewonnen haben.

Seit den frühen siebziger Jahren hatten die Zahlungsströme in diesem Bereich insgesamt kräftig zugenommen: Damals wurden rund 10 Mrd. bfrs jährlich aufgewendet, in der Zeit von 1981 bis 1985 demgegenüber mehr als das Fünffache (Tabelle 8).

Das Gewicht der Förderung verlagerte sich von der Sektorhilfe auf die allgemeinen und horizontalen Maßnahmen, auch wenn man in Rechnung stellt, daß in diesem Aggregat noch ein Teil eher regionalspezifischer Beihilfen enthalten sein dürfte. Im Vordergrund der allgemeinen Maßnahmen steht die Investitionsförderung, die 1983/84 rund 20 vH der gesamten Beihilfen ausmachte. Die Mittel, die für die Exportförderung aufgewendet werden, erscheinen gering angesichts der hohen Exportquote Belgiens (rund drei Viertel des Bruttoinlandsprodukts); das Ansteigen des Anteils der Exportförderung an den Finanzhilfen von reichlich 3 vH (1980/81) auf etwas mehr als 6 vH im Fiskaljahr 1983/84 ist eher auf die Zunahme der Differenz zwischen den Zinsen in Belgien und dem von der OECD festgelegten Mindestzinssatz für verbilligte Exportkredite als auf gezielte exportpolitische Anstrengungen zurückzuführen [OECD, a, S. 28]. Demgegenüber dürfte der steigende Anteil der Fördermittel für Forschung und Entwicklung ein Reflex industriepolitischer Akzentverschiebung sein. Bei den sonstigen allgemeinen Hilfen dominieren jene der lokalen Gebietskörperschaften, die nicht im einzelnen den Zwecken der

Tabelle 8 - Finanzhilfen (a) zugunsten der "nationalen" Sektoren in Belgien 1971-1985 (Mrd. bfrs)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1971-1985
Budgetwirksame Hilfen	36,3	75,0	46,1	157,4
Hilfen von Finanzintermediären	14,8	58,3	219,5	292,6
Finanzhilfen insgesamt	51,1	133,3	265,6	450,0
darunter:				
Stahlindustrie	18,4	59,4	174,0	251,8
Kohlenbergbau	26,2	48,0	46,1	120,7
Schiffbau	5,5	23,6	23,9	53,0
Textilindustrie	1,0	1,0	20,0	22,0
Hohlglasindustrie	.	1,3	1,6	2,9
(a) Kumulierte Finanzhilfen im jeweiligen Zeitraum.				

Quelle: Banque Nationale de Belgique [1987, S. 20].

Förderung von Investitionen, Exporten sowie Forschung und Entwicklung zugerechnet werden können; ein Teil dieser Mittel mag auch insofern regionalpolitischen Zielsetzungen dienen, als Problemregionen hinsichtlich der Finanzausstattung begünstigt werden. Auf spezifische regionalpolitische Beihilfemaßnahmen entfielen lediglich 5-9 vH der gesamten Finanzhilfen.

4. Die staatlichen Beihilfen in Italien

Umfang und Struktur staatlicher Beihilfen in Italien zu erfassen, ist außerordentlich schwierig. Die EG-Kommission hat Italien in ihre vergleichende Darstellung der Beihilfen nicht einbezogen, weil es sich als unmöglich erwies, die dort ergriffenen Maßnahmen in einer zufriedenstellenden Weise zu quantifizieren [Kommission, j. S. 15]. Zur "Bestandsaufnahme" im Rahmen dieser Arbeit wurden italienische Studien herangezogen, die insgesamt gesehen, zumindest was die Finanzhilfen anbelangt, einige Schlußfolgerungen hinsichtlich der Struktur italienischer Beihilfen nach sektorspezifischen, regionspezifischen und allgemeinen Kategorien erlauben. Über das Volumen von Steuererleichterungen lagen keinerlei Informationen vor. Da derartige Beihilfen in Italien insbesondere regio-

nalpolitischen Zwecken dienen (1), führt das Fehlen geeigneter Daten über die Steuervergünstigungen vor allem dazu, daß regionspezifische Beihilfen zu niedrig ausgewiesen werden.

Der Umfang der staatlichen Finanzhilfen an den Unternehmenssektor hat - in allen hier herangezogenen Schätzungen - deutlich stärker zugenommen als die Bruttowertschöpfung; der Subventionsgrad (Finanzhilfen in vH der Bruttowertschöpfung) hat sich von 1975 bis 1985 um zwei Prozentpunkte erhöht (Tabelle 9). Zwischen den einzelnen Schätzansätzen bestehen freilich erhebliche Unterschiede: Einschließlich der Transfers an staatliche Regiebetriebe (*aziende autonome*) beliefen sich - nach Virno - die Finanzhilfen auf 7,5 vH der Bruttowertschöpfung (1982, aktuellere Werte sind in dieser Abgrenzung nicht verfügbar). In der Aufstellung von Virno sind jedoch nicht jene Mittel enthalten, die der Staat für die Unternehmen im Mezzogiorno an die Sozialversicherungsträger leistet (2), ebenfalls nicht die Übertragungen an die *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) (3) und die Kosten für die vorzeitige Verrentung von Arbeitnehmern. Im Jahr 1982 beliefen sich diese Finanzhilfen - nach Angaben von Artoni und Ravazzi [1986] - auf knapp 6000 Mrd. Lit, bzw. auf 1,6 vH der Bruttowertschöpfung. Insofern ist die Vermutung berechtigt, daß sich allein die Finanzhilfen an den Unternehmenssektor in Italien nunmehr in einer Größenordnung von fast 10 vH der Bruttowertschöpfung bewegen.

-
- (1) Steuervergünstigungen gibt es z.B. bei lokalen Einkommenssteuern (Steuerbefreiung für zehn Jahre bei Projekten im Mezzogiorno und in Teilen der übrigen Gebiete sowie Steuerfreiheit, wenn steuerpflichtige Gewinne im Mezzogiorno investiert werden) und bei den Körperschaftsteuern (zehnjährige Steuerbefreiung für Firmen, die im Mezzogiorno gegründet werden und dort auch ihre Hauptverwaltung ansiedeln [vgl. Yuill, Allen, 1987, S. 346]).
 - (2) Es handelt sich hierbei um die (automatische) staatliche Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen für Beschäftigte, die nach dem 1. Juli 1976 (zusätzlich) eingestellt werden, für einen Zeitraum von zehn Jahren nach der Einstellung (vor 1976 wurde lediglich ein Teil der Beiträge übernommen).
 - (3) Die CIG ist - ähnlich wie die Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesrepublik - zuständig für die Durchführung des Einkommensausgleichs im Rahmen der Kurzarbeitregelung in Italien, die nicht beitragsfinanziert ist.

Tabelle 9 - Staatliche Finanzhilfen an Unternehmen in Italien nach alternativen Schätzungen (a) 1975-1985

	Banca d'Italia (b)		Artoni, Ravazzi (c)		Virno (d)		Virno (e)	
	Mrd. Lit	vH(f)	Mrd. Lit	vH(f)	Mrd. Lit	vH(f)	Mrd. Lit	vH(f)
1975	2700	2,6	.	.	5278	5,1	2435	2,3
1976	3751	3,0	.	.	5630	4,5	3017	2,4
1977	4857	3,2	.	.	7486	4,9	3480	2,3
1978	6080	3,4	4703	2,6	10564	5,9	6280	3,5
1979	6582	3,0	3681	1,7	10327	4,7	4903	2,2
1980	7741	2,9	7576	2,8	14732	5,5	8522	3,2
1981	10079	3,2	8494	2,7	18475	5,9	9481	3,0
1982	14241	3,9	13490	3,7	27393	7,5	15607	4,3
1983	17319	4,2	19430	4,7	.	.	.	.
1984	19263	4,1	19269	4,1	.	.	.	.
1985	23488	4,5	.	.	.	.	.	.

(a) Finanzhilfen ohne Staat und sonstige nicht marktbestimmte Dienstleistungen. - (b) Subventionen an Unternehmen und Kapitalzuschüsse (keine weitere Aufschlüsselung). - (c) Finanzhilfen an die Industrie, einschließlich der Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen für Unternehmen im Mezzogiorno, der Beiträge an die CIG und der Kosten vorzeitiger Verrentung durch den Staat. - (d) Finanzhilfen an Unternehmen, einschließlich der laufenden Zuweisungen, Kapitalzuschüsse und Beteiligungen und sonstigen Finanzhilfen an die "aziende autonome" (z.B. Post, Telekommunikation, Forstbetriebe, Straßenbauverwaltungen). - (e) Ohne Finanzhilfen an die "aziende autonome". - (f) In vH der Bruttowertschöpfung.

Quelle: Banca d'Italia [1985; 1986]; Artoni, Ravazzi [1986]; Virno [1984]; EUROSTAT [b, 1987]; eigene Berechnungen.

Eine spezifische Sektorpolitik hat es in Italien kaum gegeben, sondern eher eine unternehmensbezogene Politik, die darauf zielte, Unternehmenszusammenbrüche zu verhindern und Arbeitsplätze zu erhalten. In erster Linie wurde dies dadurch erreicht, daß Krisenunternehmen in Staatseigentum überführt wurden oder daß sich der Staat an diesen Unternehmen beteiligte bzw. deren Verbindlichkeiten übernahm. So wuchs die Bedeutung der Staatsholdinggesellschaften (z.B. IRI, EFIM, ENI) und der staatlichen Auffanggesellschaften (SIR, EGAM und vor allem GEPI) seit Mitte der siebziger Jahre (1). Die Industriepolitik hatte mithin

(1) Die Finanzhilfen, die sich auf das "proprietà pubbliche" bezogen, machten - nach Virno - im Jahr 1970 ein Drittel aller Finanzhilfen

einen überwiegend defensiven, unternehmensbezogenen Charakter, der in starkem Maße strukturkonservierend wirkte (1). Da die staatlichen Transfers zur Überlebenshilfe sich nicht selektiv auf Branchen beschränkten, sondern einer breiten Palette von Wirtschaftszweigen offenstanden, können sie schwerlich als sektorspezifisch eingeordnet werden. Freilich weisen sie auch andere Merkmale auf als allgemeine Maßnahmen, die spezielle Aspekte wirtschaftlichen Handelns wie z.B. Investieren, Forschen und Entwickeln fördern. Insofern sind die auf die "proprietà pubbliche" gerichteten Hilfen auch kaum als allgemeine Beihilfen einzustufen. Mehr noch als allgemeine und gar als sektorale Interventionen sind sie mit "picking the losers" verbunden. Im folgenden sollen sie als unternehmensbezogene Hilfen klassifiziert und damit von den allgemeinen Maßnahmen abgehoben werden (2).

Neben dieser Schwierigkeit der Klassifizierung ist bedeutsam, daß die Politik des regionalen Ausgleichs bis weit in die siebziger Jahre hinein mit branchenspezifischen Zielen verknüpft war, nämlich dem Bestreben, im Süden des Landes vor allem Basisindustrien des Grundstoffbereichs (Chemie, Stahl, Aluminium) anzusiedeln. Insgesamt gesehen scheinen bei den Beihilfen in Italien konjunktur-, beschäftigungs-, sektor- und regionalpolitische Zielsetzungen stärker als in den anderen Ländern miteinander vermischt zu sein.

aus, 1975 nahezu zwei Drittel und 1982 nahezu drei Viertel. Bis Mitte der siebziger Jahre ist dies auf den Subventionsbedarf staatlicher Regiebetriebe zurückzuführen, seither überwog jedoch die industrielle "Feuerwehrfunktion": Der Anteil der für staatliche Beteiligungen und Übernahmen benötigten Steuermittel erhöhte sich von 10 vH (1975) auf 33 vH (1982) [Virno, 1984, S. 578].

- (1) "L'impressione che si trae è che abbiano prevalso elementi di 'conservatorismo' nell'azione pubblica: è stato in quale modo più facile predisporre misure per garantire la sopravvivenza delle imprese - fra cui l'immissione nell 'aera pubblica' - e il sostegno ad un già sperimentato sviluppo guidato dalle esportazioni, anziché articolare un piano di incentivi selettivi, atto a restituire competitività al sistema delle imprese" [Virno, 1984, S. 584]; vgl. dazu auch del Monte [1986, S. 131 f.].
- (2) Den Autoren ist bewußt, daß bei dieser Klassifizierung ein subjektives Element enthalten ist. Allerdings ist zu bedenken, daß Krisenbranchen wie die Stahlindustrie, Aluminiumindustrie und Bereiche der Chemieindustrie wie auch Großunternehmen der Textilindustrie ein großes Gewicht innerhalb der Staatsholdinggesellschaften haben.

Um gleichwohl die Informationen aus den angeführten Schätzungen nach den Kategorien allgemein, unternehmensbezogen und regionalspezifisch gliedern zu können, wurden die Arbeiten von Virno sowie Artoni und Ravazzi miteinander verglichen. Zunächst wurden die Schätzungen Virnos für den Zeitraum 1975-1982 erweitert um die von ihm nicht erfaßten beschäftigungspolitisch motivierten Transfers (CIG, Prepensionamenti) sowie die Übernahme von Soziallasten für Unternehmen des Mezzogiorno; von dieser Gesamtsumme der Finanzhilfen wurden solche für staatliche Regiebetriebe, für Landwirtschaft, Baugewerbe und bestimmte Dienstleistungen (Theater, Tourismus) abgezogen. Auf diesem Weg ergeben sich die Finanzhilfen an die Industrie (Tabelle 10). Die auf staatliche Beteiligung oder Übernahmen gerichteten Transfers (proprietà pubbliche) zuzüglich der verbilligten Kredite und Zinszuschüsse für den Schiffbau werden als unternehmensbezogen angesehen. Das verbleibende Volumen verteilt sich auf allgemeine und regionale Hilfen. Einen Überblick über die sich ergebende Verteilung vermittelt Tabelle 11.

Tabelle 10 - Struktur der Finanzhilfen an Unternehmen in Italien 1975-1982 (a) (Mrd. Lit)

		1975	1978	1980	1982
Finanzhilfen an Unternehmen	(1)	5278	10564	14732	27393
Staatliche Übernahme von Soziallasten [nach Artoni, Ravazzi]	(2)	855	1424	2223	5935
darunter:					
CIG		154	262	499	2166
Prepensionamenti		-	-	6	320
Fiscalizzazione Mezzogiorno		701	1162	1718	3440
Insgesamt (1+2)	(3)	6133	11988	16955	33328
Staatliche Regiebetriebe (aziende autonome)	(4)	2843	4284	6210	11786
Landwirtschaftliche Interventionsfonds, Landwirtschaft, Bauwesen	(5)	1305	1510	2101	2697
Finanzhilfen an die Industrie (3-4-5)		1985	6194	8644	18845
(a) Zusammenstellung nach Virno.					

Quelle: Virno [1984]; Artoni, Ravazzi [1986]; eigene Zusammenstellung.

Tabelle 11 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die italienische Industrie nach Beihilfezwecken 1975-1982 (a)

	1975	1978	1980	1982
	Mrd. Lit			
Allgemeine Beihilfen	569	1627	2886	6653
Kleine und mittlere Unternehmen(b)	159	379	1128	753
Industrielle Umstrukturierung und Umwandlung	9	553	409	805
Forschung und Entwicklung	-	-	130	823
Export	243	422	704	1776
Beschäftigung	154	262	505	2486
Katastrophenhilfe	4	11	10	10
Unternehmens- und sektorbezogene Hilfen	545	3031	3821	8342
Staatssektor (proprietà pubbliche)	522	2973	3659	8175
Schiffbau	23	58	97	167
Regionalhilfen	750	1447	1880	3677
Cassa di Mezzogiorno	49	285	162	237
Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen	701	1162	1718	3440
Finanzhilfen insgesamt(c)	1864	6105	8522	18672
	Anteile in vH			
Allgemeine Beihilfen	30,5	26,7	33,9	35,6
Kleine und mittlere Unternehmen(b)	8,5	6,2	13,2	4,0
Industrielle Umstrukturierung und Umwandlung	0,5	9,1	4,8	4,3
Forschung und Entwicklung	-	-	1,5	4,4
Export	13,0	6,9	8,3	9,5
Beschäftigung	8,3	4,3	5,9	13,3
Katastrophenhilfe	0,2	0,2	0,1	0,1
Unternehmens- und sektorbezogene Hilfen	29,2	49,7	44,8	44,7
Staatssektor (proprietà pubbliche)	28,0	48,7	42,9	43,8
Schiffbau	1,2	1,0	1,1	0,9
Regionalhilfen	40,2	23,7	22,1	19,7
Cassa di Mezzogiorno	2,6	4,7	1,9	1,3
Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen	37,6	19,0	20,2	18,4
Finanzhilfen insgesamt(c)	100,0	100,0	100,0	100,0
(a) Zusammenstellung nach Virno. - (b) Einschließlich Handel und Handwerk. - (c) Ohne Beihilfen an Dienstleistungsbereiche wie Theater und Film, Tourismus.				

Quelle: Virno [1984]; Artoni, Ravazzi [1986]; eigene Berechnungen.

Zum Vergleich wurde die Analyse der Beihilfen für den Zeitraum 1978-1984 von Artoni und Ravazzi nach dem gleichen Gliederungsmuster zusammengestellt (Tabelle 12).

Tabelle 12 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die italienische Industrie nach Beihilfezwecken 1978-1984 (a)

	1978	1980	1982	1984
	Mrd. Lit			
Allgemeine Beihilfen	796	1736	4785	9209
Investitionsförderung	385	723	912	1753
Forschung und Entwicklung	-	180	192	234
Exportförderung	149	324	1183	2487
Beschäftigung	262	509	2498	4735
Unternehmens- und sektorbezogene Beihilfen	2474	3748	4821	5887
Staatsbeteiligungsfonds	1915	3314	4329	5459
Sonstige Sanierungsmaßnahmen	559	434	492	428
Regionalhilfen	1432	2092	3834	4200
Cassa Mezzogiorno	270	374	394	600
Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen	1162	1718	3440	3600
Finanzhilfen insgesamt	4702	7576	13440	19296
	Anteile in vH			
Allgemeine Beihilfen	16,9	22,9	35,6	47,7
Investitionsförderung	8,2	9,5	6,8	9,1
Forschung und Entwicklung	-	2,4	1,4	1,2
Exportförderung	3,2	4,3	8,8	12,9
Beschäftigung	5,6	6,7	18,6	24,5
Unternehmens- und sektorbezogene Beihilfen	52,6	49,5	35,9	30,5
Staatsbeteiligungsfonds	40,7	43,7	32,2	28,3
Sonstige Sanierungsmaßnahmen	11,9	5,7	3,7	2,2
Regionalhilfen	30,5	27,6	28,5	21,8
Cassa Mezzogiorno	5,7	4,9	2,9	3,1
Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen	24,7	22,7	25,6	18,7
Finanzhilfen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
(a) Zusammenstellung nach Artoni, Ravazzi.				

Quelle: Artoni, Ravazzi [1986]; eigene Berechnungen.

Vergleicht man die beiden Zusammenstellungen, so ist zunächst bemerkenswert, daß das Niveau der Finanzhilfen bei Virno nennenswert über jenem von Artoni und Ravazzi liegt; vor allem bei allgemeinen Beihilfen liegen die Schätzansätze bei Virno in den Jahren 1978 und 1980 deutlich über den Werten der anderen Untersuchung; für das Jahr 1982 werden auch die unternehmensbezogenen Hilfen beträchtlich höher ausgewiesen. Gleichwohl zeigen sich im großen und ganzen eher gleichgerichtete Tendenzen als unterschiedliche Entwicklungen:

- Als Reaktion auf die Krise Mitte der siebziger Jahre wurden die unternehmens- und sektorbezogenen Hilfen drästisch ausgeweitet (1); ihr Anteil an allen Finanzhilfen für die Industrie stieg zunächst kräftig; ab 1978 ist er aber rückläufig (Tabelle 11). Bis in die frühen achtziger Jahre blieben die direkten Staatshilfen aber immer noch wichtiger als die allgemeinen Beihilfen (Tabellen 11 und 12); erst im Jahr 1984 lagen sie deutlich unterhalb der allgemeinen Maßnahmen.
- Das Gewicht der allgemeinen Beihilfen hat sich von 1975 bis 1984 kontinuierlich erhöht. Diese Entwicklung - sie kommt in den Zahlen von Artoni und Ravazzi deutlicher zum Ausdruck als bei Virno - reflektierte im wesentlichen die Zunahme der Beschäftigungshilfen und der Exportförderungsmaßnahmen. Bei ersteren haben vor allem die stark gestiegenen Hilfen zur vorzeitigen Pensionierung von Arbeitnehmern dazu beigetragen, also eine eher defensive Maßnahme, auch wenn sie sich nicht allein auf Krisenunternehmen erstreckt. In dem vergleichsweise hohen Anteil der Beihilfen für die Exportförderung (Zinszuschüsse und

(1) "The Italian government's policy of intervening in support of firms in crisis was in the period of 1974-80 the only means of avoiding an chain of bankruptcies. The maintenance of the workforce at the existing level was the principle motivation for this kind of intervention. In this period, instead of letting many firms in the private sector go bankrupt, the state sector simply expanded by taking them over. Most of the government funds given to the public enterprises in this period were given for the purpose of staving off bankruptcies in the private sector (e.g. in the food, engineering and chemical sectors). In the same period, smaller private companies could, when in difficulty, turn to the "Gestioni e Partecipazioni Statali" (GEPI), a state-financed source of emergency aid for failing firms. It appears that after 1974, in contrast with what had been the case previously, most of the aid for sectorial restructuring and re-conversion and most of the funds for public enterprises were given only for the purpose of maintaining the status quo" [del Monte, 1986, S. 131 f.].

Exportversicherung) kommt zum einen das im Referenzzeitraum gestiegene italienische Zinsniveau im Vergleich zu dem von der OECD festgelegten Mindestzinssatz für Exportkredite zum Ausdruck; zum anderen ist es nicht abwegig zu vermuten, daß die staatlichen Mittel der Zahlungsbilanzentlastung dienten und überdies die Feuerwehrfunktion der strukturkonservierenden unternehmensbezogenen Politik unterstützten [Virno, 1984, S. 584] (1). Demgegenüber haben die traditionellen Exportzweige aber stärker von den Investitionshilfen bzw. den Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen profitiert. Daraus resultierte eine vergleichsweise starke Kapitalintensivierung. "It is precisely this process of intensive technological innovation in the method of production which provoked rapid increments in productivity and competitiveness" [del Monte, 1986, S. 149 und S. 162].

- Die Hilfen zur Umstrukturierung und Verlagerung - kaum bedeutsamer als die Hilfen für kleine und mittlere Betriebe - konzentrierten sich auf nur wenige Branchen; mehr als vier Fünftel der Mittel flossen 1983 und 1984 in Projekte der Stahlindustrie, der Chemischen Industrie und des Fahrzeugbaus [Carabba, 1986, S. 31; Fornengo Pent, 1986, S. 44]. Hinsichtlich der - nach Artoni und Ravazzi immer noch sehr geringen - staatlichen Förderung von Forschung und Entwicklung ist ebenfalls eine Konzentration der Mittel auf die Elektrotechnische Industrie, den Fahrzeugbau und die Chemische Industrie festzustellen; deutlich stärker profitieren dabei die Großbetriebe (sie erhalten reich-

(1) Die Exportfördermaßnahmen wiesen eine starke Konzentration auf nur wenige Branchen auf. Nach Angaben von del Monte [1986, S. 147] entfielen (in den sechziger Jahren) rund 80 vH der Mittel, die für verbilligte Kredite zur Verfügung standen, auf den Maschinenbau und den Fahrzeugbau (transport equipment); in den siebziger Jahren erhöhte sich die Inanspruchnahme dieser beiden Bereiche auf über 90 vH. Der Anteil beider Branchen an den Gesamtexporten des Verarbeitenden Gewerbes belief sich aber nur auf 40 vH. Die traditionellen Exportzweige (Textil, Bekleidung, Schuhe, Möbel) beanspruchten deswegen kaum die Exporthilfen, weil bei diesen Produkten Zahlungsbedingungen für den Absatz nahezu keine Rolle spielten. Auch dürften diese eher mittelständischen und kleinen Unternehmen weniger als die großen Unternehmen in der Lage gewesen sein, die bürokratischen Hemmnisse zu überwinden, die mit der Inanspruchnahme dieser Hilfen verbunden sind.

lich 80 vH der verfügbaren Mittel), und zwar insbesondere jene im Norden des Landes (62 vH) [Carabba, 1986, S. 47 ff.] (1).

- Die Bedeutung der regionspezifischen Maßnahmen hat in beiden Referenzanalysen spürbar abgenommen. Es deutet jedoch einiges darauf hin, daß das regionspezifische Beihilfevolumen in den hier zugrundegelegten Arbeiten systematisch unterschätzt wird. So ermitteln Yuill und Allen [1987] höhere Regionalhilfen, als sie von Virno sowie Artoni und Ravazzi ausgewiesen wurden (Tabelle 13). Dies mag damit zusammenhängen, daß die Aktivitäten der regionalpolitisch aktiven Finanzintermediäre (z.B. Mediocredito, Fondo nazionale) im Rahmen des verwendeten Erfassungsschemas der Beihilfen nur unzulänglich wiedergegeben werden. Gleichwohl ergäbe sich auch bei besserer Berücksichtigung dieser Aktivitäten ein deutlicher Rückgang des Anteils der regionspezifischen Beihilfen an allen Finanzhilfen [vgl. auch Virno, 1984, S. 604 ff.]. Wie bereits dargelegt, müßte zudem auch das Subventionsvolumen infolge von Steuererleichterungen einbezogen werden, die im Verlauf der letzten Dekade deutlich ausgeweitet wurden.

Tabelle 13 - Regionspezifische Beihilfen in Italien nach verschiedenen Schätzungen 1975-1984 (Mrd. Lit)

	1975	1978	1980	1982	1984
Virno [1984]	750	1447	1880	3677	.
Artoni, Ravazzi [1986]	.	1432	2092	3834	4200
Yuill, Allen [1987]	.	1897	2333	4492	.

- (1) Insgesamt gesehen haben die traditionellen italienischen Industriezweige deutlich weniger Subventionen erhalten als der Maschinenbau, die Chemieindustrie, die Stahlindustrie und der Fahrzeugbau. "For the traditional industries, the average ratio between the size of subsidies and value added was 0.0075 in the period 1970-1979, that is three times lower than the average ratio for several other industries: machinery and transport equipment (0.014), chemicals (0.032), and steel (0.039)" [del Monte, 1986, S. 149]. Es ist zu vermuten, daß die Subventionen teilweise die Aufgabe hatten, den Nachteil auszugleichen, den Großunternehmen durch arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften (vor allem Kündigungsschutzvorschriften) sehr viel stärker zu tragen hatten als Mittel- und Kleinunternehmen. Der defensive Charakter der meisten industriepolitischen Interventionen habe es mit sich gebracht, daß "mature products" ein großes Gewicht in der italienischen Produktpalette aufweisen, während technologieorientierte und wachstumsstarke Bereiche eher wenig bedeutend sind [Fornengo Pent, 1986, S. 45].

Auch wenn die finanziellen staatlichen Interventionen in den beiden verwendeten Studien aller Wahrscheinlichkeit nach nicht vollständig erfaßt wurden, zeigen sich gleichgerichtete Entwicklungen: die Bedeutung der unternehmensbezogenen Beihilfen und der Regionalhilfen hat sich zugunsten der allgemeinen Hilfen vermindert.

5. Die staatlichen Beihilfen in Irland

Die staatliche Förderung in Irland umfaßt sowohl Finanzhilfen als auch steuerliche Anreize. Die Finanzhilfen für industriepolitische Zielsetzungen beliefen sich im Jahr 1983 auf rund 460 Mill. Ir£, das sind etwa 4,4 vH der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (ohne Staat und sonstige nicht marktbestimmte Dienstleistungen). Der Einnahmeverzicht infolge reduzierter Steuersätze und beträchtlicher Abschreibungserleichterungen wurde auf rund 315 Mill. Ir£ geschätzt [OECD, e, S. 48] (1). Das Subventionsvolumen der industriepolitischen Maßnahmen betrug mithin fast 7,5 vH der gesamten Bruttowertschöpfung des Landes und rund 17 vH, wenn es allein auf die Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe bezogen wird.

Die Durchführung der Programme obliegt im wesentlichen der Industrial Development Authority (IDA) sowie den beiden regional begrenzt operierenden Institutionen Shannon Free Airport Development Company (SFADCo) und Udaras Na Gaeltachta, deren finanzielle Ausstattung jedoch - im Vergleich zu jener der IDA - gering ist (2).

-
- (1) Bis zum Ende des Jahres 1980 waren Gewinne, die aus dem Export von Industrieprodukten resultierten, von der Körperschaftsteuer befreit. Unternehmen, die vor 1981 von dieser Regelung Gebrauch machten, können auch weiterhin (bis 1990) von ihr profitieren. Seit 1981 gilt in Irland allgemein (bis zum Jahr 2000) ein Körperschaftsteuersatz von 10 vH. Wegen der Abschreibungsmöglichkeiten für industrielle Gebäude und Maschinen in Höhe von 100 vH liegt die faktische Besteuerung in der Regel deutlich darunter.
 - (2) Rund 60 vH der gesamten Finanzhilfen, die 1980 an Unternehmen gezahlt wurden, kamen von der IDA, die SFADCo und Udaras Na Gaeltachta waren zusammen mit 12 vH beteiligt.

Die Priorität bei den Fördermaßnahmen hat die Verarbeitende Industrie. Die Maßnahmen zielen vorrangig darauf, den Kapitalimport zu beschleunigen (1). Durch den Industrial Development Act von 1986 wird als zentrales Vergabekriterium die zusätzliche Wertschöpfung stärker betont, während vorher der Arbeitsplatzschaffung die größte Bedeutung zukam.

In der Konzentration der Wirtschaftsfördermaßnahmen auf die Industrie und hier insbesondere auf exportintensive Branchen kommt die Überzeugung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zum Ausdruck, daß ein Anstieg des Lebensstandards wegen des vergleichsweise kleinen heimischen Marktes eine Öffnung nach außen und eine zunehmende Integration Irlands in die internationale Arbeitsteilung erfordert. Das International Services Programme, das 1973 begonnen wurde, sollte die Attraktivität Irlands auch für Dienstleistungsunternehmen erhöhen, die entweder (von Irland aus) international tätig sind oder Dienstleistungen anbieten, die bislang überwiegend importiert wurden. Die wichtigsten Zielgebiete sind technische Dienstleistungen, Architekturberatung und Softwareentwicklung für Computer.

Die einzelnen Maßnahmen dienen nur in Ausnahmefällen der Förderung einzelner Branchen der Verarbeitenden Industrie. Programme, die spezi-

(1) Gemessen an diesem Ziel war die Politik durchaus erfolgreich, allerdings hat sich eine deutliche Polarisierung in der industriellen Entwicklung ergeben [O'Malley, 1980, S. 65 f.; OECD, e, S. 43 f.]. "High technology enterprises are rare; Irish indigenous exports are small and limited in geographic scope; Irish companies are not successfully providing sub-supplies to foreign-owned industry; small firms exist primarily in low-skilled non-traded businesses; little co-operation exists between primary producers and processors in raw materials-based businesses; foreignowned industry is often unsophisticated, and the evolution of existing companies shows inadequate promise for substantial improvement" [National Economic and Social Council, 1982, S. 185]. Der Anteil der Beschäftigten in ausländischen Unternehmen an der Gesamtzahl der in der Verarbeitenden Industrie Beschäftigten ist von 27 (1973) auf 37 vH (1983) angestiegen. Während die Zahl der Beschäftigten in der heimischen Metallverarbeitenden Industrie von 1973 bis 1983 um 20 vH zugenommen hat, stieg sie bei ausländischen Unternehmen um 90 vH (entsprechend die Entwicklung der Beschäftigung in der Chemieindustrie: - 11 vH bei inländischen gegenüber 50 vH bei ausländischen Unternehmen; in der Textilindustrie: - 61 vH gegenüber - 9 vH; in der Bekleidungsindustrie: - 37 vH gegenüber 24 vH); [vgl. OECD, e, S. 45].

fisch auf eine einzelne Branche zugeschnitten waren, konnten nicht herausgefunden werden. Auch beträchtliche Unterschiede zwischen den Branchen hinsichtlich der Bewilligung von Beihilfen (Tabelle 14) sind nicht als Indikatoren für eine (formale) Selektivität von Programmen zu interpretieren, sondern reflektieren - da die Beihilfen in der Regel an Investitionen gekoppelt sind - eher die unterschiedliche Kapitalintensität der Branchen.

Die (verlorenen) Kapitalzuschüsse der IDA werden landesweit gewährt. Für die sogenannten "designated areas" - (überwiegend im Westen des Landes) sind allerdings höhere Fördersätze vorgesehen, in der Regel 60 vH gegenüber 45 vH. Im Jahr 1984 beliefen sich die Ausgaben der IDA für diese Gebiete auf 46 Mill. Ir£ gegenüber 90 Mill. Ir£ für die "non designated areas" (Tabelle 15). 1984 betrugen die Gesamtausgaben

Tabelle 14 - Industrielle Förderanträge und Beihilfezusagen (a) der Industrial Development Authority nach Wirtschaftszweigen 1984

	Projekte (b)	Beihilfe- zusagen	Beihilfezusagen je Beschäftigten
	Anzahl	1000 Ir£	Ir£
Nahrungsmittelindustrie	116	17539	4013
Bekleidungs-, Schuh-, Getränke-, Tabakindustrien	76	14676	5316
Textilindustrie	59	4663	4168
Papierindustrie, Druck- industrie	40	2847	2070
Holz- und Möbelindustrien	95	7189	6256
Chemieindustrie	47	14650	10879
Metallverarbeitende Industrie	223	76001	11989
Sonstige	137	14450	5928
Internationale Dienst- leistungen	30	3246	.
Insgesamt	823	155261	7276 (b)
(a) Im Rahmen folgender Programme: New Industry Projects, Small Industries and Enterprise Development Programmes, Small International Services Companies. - (b) Ohne Internationale Dienstleistungen.			

Quelle: IDA [1985].

Tabelle 15 - Finanzhilfen der Industrial Development Authority 1980 und 1984 (Mill. Ir£)

Programm (Laufzeit in Klammern)	Insgesamt		Designated Areas		Non-Designated Areas	
	1980	1984	1980	1984	1980	1984
New Industry Grants (seit 1952)	69,8	80,2	18,4	17,7	51,4	62,5
International Services Programme (seit 1973)	0,7	3,1	0,1	1,0	0,6	2,1
Small Industries Programme (seit 1967)	17,2	17,7	6,4	8,7	10,8	9,0
Enterprise Development Programme (seit 1978)	1,5	3,8	1,1	0,7	0,4	3,1
Re-Equipment and Modernization Programme (1968-1982)	14,8	6,0	3,8	1,9	11,0	4,1
Domestic Industry Training Grant Schemes (seit 1983)	.	3,0	.	1,0	.	2,0
Product and Process Development Grant Schemes (seit 1970)	1,7	6,3	.	2,2	.	4,1
Feasibility Study Grant Schemes (seit 1979)	0,1	1,1	.	0,3	.	0,8
Interest Subsidy Schemes	.	14,8	.	12,4	.	2,4
New Industry	.	14,4	.	12,3	.	2,1
Small Industries, Enterprise Development	.	0,4	.	0,1	.	0,3
Sonstige Ausgaben darunter: Sonstige	3,8	6,1				
Zinszuschüsse	2,4	3,8	.	.	.	.
Mietminderungen	1,2	2,1	.	.	.	.
Darlehensgarantien	0,2	0,2	.	.	.	.
Programme insgesamt und sonstige Ausgaben	109,6	142,1	29,8	45,9	74,2	90,1
darunter (a): Aufgrund höherer Fördersätze in Designated Areas	7,3	7,1	7,3	7,1	.	.
(a) Eigene Schätzung.						

Quelle: IDA [1985].

der IDA 142,1 Mill. Ir£. Bezogen auf die Bruttowertschöpfung zu Faktor-kosten in der Verarbeitenden Industrie machten im Jahr 1984 allein die Finanzhilfen der IDA 3,6 vH aus. Gegenüber 1980, als insgesamt 109,6 Mill. Ir£ gezahlt wurden (4,7 vH der Bruttowertschöpfung), bedeutet dies einen spürbaren Rückgang der Bedeutung der Finanzhilfen.

Nach den Gliederungskategorien dieser Studie dürften die Finanzhilfen als allgemeine Beihilfen mit regional unterschiedlichen Fördersätzen angesehen werden. Zur speziellen Regionalförderung können lediglich die Mittel gerechnet werden, die auf der Differenz im Fördersatz beruhen; sie betrugen 1980 und 1984 nur wenig mehr als 7 Mill. Ir£. Mehr als neun Zehntel aller Finanzhilfen sind demzufolge als allgemeine Beihilfen zu werten (Tabelle 16). Auch die steuerlichen Anreize wirken eher allgemein, sie diskriminieren zwar nicht industrielle gegenüber industriellen Investitionen und Gewinnen, und innerhalb des industriellen Bereichs binnenmarktorientierte gegenüber exportorientierten; branchenmäßige Differenzierungen werden jedoch nicht gemacht.

Tabelle 16 - Struktur staatlicher Finanzhilfen an die irische Industrie nach Beihilfezwecken 1980 und 1984

	1980	1984
	Ir£	
Allgemeine Beihilfen	102,3	135,0
Sektorhilfen	-	-
Regionale Beihilfen	7,3	7,1
Finanzhilfen insgesamt	109,6	142,1
	Anteile in vH	
Allgemeine Beihilfen	93,3	95,0
Sektorhilfen	-	-
Regionale Beihilfen	6,7	5,0
Finanzhilfen insgesamt	100,0	100,0

Quelle: Tabelle 15.

6. Die Struktur der Beihilfensysteme im Vergleich

In diesem Kapitel wurde versucht, die Beihilfen, die in den hier untersuchten Ländern gewährt werden, nach drei Kategorien zu strukturieren (1). Als allgemeine Maßnahmen wurden - der definitorischen Abgrenzung der EG-Kommission folgend - Hilfen angesehen, die in bestimmten Phasen des Lebenszyklus von Unternehmen gewährt werden für kleine und mittlere Unternehmen und für bestimmte allgemeine Zielsetzungen (Investitionen, Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Export, Umweltschutz). Als sektorspezifische Hilfen werden Maßnahmen bezeichnet, die krisenhaften Entwicklungen in bestimmten Industriezweigen entgegenwirken bzw. vermutete Wachstumsbranchen fördern sollen. Regionale Maßnahmen zielen darauf, die Disparitäten innerhalb der jeweiligen Länder zu vermindern.

Die größten Schwierigkeiten, die einem solchen Vergleich entgegenstehen, sind darin zu sehen, daß zum einen bislang keine umfassende Quantifizierung der staatlichen Beihilfen nach einheitlichen Kategorien für alle Länder vorliegt; so werden Subventionselemente staatlicher Beteiligungen, die überwiegend der branchenbezogenen Krisenpolitik dienen, nicht überall gleichmäßig erfaßt. Auch führen sektor- und unternehmensbezogene Hilfen bisweilen nicht nur zu Finanzströmen zwischen dem Staat und den unmittelbar Betroffenen, sondern z.B. vom Staat an die Sozialversicherungsträger; in den Statistiken der Finanzhilfen des Staates an die Unternehmen sind solche Mittel oft nicht (vollständig) sichtbar. Zum anderen erwies es sich als problematisch, die Zuordnung der Maßnahmen in die einzelnen Kategorien anhand überwiegend formaler Kriterien vorzunehmen. Die unzureichende und unterschiedliche Erfassung von Beihilfen dürfte in der Regel nicht strukturneutral sein, es verschieben sich also die Gewichte zwischen den einzelnen Gruppen. Deshalb können die Beihilfesysteme hier lediglich holzschnittartig in ihren Konturen und ihren Entwicklungstendenzen dargestellt und miteinander verglichen werden (Tabelle 17).

(1) Die dem Umfang nach bedeutendsten sektorspezifischen Beihilfen (Landwirtschaft, öffentliches Verkehrssystem, Wohnungswirtschaft) wurden nicht in die Betrachtung einbezogen.

Tabelle 17 - Entwicklung der Beihilfestruktur in ausgewählten EG-Ländern nach Beihilfezwecken 1978-1984 (Anteile in vH)

	Belgien(a)	Bundesrepublik(b,c)	Frankreich(b)	Italien(a,d)	Irland(a,e)	Vereinigtes Königreich(b)
	1984 (1980-1984)	1983 (1979-1983)	1983 (1979-1983)	1984 (1978-1984)	1984 (1980-1984)	1983 (1979-1983)
Allgemeine Beihilfen(f)	46,4 (+12,9)	52,0 (+8,9)	68,1 (+10,3)	47,7 (+30,8)	95,0 (+1,7)	75,9 (+0,5)
Sektorspezifische Beihilfen(g)	44,7 (-15,4)	26,8 (-10,5)	28,9 (-8,8)	30,5 (-22,1)	0	16,0 (+1,6)
Regionspezifische Beihilfen	8,9 (+2,5)	21,2 (+1,7)	3,0 (-1,4)	21,8 (-8,7)	5,0 (-1,7)	8,1 (-2,1)
Beihilfen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Nur Finanzhilfen. - (b) Finanzhilfen und Steuererleichterungen (Schätzungen der EG-Kommission). - (c) Nur Beihilfen des Bundes. - (d) Nach Artoni, Ravazzi. - (e) Ausgaben aufgrund höherer Fördersätze in den Designated Areas. - (f) Allgemeine und horizontale Hilfen. - (g) Für Italien unternehmensbezogene Finanzhilfen.

Quelle: Tabellen 4, 8, 12, 13.

Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- In allen Ländern haben die allgemeinen Beihilfen das größte Gewicht. Herausragend ist der hohe Anteil der allgemeinen Beihilfen in Irland. Dort werden keine sektorspezifischen Programme durchgeführt; dies beruht darauf, daß Erhaltungssubventionen für überkommene Industrien in Irland keine nennenswerte Rolle spielen und daß die Industrialisierungsstrategie darauf angelegt ist, exportorientierte Industrien und Dienstleistungsbereiche auf breiter Basis anzusiedeln. Auch im Vereinigten Königreich und in Frankreich haben allgemeine Maßnahmen ein vergleichsweise hohes Gewicht; gerade hier besteht jedoch die Vermutung, daß diese Werte durch unzulängliche Erfassung und/oder Zurechnung von sektorspezifischen Maßnahmen überhöht sind.
- In allen Ländern kommt regionalen Beihilfen das geringste Gewicht zu. Eine nennenswerte Rolle spielen sie nur in Italien und der Bundesrepublik. Mit Ausnahme von Italien (-8,7 Prozentpunkte) hat sich die Bedeutung regionaler Hilfen im Beihilfesystem von 1978 auf 1984 kaum verändert.
- Die stärksten Anteilsverschiebungen haben sich in Italien ergeben; hier waren im Jahr 1978 die allgemeinen Maßnahmen noch bei weitem

weniger bedeutend als die Regionalhilfen. Die Veränderung der Beihilfestruktur ging - mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs - zu Lasten der sektorspezifischen Beihilfen. Allerdings beruht dies nicht darauf, daß Sektorhilfen abgebaut worden wären; im Gegenteil, in allen Ländern lagen diese Beihilfen 1983 (1984) über dem Niveau, das sie gegen Ende der siebziger Jahre erreicht hatten. Vielmehr ging die Gewichtsverlagerung mit einer Ausweitung der staatlichen Beihilfetätigkeit einher. Offenbar werden neue Beihilfen eher in Form allgemeiner Hilfen gewährt, als es früher der Fall war.

Auf den ersten Blick kann aus diesem Entwicklungsmuster die Schlußfolgerung gezogen werden, daß bei den staatlichen Interventionen offenbar eine Tendenz weg von sektorspezifischen Maßnahmen hin zu allgemeinen Maßnahmen besteht. Eine Zuordnung von Beihilfen nach formalen Kriterien in die Kategorie "allgemeine Maßnahmen" dürfte jedoch dann problematisch sein, wenn aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Programme (1) nur wenige Branchen oder gar Unternehmen überhaupt in den Genuß der Fördermittel kommen; hier dürfte es sich dann eher um sektorspezifische Maßnahmen unter dem Deckmantel allgemeiner Hilfen handeln. Daß solche Vermutungen nicht unbegründet sind, zeigen die Untersuchungsergebnisse über die sektorale Selektivität von Programmen (Haushaltsstellen) in der Bundesrepublik [Jüttemeier, 1987b]: Im Jahr 1981 entstammten 85 vH des Finanzhilfevolumens aus Haushaltsstellen, die nur jeweils 1-4 Wirtschaftszweige bedienen - diese Konzentration bezeichnet er als sektorspezifisch -, weitere 5 vH betreffen jeweils 4-11 Wirtschaftszweige (stark sektorspezifisch); bei den Steuervergünstigungen betrugen die entsprechenden Anteilswerte 62 vH und 3 vH. Im Jahr 1984 war die

-
- (1) So hebt Jüttemeier hervor, daß die Palette der Selektionskriterien viel größer und feingliedriger ist, als es in einer Darstellung nach Wirtschaftszweigen zum Ausdruck kommt. "Von Bedeutung sind letztlich alle die verwaltungstechnischen Elemente, die der Subventionsgeber einsetzt, um die Subventionspolitik in seinem Sinne steuern und beherrschen zu können" [Jüttemeier, 1987b, S. 6]. Dazu gehören nicht nur sektorale Selektionskriterien, sondern alle Empfangs- und Verwendungsaufgaben, Bemessungsgrundlagen, Subventionstarife etc.

sektorspezifische Konzentration bei den Finanzhilfen mit 90 vH sogar noch ausgeprägter (1).

Generell ist Vorsicht angebracht, ob man anhand des vorgegebenen Klassifikationsschemas (allgemein, regional, sektoral) Rückschlüsse dergestalt ziehen kann, daß das eine oder andere Beihilfensystem weniger störend für die innergemeinschaftlichen Wettbewerbsbedingungen sei. Für die Allokation der Ressourcen bzw. die künstliche Schaffung von komparativen Standortvorteilen ist nicht nur die sektorale Verteilung der Mittel wichtig, sondern auch die Art der Subventionierung beim Empfänger (relative Preisänderung bei den Produktionsfaktoren, Sachkapital- oder Humankapitalorientierung, Lohnkostenzuschüsse, etc.). Bei der Klassifikation ist anscheinend implizit unterstellt, daß allgemeine und regionale Maßnahmen, die ausschließlich andere als sektorale Selektionskriterien aufweisen, branchenübergreifend sind. Es sind jedoch Indizien vorhanden, daß dies nicht immer so ist. Darüber hinaus unterliegt die Benennung von Programmen oft rein politischen Zwecken. Möglicherweise hat sie auch etwas mit den rechtlichen Normen der EG für Beihilfen und der Beihilfenaufsicht zu tun, die im nächsten Kapitel analysiert werden.

(1) Zu bedenken ist allerdings, daß sich diese Angaben - im Gegensatz zu den in diesem Kapitel analysierten Beihilfen - auf nahezu alle Subventionen in der Bundesrepublik beziehen und nicht lediglich auf die Industriepolitik. Werden allein die Finanzhilfen für das Warenproduzierende Gewerbe betrachtet, so ist die Konzentration auf sektoral- und stark sektorspezifische Maßnahmen mit 74 vH (1981) und 72 vH (1984) zwar geringer, gleichwohl zeigt sich keine so ausgeprägte Tendenz hin zu sektorunspezifischen Subventionen (die sich jeweils auf mehr als 26 Wirtschaftszweige beziehen), wie sie in der hier vorgelegten Analyse zum Ausdruck kommt.

III. Der Einfluß der EG auf die Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten der EG unterliegen bei der Vergabe von Beihilfen der Aufsicht der EG-Kommission. Deren Befugnisse leiten sich aus Bestimmungen ab, die als Teil der EG-Wettbewerbsordnung in den Gründungsverträgen verankert sind. In Art. 92 EWG-Vertrag (EWGV) ist festgelegt, welche Arten von nationalen Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. In Art. 93 EWGV werden das Verfahren der Beihilfenaufsicht und die Befugnisse von Kommission, Rat und Gerichtshof geregelt (1).

Bei der Beihilfenaufsicht ist der Kommission erheblicher Ermessensspielraum für die Beurteilung von Beihilfen eingeräumt worden. Um diesen Spielraum abzugrenzen und für die Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, hat sie präzisiert,

- wie einzelne Beihilfearten sich ihrer Meinung nach auf den Wettbewerb auswirken und
- welche Kriterien Beihilfen erfüllen müssen, um als genehmigungsfähig anerkannt zu werden.

In Streitfällen entscheidet der Europäische Gerichtshof (EuGH) über die Zulässigkeit von Beihilfen. Seine Entscheidungen, zusammen mit den Bestimmungen des Vertrags, den Verlautbarungen der Kommission über die Beurteilung der verschiedenen Arten von Beihilfen und ihren Stellungnahmen zu einzelnen Beihilfevorhaben sowie den Beschlüssen des Rats, stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen die EG auf die Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten Einfluß nimmt.

(1) Art. 92 und 93 EWGV sind im Anhang wiedergegeben. Im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 ist die Bedeutung der Beihilfenaufsicht noch einmal bekräftigt worden [Kommission, h. Ziff. 158].

1. Regionale und sektorale Beihilfen im Vertragsrecht

Grundsätzlich gelten nach den Bestimmungen des EWGV (vgl. Anhang) alle staatlichen Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar, wenn sie

- bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, und darüber hinaus
- den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen (Art. 92 Abs. 1 EWGV) (1).

Dieser Norm unterliegen nicht nur Finanztransfers aus den Budgets der einzelnen EG-Länder, sondern alle Maßnahmen, die die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat ("Beihilfen aller Art", Art. 92 Abs. 1 EWGV). Ob solche Maßnahmen nach Auffassung der jeweiligen Regierung als Beihilfen gelten oder nicht, spielt dabei keine Rolle. Von dem generellen Verbot der wettbewerbsverzerrenden Beihilfen sind aber Ausnahmen möglich. Sie gelten vor allem für Beihilfen mit regionaler bzw. sektoraler Zielsetzung, die die Kommission unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen kann (2).

Bei der Prüfung *regionaler Beihilfen* auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt unterscheidet die EG-Kommission grundsätzlich zwischen zwei Arten von möglichen Empfängerregionen: Regionale Beihilfen können einmal zugelassen werden, wenn sie in wirtschaftlich zurückgebliebene Gebiete fließen, in denen "die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Art. 92 Abs. 3a EWGV). Regionale Beihilfen, die anderen als diesen Gebieten zugute kom-

-
- (1) Wettbewerbsverzerrungen im Handel innerhalb eines Mitgliedstaats oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem Nicht-Mitgliedstaat bleiben damit bei der Beihilfenaufsicht von vornherein außer Betracht.
 - (2) Beihilfen, die nicht regionalen oder sektoralen Zielen dienen, werden unter dem Oberbegriff "allgemeine Beihilfen" zusammengefaßt; im Vertragsrecht werden sie nicht explizit behandelt. Die Kommission hat auch für diese Beihilfen Beurteilungskriterien im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt erstellt (vgl. Abschnitt III.2).

men sollen, können ebenfalls als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Sie dürfen jedoch "die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft" (Art. 92 Abs. 3c EWGV).

Im Unterschied zu den regionalen Hilfen sind *sektorale Hilfen* grundsätzlich an die letztgenannte Bedingung geknüpft. Das gilt für fast alle Produktionszweige; Ausnahmen gibt es für die Landwirtschaft und den Verkehrssektor, die in Verbindung mit Art. 42 bzw. Art. 77 EWGV geregelt werden sowie den Montanbereich, für den der Art. 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Vorrang hat. Auch der Schiffbau genießt eine Sonderstellung (1).

2. Grundlinien der Kommission für die Beihilfenaufsicht

Im Rahmen von Art. 92 EWGV hat die Kommission einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Um ihre Entscheidungspraxis für die Mitgliedstaaten berechenbar zu machen und sich selbst zu binden, hat die Kommission ihre Auffassung von der Behandlung regionaler, sektoraler und allgemeiner Beihilfen in Form von Grundsätzen, Richtlinien und Leitlinien präzisiert.

So hat sie für die *regionalen Beihilfen* in den Jahren 1971, 1973, 1975 und zuletzt 1979 sogenannte Koordinierungsgrundsätze erlassen (2). Die Koordinierung erstreckte sich anfangs auf vier Aspekte:

- 1) die Intensität der Beihilfen je nach Art und Schwierigkeitsgrad der regionalen Probleme,

(1) Bei Vertragsabschluß galten bestimmte bestehende Beihilfen für den Schiffbau lediglich als Ersatz für einen fehlenden Zollschatz. Es war vorgesehen, sie entsprechend den Bestimmungen für die Abschaffung von Zöllen abzubauen; vgl. dazu Thiesing [1983, S. 1618] und Art. 92 Abs. 3c EWGV.

(2) ABl. [a, 1971, Nr. C111; 1979, Nr. C31]; Kommission [c, 1. Bericht, Ziff. 143-153; 3. Bericht, Ziff. 80-83; 5. Bericht, Ziff. 85-87; 8. Bericht, Ziff. 151-156].

- 2) die Transparenz, d.h. den Grad der Begünstigung durch eine Beihilfe,
- 3) die regionale Spezifität, d.h. die Beschränkung der Beihilfe auf klar abgegrenzte Gebiete,
- 4) die sektoralen Wirkungen der regionalen Beihilfen [ABl., a, 1971, Nr. C111, S. 8].

Die Einhaltung der Intensitätshöchstgrenze wurde zunächst nur in den am stärksten industrialisierten Gebieten der ursprünglichen Gemeinschaft der sechs Länder überwacht (1). Die EG-Kommission vermutete, daß es bei einer unkoordinierten Vergabe von regionalen Hilfen in diesen Gebieten zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft abträglich auswirken würden. Die Intensität regionaler Beihilfen in den weniger entwickelten Gebieten unterlag hingegen keiner Kontrolle durch die EG-Kommission.

Im Jahr 1973 wurden die "am stärksten industrialisierten Gebiete", auf die die Koordinierungsregeln für regionale Beihilfen anzuwenden waren, auch für die neuen Mitglieder (Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich) festgelegt [Kommission, c, 3. Bericht, Ziff. 82]. Ab 1975 traten an die Stelle eines einheitlichen Höchstsatzes für alle "stark industrialisierten Gebiete" unterschiedliche, nach Gebietsklassen gestaffelte, Höchstgrenzen, die alle Regionen der Gemeinschaft abdeckten (2). Danach konnten in den am weitesten entwickelten Gebieten der Gemeinschaft Investitionen mit bis zu 20 vH (in Netto-Subventionsäquivalenten) begünstigt werden; für die rückständigen Gebiete wurden höhere Intensitätsgrenzen festgelegt.

Im Jahr 1979 hat die Kommission die Koordinierungsgrundsätze für regionale Hilfen erneut geändert [ABl., a, 1979, Nr. C31]. Der Grundsatz der regionalen Spezifität, die Berücksichtigung sektoraler Wirkungen und

-
- (1) Dazu wurden damals alle Regionen der Gemeinschaft außer dem Mezzogiorno, Teilen von West- und Südwestfrankreich, sowie Berlin und dem Zonenrandgebiet gezählt.
 - (2) Einheitlicher Höchstsatz bis 1975: 20 vH der Investitionssumme (Netto-Subventionsäquivalent), ab 1975: 35, 30, 25, 20 vH je nach Gebietsklasse [Kommission, c, 5. Bericht, Ziff. 87].

das bereits 1975 eingeführte Überwachungssystem blieben davon weitgehend unberührt. Änderungen gab es wiederum vor allem bei den Intensitätshöchstgrenzen. Bis 1979 war als Indikator ausschließlich das Verhältnis der Fördersumme zur Höhe der Anlageinvestition herangezogen worden. Als Indikator für eine Alternativhöchstgrenze kam das Verhältnis der Fördersumme je neugeschaffenem Arbeitsplatz hinzu. Während die maximale Förderung in den am wenigsten entwickelten Gebieten dabei heraufgesetzt wurde, blieben die in allen anderen Gebieten geltenden Höchstgrenzen unverändert [Kommission, c, 8. Bericht, Ziff. 153]. Um die Transparenz von Beihilfen zu erhöhen, die nicht in Form von Finanzhilfen vergeben werden (Steuererleichterungen, Darlehenszuschüssen u.ä.), wurden neue Verfahren zur nachträglichen Quantifizierung der Beihilfenhöhe eingeführt [ABl., a, 1979, Nr. C31, Anhang].

Seit Beginn der achtziger Jahre hat die Kommission verstärkte Anstrengungen unternommen, regionale Hilfen auf jene Gebiete in den EG-Ländern zu beschränken, die, gemessen an Durchschnittswerten für die Gemeinschaft, am wenigsten entwickelt sind. Dazu wurde die Beihilfenaufsicht vor allem in den entwickelten Gebieten verstärkt: Stellungnahmen der Kommission betrafen vor allem Beihilfevorhaben in der Bundesrepublik, Belgien, Frankreich, Dänemark, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich (1).

Bei der Beurteilung regionaler Beihilfen läßt sich die Kommission zusehends von dem Kriterium des sogenannten "Gemeinschaftsinteresses" leiten. Demzufolge können die wettbewerbsverzerrenden Effekte einer regionalen Beihilfe um so mehr in Kauf genommen werden, je größer die "Gegenleistung", d.h. der Beitrag dieser Beihilfe zur gemeinschaftlichen Entwicklung ist [Kommission, c, 14. Bericht, Ziff. 261]. Nach Auffassung der Kommission trifft dies am ehesten auf Beihilfen in den am wenigsten entwickelten Regionen der Gemeinschaft zu, weil sie dort Wettbewerbsnachteile auszugleichen in der Lage seien, die diesen Regionen im Zuge des wirtschaftlichen Integrationsprozesses entstünden (2). Darüber

(1) Kommission [c, 15. Bericht, Ziff. 229]; Püttner, Spannowski [1986, S. 198].

(2) Kommission [c, 11. Bericht, Ziff. 225]. Zur Kritik an dieser Auffassung vgl. Krieger-Boden [1987, S. 93-95].

hinaus wird das Streben nach regionalem Ausgleich von Entwicklungsunterschieden auf Gemeinschaftsebene aber auch mit dem Ziel der Harmonisierung der Wirtschaft begründet (1).

Die Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses bei der Beurteilung regionaler Beihilfen manifestiert sich am deutlichsten darin, daß die Berechtigung einer Beihilfe nicht mehr nur anhand der regionalen Disparitäten innerhalb der einzelnen Länder geprüft wird. Vielmehr werden sie ins Verhältnis zum Ausmaß der regionalen Disparitäten auf Gemeinschaftsebene gesetzt. Im Hinblick auf die Auswahl von Fördergebieten hat die Kommission eine Methode entwickelt, nach der für jedes Gebiet Schwellenwerte für die Zulässigkeit von Beihilfen festgelegt werden, bei denen auf die Arbeitslosigkeit und das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner abgestellt wird (sogenannte "objektive Methode") (2).

Für die Kontrolle der *sektoralen Beihilfen* hat die Kommission allgemeine Grundsätze erlassen sowie solche, die sich jeweils auf einzelne Sektoren beziehen. Bereits in ihrem ersten Bericht über die Entwicklung der Wettbewerbspolitik von 1971 stellt sie an alle sektoralen Hilfen folgende Anforderungen:

- Sie dürfen nur solchen Unternehmen gegeben werden, die zu der Annahme berechtigen, daß sie auf die Dauer dem Wettbewerb gewachsen sind; die Erhaltung unrentabler Produktionskapazitäten soll damit verhindert werden;
- sie müssen zeitlich begrenzt und degressiv sein sowie geeignet erscheinen, den Strukturwandel zu beschleunigen;
- sie müssen schließlich im Hinblick auf ihre Wirkungen und Kosten transparent sein.

(1) Dieses Ziel wurde bereits in der Präambel zu den Römischen Verträgen formuliert und mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986 bekräftigt, in der dem Vertrag ein zusätzlicher Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" hinzugefügt wurde.

(2) Zu den Einzelheiten der "objektiven Methode" vgl. Püttner und Spannowski [1986, S. 198 f.].

Diese allgemeinen Grundsätze wurden in einer Mitteilung an den Rat vom Mai 1978 [Kommission, c, 8. Bericht, Ziff. 176], wie auch noch einmal 1981, im großen und ganzen unverändert übernommen [ibid., 11. Bericht, Ziff. 180].

Neben den allgemeinen Grundsätzen für alle sektoralen Beihilfen hat die Kommission für einzelne Sektoren (Textil- und Bekleidungsindustrie, Chemiefaserherstellung, Schiffbau, Stahlindustrie und Kohlenbergbau) Leitlinien aufgestellt. Auf die Regelungen für Beihilfen an die Textil- und die Schiffbauindustrie wird im folgenden näher eingegangen.

Den ersten sogenannten Gemeinschaftsrahmen für die *Textilindustrie* hatte die Kommission 1971 mit dem Ziel erlassen, die Stützungsmaßnahmen der Länder auf bestimmte Beihilfeformen zu beschränken. Danach galten alle Produktions- und Betriebsbeihilfen als untersagt, wenn sie die Produktpreise beeinflussten. Beihilfen für Forschung und Entwicklung, zur Umstrukturierung, zur Beseitigung von Überkapazitäten, zur Umstellung auf branchenfremde Tätigkeiten waren - unter bestimmten Bedingungen - hingegen ebenso erlaubt wie solche, die "die horizontale Konzentration und die vertikale Integration der Unternehmen" begünstigten; sie durften allerdings nicht zu Kapazitätsausweitungen führen [ibid., 1. Bericht, Ziff. 172]. Diese Bedingung galt auch für Investitionsbeihilfen, die nur im Fall "schwerwiegender Beschäftigungsprobleme" in Bereichen der Textil- und Bekleidungsindustrie mit "ernsten Anpassungsproblemen" zugelassen werden konnten [ibid.].

Im Jahr 1976 wurden die Grundsätze für die Beurteilung der sektoralen Beihilfen an die Textilindustrie modifiziert [ibid., 6. Bericht, Ziff. 222-223]. Dabei ging es der EG-Kommission vor allem darum, ihre Auffassung zu Beihilfen für einzelne Produktionslinien zu präzisieren, insbesondere zu solchen, die gemeinschaftsweit von Überkapazitäten betroffen waren [Schina, 1987, S. 84]. Diese Beihilfen wurden im wesentlichen nach den Kriterien beurteilt, die schon 1971 entwickelt worden waren. In ihrem 14. Wettbewerbsbericht stellt die Kommission fest, daß die Umstrukturierung in der Textilindustrie in der ganzen EG große Fortschritte gemacht habe und daß damit bei der Kontrolle über diese Beihilfen in

Zukunft strengere Kriterien als zuvor anzulegen seien [Kommission, c, 14. Bericht, Ziff. 224].

Im Bereich der sektoralen Beihilfen an die *Schiffbauindustrie* ist zur Zeit die sechste Richtlinie (RL) des Rates in Kraft (1). Sie erlaubt sowohl Betriebsbeihilfen als auch Umstrukturierungsbeihilfen. Voraussetzung für die Genehmigung von Betriebsbeihilfen ist, daß sie eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten. Im Unterschied zu früheren RL, in denen die zulässige Höchstgrenze jeweils über mehrere Jahre degressiv gestaffelt war, ist jetzt vorgesehen, daß die Kommission die Höchstgrenze jeweils für ein Jahr festlegt. Dabei nimmt sie Bezug auf die Kostenunterschiede zwischen den jeweils "wettbewerbsfähigsten Werften der Gemeinschaft und den Preisen ihrer weltweit wichtigsten Wettbewerber", und zwar "insbesondere für die Marktsegmente ..., in denen die Gemeinschaftswerften weiterhin am wettbewerbsfähigsten sind" (2). Umstrukturierungsbeihilfen können in der Form von Investitions-, Schließungs-, sowie FuE-Beihilfen genehmigt werden. Investitionsbeihilfen dürfen die Schiffbaukapazität eines Landes nicht erhöhen und müssen - im Fall von Reparaturwerften - an einen Umstrukturierungsplan gebunden sein (6. RL, Art. 6 Abs. 1). Schließungsbeihilfen können in der Form

-
- (1) Frühere RL wurden in den Jahren 1969, 1972, 1975, 1977 und 1981 erlassen. RL für sektorale Beihilfen an die Schiffbauindustrie: ABl. [b, Nr. L 206, 1969, 1. RL 69/262 EWG; Nr. L 169, 1972, 2. RL 72/273 EWG; Nr. L 192, 1975, 3. RL 75/432 EWG; Nr. L 98, 1978, 4. RL 78/338 EWG; Nr. L 137, 1981, 5. RL 81/363 EWG; Nr. L 69, 1987, 6. RL 87/167 EWG]. Im Unterschied etwa zu den Beihilferegelungen für die Textilindustrie wurden diese Richtlinien aufgrund von Art. 92 Abs. 3d EWGV erlassen. Danach können "sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt", als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.
- (2) 6. RL (Art. 4 Abs. 2); in der 5. RL (Art. 6 Abs. 2) finden sich zu den Unterschieden im Kostenniveau von EG- bzw. Nicht-EG-Werften nur unverbindliche Formulierungen. Ein Bezug zu Kostenunterschieden wurde zwar bereits in der 1. RL (Art. 2 Abs. 2) hergestellt. Die niedrigeren Preise der Anbieter aus Drittländern wurden damals jedoch ausschließlich als das Ergebnis von Wettbewerbsvereinbarungen zum Nachteil der EG-Werften interpretiert, eine Auffassung, die auch noch in der 5. RL vertreten wurde (in der Präambel werden zu den Schwierigkeiten, mit denen der Schiffbau zu kämpfen hat, "insbesondere die Wettbewerbsverzerrungen" gerechnet). In der 6. RL wird demgegenüber konzidiert, daß Kostenvorteile der Werften aus Drittländern auch auf deren Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen sind (6. RL, Präambel).

von Zahlungen an betroffene Arbeitnehmer gestattet werden. Für die Investitions- und die Schließungsbeihilfen gibt es keine festen Höchstgrenzen. Vielmehr werden sie immer im Zusammenhang mit den einzelnen Umstrukturierungsmaßnahmen beurteilt. Für FuE-Beihilfen an den Schiffbau gilt der entsprechende Gemeinschaftsrahmen (vgl. Abschnitt III.3).

Neben den Beihilfen mit sektoraler bzw. regionaler Zielsetzung gibt es auch solche, die Unternehmen ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zu einem Wirtschaftsbereich oder Standort gewährt werden. Diese Beihilfen werden als *allgemeine Beihilfen* bezeichnet; seit Ende der siebziger Jahre haben sie stark an Bedeutung gewonnen (vgl. S. 34 f.). Zu diesen Beihilfen werden beispielsweise gezählt [vgl. Thiesing, 1983, S. 1614]:

- Beihilfen für die Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten oder für Lieferungen an Drittländer,
- allgemeine Investitionsbeihilfen,
- Beihilfen für in Schwierigkeiten geratene Unternehmen,
- Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen,
- Beihilfen für die Forschungsförderung, den Umweltschutz und die Verbesserung der Energieversorgung (1).

Die nationalen Rahmengesetze und Vorschriften für diese Beihilfen sind häufig so allgemein gefaßt, daß die Kommission sie nach den Bestimmungen des Art. 92 Abs. 3 EWGV nur schwer auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt prüfen kann. Ihre grundsätzliche Auffassung zu den verschiedenen Typen von allgemeinen Beihilfen hat die Kommission wiederholt zum Ausdruck gebracht (2). Handelte es sich bei diesen Beihilfen wirklich um allgemeine Beihilfen, d.h. würden sie nicht bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige bzw. Regionen begünstigen, hätte die Kommission aufgrund der Bestimmungen des Art. 92 Abs. 1 keine Handhabe einzugreifen. Oft ist aber eine sektorale bzw. regionale Dis-

(1) Bestimmte Beihilfetyphen, wie etwa die Beihilfen zur Existenzgründung für kleine und mittlere Unternehmen, für Forschung und Umweltschutz werden verschiedentlich auch als "horizontale Beihilfen" bezeichnet; vgl. Kommission [c. 11. Bericht, Ziff. 183; 15. Bericht, Ziff. 218]; Schina [1987, S. 94].

(2) Vgl. im einzelnen etwa Schlieder und Schröter [1981, S. 509-510].

kriminierung beabsichtigt. Dies kann z.B. geschehen, indem die einzelnen Mitgliedstaaten im Einklang mit den von ihnen erlassenen Rahmengesetzen besondere regionale, sektorale oder unternehmensbezogene Vergünstigungen beschließen. Deshalb verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten, daß sie ihr allgemeine Beihilfeprogramme sowie die im Rahmen dieser Programme beschlossenen Einzelmaßnahmen von einem gewissen Mindestförderungsumfang an melden. Stellt die Kommission fest, daß es sich nicht um echte allgemeine Beihilfen, sondern um allgemein gefaßte Beihilfen mit sektor- bzw. regionenspezifischen Förderzielen handelt, prüft sie diese entsprechend Art. 92 Abs. 3 EWGV auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt.

Grundsätze für die Beurteilung allgemeiner Beihilfen hat die Kommission für die Forschungsbeihilfen und die Beihilfen für den Umweltschutz festgelegt. Für die staatlichen *FuE-Beihilfen* gilt seit Dezember 1985 für zunächst fünf Jahre ein sogenannter Gemeinschaftsrahmen [ABl., a, 1986, Nr. C83]. Bei der Beurteilung folgt die Kommission dem Grundsatz, daß die Intensität der Beihilfen mit zunehmender Marktnähe abnehmen soll (sogenannte gleitende Förderquoten). Die zulässigen Höchstbeträge der Förderung bestimmt die Kommission im Einzelfall. Dabei versucht sie, neben spezifischen technischen und finanziellen Risiken und möglichen Wettbewerbsverzerrungen im Handel zwischen Mitgliedstaaten auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden europäischen Industrie zu berücksichtigen. Nur in Ausnahmefällen soll das Beihilfeniveau 50 vH der Bruttokosten des Vorhabens bzw. Programms (Höchstsatz bei Beihilfen für die industrielle Grundlagenforschung) überschreiten können, so beispielsweise für Klein- und Mittelbetriebe, aber auch dann, wenn es sich um Vorhaben von "großer wirtschaftlicher und technologischer Bedeutung" handelt, die an gemeinschaftliche Programme geknüpft sind [ibid., Abs. 5.4].

Im Unterschied zu den sektoralen Hilfen steht die Kommission den *FuE-Beihilfen* vergleichsweise positiv gegenüber. Sie befürwortet in diesen Fällen eine "konstruktive Anwendung der Wettbewerbsregeln" [ibid., Abs. 1.4]. Die Bestimmungen von Art. 92 werden daher wie folgt interpretiert: Von Hilfen für die Grundlagenforschung wird angenommen, daß sie nicht bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen

- die entscheidende Bedingung in Art. 92 Abs. 1 EWGV -, sondern letztlich der gesamten Wirtschaft zugute kommen. FuE-Beihilfen, die nicht zur Grundlagenforschung gerechnet werden, können nach Art. 92 Abs. 3b genehmigt werden, und zwar dann, wenn sie "wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse", wie etwa gemeinschaftliche Technologieprogramme, fördern. Es kann aber auch die Ausnahmebestimmung des Art. 92 Abs. 3d angewandt werden, wonach der Rat "sonstige Arten von Beihilfen" als gemeinschaftskonform erklären kann. Dabei bewertet die Kommission jeweils auch, inwieweit die betreffende Beihilfe dem "gemeinschaftlichen Interesse" dient. - Auch hier spielt die Verknüpfung der Beihilfenaufsicht mit gemeinschaftlichen Technologieprogrammen eine bedeutende Rolle.

Für Beihilfen im Bereich des *Umweltschutzes* wurde bereits 1974 der erste Gemeinschaftsrahmen festgelegt [Kommission, c, 4. Bericht, Ziff. 175-183]. Er galt zunächst für 6 Jahre und wurde 1980 für weitere 6 Jahre und mit leicht veränderten Kriterien verlängert [ibid., 10. Bericht, Ziff. 222-226]. Darüber hinaus fanden Ziele des Umweltschutzes in der Einheitlichen Europäischen Akte ihren Niederschlag [Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1986, Art. 25]. Der zunächst nur bis Ende 1986 gültige Gemeinschaftsrahmen wurde bis 1992 verlängert. Er sieht vor, daß die Ausnahmeregelung nach Art. 92 Abs. 3b (gemeinsames europäisches Interesse, beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben) auf Umweltbeihilfen angewandt werden kann, wenn

- die Anwendung neuer Umweltnormen erleichtert wird,
- die Beihilfe nicht mehr als 15 vH der Investition ausmacht,
- die betreffenden Anlagen bereits zwei Jahre in Betrieb sind,
- das Unternehmen alle übrigen Kosten selbst trägt (1).

(1) Ausnahmen von diesen Beschränkungen sind möglich; vgl. Kommission [c, 16. Bericht, Ziff. 259].

3. Die Praxis der Beihilfenaufsicht

Im Rahmen der Beihilfenaufsicht überwacht die Kommission laufend die bestehenden Beihilfen in den Mitgliedstaaten (sogenanntes "repressives Verfahren"), und sie kontrolliert beabsichtigte Beihilfen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht (sogenanntes "präventives Verfahren"). Das gilt gleichermaßen für regionale, sektorale und allgemeine Beihilfen.

Im Rahmen des *repressiven* Verfahrens kann die Kommission nach Art. 93 und 213 EWGV von dem betroffenen Mitgliedstaat umfassende Auskunft über die Einzelheiten der Beihilfengewährung verlangen. Kommt sie nach einer Prüfung zu dem Ergebnis, daß eine Beihilfe nicht gemeinschaftskonform ist, so tritt sie zunächst mit dem Mitgliedstaat in Verhandlungen und informiert gleichzeitig alle anderen Mitgliedstaaten. Ziel dieses Teils des Verfahrens ist es, eine Einigung auf gutlichem Weg zu erreichen. Ist das nicht möglich, leitet die Kommission ein förmliches Prüfverfahren gemäß Art. 93 EWGV ein.

Beim *präventiven* Verfahren nach Art. 93 Abs. 3 EWGV prüft die Kommission beabsichtigte neue Beihilfen oder beabsichtigte Umgestaltungen bestehender Beihilfen der Mitgliedstaaten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt. Das gilt grundsätzlich für alle Maßnahmen, die im Sinne des Art. 92 EWGV als Beihilfen anzusehen sind, also auch für diejenigen, von denen der betreffende Staat annimmt, daß sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein könnten. Die Entscheidung darüber liegt allein bei der Kommission.

Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission von einer beabsichtigten neuen Beihilfe bzw. der Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe rechtzeitig informieren (Notifizierung); die Kommission muß eine Entscheidung dann innerhalb von zwei Monaten treffen. Nach Ablauf dieser Frist gilt die betreffende Beihilfe als erlaubte bestehende Beihilfe im Sinne des repressiven Verfahrens und unterliegt damit der laufenden Überwachung. Ergeben sich für die Kommission Bedenken im Hinblick auf die Gemeinschaftskonformität einer Beihilfe, so eröffnet sie, wie bei der repressiven Beihilfenkontrolle, das förmliche Prüfungsverfahren nach Art. 93 Abs. 1.

Der Mitgliedstaat muß die betreffende Beihilfe dann aussetzen, bis die Kommission eine abschließende Entscheidung getroffen hat. Wird die Vereinbarkeit verneint, können die Aufhebung oder Umgestaltung der Beihilfe innerhalb einer angemessenen Frist verbindlich angeordnet werden. Zur Durchsetzung ihrer Entscheidung gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat steht der Kommission die Möglichkeit der Klage vor dem EuGH offen. Umgekehrt kann auch ein Mitgliedstaat die Entscheidung der Kommission in einem förmlichen Verfahren vor dem EuGH anfechten.

Bis Mitte der siebziger Jahre hat die Kommission nur zu einer geringen Zahl von Vorhaben Stellung genommen; seitdem ist die Zahl ihrer Stellungnahmen jedoch stark gestiegen; sie erreichte ihren Höhepunkt im Jahr 1984 (Tabelle 18). In der Zunahme der Stellungnahmen spiegelt sich zunächst die Zunahme der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Beihilfevorhaben wider, deren Entwicklung von der EG-Kommission auf die verschlechterte Wirtschaftslage, aber auch auf die Erweiterung der Gemeinschaft und die verstärkte Beachtung der Meldepflicht durch die Mitgliedstaaten zurückgeführt wird [Kommission, c, 15. Bericht, Ziff. 169]. Bezogen auf die Zahl der Stellungnahmen, ist der Anteil der Verfahrenseröffnungen und der negativen Entscheidungen seit 1984 wieder rückläufig; seit 1985 geht auch die Zahl der Stellungnahmen zurück. Die Kommission glaubt, daraus auf eine insgesamt stärkere Berücksichtigung der Beurteilungskriterien für Beihilfen in den Mitgliedstaaten schließen zu können [ibid., 16. Bericht, Ziff. 204]. Weil die Stellungnahmen der Kommission sich aber sowohl auf einzelne Beihilfen wie auch auf Beihilfensysteme beziehen, kann über den Umfang der staatlichen Beihilfen jedoch kaum etwas ausgesagt werden.

4. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

Der EuGH hat in einer Reihe von Urteilen sowohl zu verfahrensmäßigen wie auch materiellen Aspekten der Beihilfenaufsicht Stellung genommen. Dabei ging es beispielsweise um die Definition von Beihilfen und die der Kommission eingeräumte Entscheidungsfrist [ibid., 13. Bericht, Ziff. 226]. Bereits sehr früh vertrat der EuGH die Auffassung, daß der Be-

Tabelle 18 - Stellungnahmen der EG-Kommission zu staatlichen Beihilfevorhaben (a) 1970-1986

	Insgesamt	Keine Einwendungen(b)	Verfahren (c)	Negative Entscheidungen
		in vH der Stellungnahmen		
1970	21	71	29	5
1971	18	61	39	17
1972	35	69	31	9
1973	22	68	32	18
1974	35	57	43	-
1975	45	64	36	4
1976	47	70	30	4
1977	112	88	12	1
1978	137	86	14	-
1979	133	59	41	2
1980	105	69	31	2
1981	141	56	44	10
1982	233	45	55	6
1983	174	58	42	12
1984	293	69	31	7
1985	171	60	40	4
1986	172	57	43	6

(a) Beihilfesysteme und individuelle Einzelfälle; ausgenommen Beihilfen für Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr; einschließlich Stahl. - (b) In einigen Fällen vorbehaltlich gewisser Bedingungen und/oder Änderungen der ursprünglich angemeldeten Beihilferegulierung, in vH der Stellungnahmen. - (c) Eingeleitete und eingestellte Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 EWGV oder Art. 8 Abs. 3 der Entscheidung 2320/81/-EGKS, in vH der Stellungnahmen.

Quelle: Kommission [c, 13. und 16. Bericht].

griff der Beihilfe extensiv auszulegen und darunter jede Maßnahme zu fassen sei, welche die Belastung vermindert, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat [EuGH, RS 30/59 Slg. 1961, S. 1]. Als Beispiele für Urteile des EuGH aus jüngerer Zeit, die für die Beihilfenaufsicht von allgemeiner Bedeutung sind, wird hier auf die Fälle Philip Morris - EG-Kommission, Bundesrepublik - EG-Kommission (Claes-Plan) und Belgien - EG-Kommission (Intermills) kurz eingegangen.

Das Urteil im Fall Philip Morris ist von allgemeiner Bedeutung, weil der EuGH sich damit zu dem Problem der Wettbewerbsverfälschung und der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels im Licht der Kriterien des "Gemeinschaftsinteresses" und der "Gegenleistung" geäußert

hat (1). Der EuGH war damals tätig geworden, weil die Kommission ein Investitionshilfeprogramm der niederländischen Regierung aus dem Jahr 1978 an Philip Morris Nederland untersagt hatte und das Unternehmen daraufhin auf Aufhebung dieser Entscheidung klagte [ABl., b, 1979, RL 79/743, Nr. L 217, EWG]. In seinem Urteil von 1980 wies der EuGH die Klage ab und stellte fest, daß die betreffende Beihilfe den Wettbewerb verfälschen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen würde [EuGH, RS 730/79 Slg. 1980, S. 2671].

Zur Begründung führte er an, daß der Produzent hinsichtlich der Erzeugnisse, die am innergemeinschaftlichen Handel teilnehmen, von Kosten - in diesem Fall der Produktionsverlagerung - entlastet würde, die seine Konkurrenten tragen müßten. Nach Auffassung des EuGH reichte in diesem Fall auch die Arbeitslosigkeit in der betreffenden Region nicht aus, die Beeinträchtigung von Wettbewerb und Handel gerechtfertigt erscheinen zu lassen, weil sie zwar im Vergleich zum Durchschnitt der Niederlande hoch war, nicht aber bezogen auf die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft.

Im Jahr 1984 erließ der EuGH das Urteil aufgrund einer Klage, die die Bundesrepublik gegen die Entscheidung der EG-Kommission von 1981 über die Zulässigkeit einer belgischen Textilbeihilfe (Claes-Plan) eingebracht hatte [ibid., RS 84/82, ABl., Nr. C106, 1984]. Dabei handelte es sich um ein umfassendes Beihilfeprogramm für die Sanierung und Umstrukturierung der gesamten belgischen Textil- und Bekleidungsindustrie, das die EG-Kommission genehmigt hatte. Die Klage der Bundesrepublik betraf sowohl den materiellen Inhalt der Entscheidung wie auch Verfahrensaspekte, wobei letztere den Ausschlag für die Aufhebung der Entscheidung der Kommission gaben. Der EuGH befand, daß es die EG-Kommission trotz offensichtlicher Wettbewerbsnachteile für die Textilindustrien anderer Länder versäumt habe, das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 EWGV zu eröffnen und die betroffenen Mitgliedstaaten zu konsultieren. Die EG-Kommission sah sich durch dieses Urteil im nachhinein darin bestätigt, daß sie seit 1981 die Beihilfenaufsicht intensiviert und

(1) Auf diese Kriterien wurde im Zusammenhang mit den regionalen Hilfen näher eingegangen.

verstärkten Gebrauch von Verfahrenseinleitungen nach Art. 93 Abs. 2 gemacht hat [Kommission, c, 14. Bericht, Ziff. 200].

Darüber hinaus hat der EuGH zu staatlichen Beteiligungen und zur Rückzahlbarkeit unrechtmäßig gezahlter Beihilfen Stellung genommen. In seinem Urteil im Fall Intermills [EuGH, RS 323/82, ABl., Nr. C326, 1984] bestätigte er die Auffassung der Kommission, daß eine staatliche Kapitalbeteiligung an einem Unternehmen grundsätzlich einer Beihilfe gleichzusetzen sei und damit unter das Verbot von Art. 92 EWGV falle; die Form einer Beihilfe sage nichts über ihre Zielsetzung aus. In einem Urteil aus dem Jahr 1986 [ibid., RS 52/84, ABl., Nr. C37, 1986] bekräftigte der EuGH eine bereits 1973 geäußerte Auffassung, wonach die Kommission verlangen kann, daß unrechtmäßig gewährte Beihilfen zurückgezahlt werden, und zwar selbst dann, wenn das Unternehmen dadurch illiquide wird. Mit diesen Urteilen zur Beihilfenaufsicht aus jüngerer Zeit hat der EuGH die Position der EG-Kommission in entscheidenden Punkten gestärkt.

5. Fazit

Insgesamt gesehen hat die EG-Kommission bei allen Beihilfearten ihren Einfluß auf die Vergabebedingungen ausgedehnt und dadurch die Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Vergabe von Beihilfen im Zeitablauf eingeengt.

Besonders augenfällig ist das bei den *regionalen Beihilfen*. Die Kommission beschränkte ihre Aufsicht anfangs faktisch auf die am weitesten entwickelten Gebiete der Gemeinschaft und dehnte sie erst nach und nach auf alle Regionen aus. Weil die Förderhöchstgrenzen nach dem Entwicklungsstand der einzelnen Regionen gestaffelt wurden, haben die Gebietsabgrenzung bzw. die Festlegung von Schwellenwerten des regionalen Entwicklungsstands entscheidende Bedeutung für die Beihilfenaufsicht gewonnen. Mit Einführung der sogenannten "objektiven Methode" ist der Gestaltungsspielraum der EG-Kommission erneut erheblich gewachsen. Sie orientiert sich dabei stark am durchschnittlichen Entwicklungsstand in

der Gemeinschaft und versucht, regionale Beihilfen so weit als möglich auf die - nach ihren Kriterien - am wenigsten entwickelten Gebiete zu beschränken. Folgerichtig werden - zumindest seit einigen Jahren - die Beihilfen in den am weitesten entwickelten Gebieten am strengsten beurteilt. Derart korrigierende Eingriffe sind nach Auffassung der Kommission schon deshalb geboten, weil damit in weniger entwickelten Regionen bestehende Wettbewerbsnachteile bzw. Nachteile, die im Zuge der wirtschaftlichen Integration entstehen, ausgeglichen werden sollen. Darüber hinaus rechtfertigt die Kommission ihre Aufsicht über regionale Beihilfen vor allem mit dem Konvergenzziel "wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" in der Gemeinschaft. Es stellt sich die Frage, ob die Aufsicht über die Vergabe regionaler Beihilfen der Mitgliedstaaten über die Wettbewerbssicherung nicht bereits hinausgeht, d.h., ob die Beihilfenaufsicht nicht bereits Züge einer Beihilfenpolitik angenommen hat, um regionalpolitische Ziele der EG - etwa in Ergänzung zu den Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - durchsetzen zu können (1).

Bei der Aufsicht über *sektorale Beihilfen* an die *Textil-* und die *Schiffbauindustrie* wurden in mancher Hinsicht ähnliche Ziele verfolgt: Um Überkapazitäten kontrolliert abbauen zu können, sollen Hilfen in erster Linie zur Umstrukturierung eingesetzt werden; Ausnahmen für verschiedene Arten von Notfällen bleiben jedoch immer möglich. Im Fall der Textilindustrie wird dabei seit geraumer Zeit nach Marktsegmenten differenziert. Vergleichsweise am weitesten hat die EG-Kommission ihre Aktivitäten bei der Aufsicht über Schiffbauhilfen entfaltet. Seit ihren Anfängen ist die Beihilfenaufsicht hier schrittweise präzisiert worden, indem für einzelne Beihilfetypen Vorschriften erlassen wurden. Über die Höhe der maximal zulässigen Beihilfenintensität entschied die Kommission lange Zeit fallweise; erst in der 6. RL wurde festgelegt, daß die maximal zulässige Intensität der Produktionsbeihilfen an den Kostendifferenzen zu Werften in Drittländern zu orientieren sei. Dieses Kriterium wendet die EG-Kommission auf alle Produktionsbeihilfen in der Gemeinschaft an. Die möglichen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Beihilfen innerhalb der EG-

(1) Vgl. dazu auch Zimmermann [1986, S. 92-94] sowie Krieger-Boden [1987].

Schiffbauindustrie werden dadurch einander angeglichen. Für Länder mit bislang vergleichsweise niedriger Förderung, wie etwa die Bundesrepublik, ergibt sich daraus ein zusätzlicher Spielraum für die Beihilfenvergabe, für Länder mit bislang schon hoher Förderung wird eine Grenze gesetzt.

Seit Beginn der achtziger Jahre haben *allgemeine Beihilfen* erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. S. 34 ff.). Das könnte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, daß die EG-Kommission ihre Aufsicht vor allem über regionale und sektorale Beihilfen kontinuierlich ausbaute. Dabei konnte sie sich auf die Bestimmungen des Art. 92 EWGV stützen, eine Möglichkeit, die ihr bei den allgemeinen Beihilfen zunächst einmal verschlossen ist. Für die Mitgliedstaaten besteht daher ein gewisser Anreiz, als allgemeine Beihilfe zu deklarieren, was in Wirklichkeit eine Beihilfe mit beabsichtigter regionaler oder sektoraler Wirkung ist. Dem kann die EG-Kommission nur dadurch begegnen, daß sie allgemeine Beihilfenprogramme oder einzelne allgemeine Beihilfen auf ihre regionalen bzw. sektoralen Zielsetzungen prüft. Beihilfen für den *Umweltschutz* sind dabei wohl noch am wenigsten umstritten. Dies beruht vermutlich darauf, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten, ebenso wie die Kommission, den Umweltschutz als eine wichtige Aufgabe ansehen. Es spielt aber wohl auch eine Rolle, daß es in diesem Bereich bislang eine Rivalität zwischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten und der EG selbst nicht gibt. Auf die *FuE-Beihilfen* mag das nicht unbedingt zutreffen, denn hier gibt es - ähnlich wie bei den regionalen Hilfen - eine eigene, in mancher Hinsicht konkurrierende Politik der EG (Technologieprogramme). Die dort formulierten forschungspolitischen Ziele fließen auch in die Beurteilung der jeweiligen Beihilfen ein, und deswegen könnte die EG-Kommission versucht sein, auf die Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten in ihrem Sinne Einfluß zu nehmen, um ihre eigene Forschungspolitik zu unterstützen.

Die Politik der EG-Kommission bei der Beihilfenaufsicht, die darauf abzielt, die Beihilfen nach einheitlichen Kriterien zu beurteilen und die Fördersatzes zu begrenzen, ist aus der Sicht der EG folgerichtig. Ihr Auftrag ist es, Verzerrungen im innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Handel zu verringern. Sie verfolgt damit ein Ziel, das in den Gründungsverträgen festgelegt ist. Die EG-Kommission hat aber auch ver-

sucht, in bestimmten Bereichen eine eigene Beihilfenpolitik zu entwickeln. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, daß Fehler bei der Beihilfenvergabe, die bislang einzelne Mitgliedstaaten gemacht haben, jetzt in großem Maßstab auf EG-Ebene wiederholt werden.

IV. Theoretische Analyse der Wirkungen von Beihilfen

1. Vorbemerkungen

In dieser Arbeit steht die theoretische Analyse der Beihilfewirkungen im Vordergrund. Hierzu wurde eine Reihe von Modellansätzen herangezogen. Basis ist die Außenhandelstheorie, geht es doch in erster Linie darum zu untersuchen, welche Wirkungen die Beihilfen eines Landes auf das andere Land haben, oder anders formuliert, wie die Beihilfen die Wettbewerbsbedingungen verändern. Den Ausgangspunkt der Analyse bildet ein Zwei-Güter-Zwei-Länder-Zwei-Faktoren-Modell, auch Heckscher-Ohlin-Samuelson-(HOS-)Modell (1) genannt, das für jedes Land um zwei Regionen erweitert wird. Für dieses Modell gelten die folgenden Annahmen:

- Vollkommene Konkurrenz;
- substitutionale linear-homogene Produktionsfunktionen (2);
- die beiden betrachteten Güter werden (bei gleichem Faktorpreisverhältnis) mit unterschiedlichen Faktorintensitäten produziert;
- Produktionsfunktionen der Güter sind in beiden Ländern und allen Regionen identisch;
- beide Güter sind handelbar;
- die Faktorausstattungen der betrachteten Länder und Regionen unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung;
- strukturelle Veränderungen eines Landes haben Einfluß auf das andere Land (Großes-Land-Hypothese) (3);

(1) Zur Beschreibung dieses Modells vgl. z.B. Laffer und Miles [1982]; Krauss [1979].

(2) Linear-homogene Produktionsfunktionen weisen bei totaler Faktorvariation konstante Skalenerträge auf, bei partieller Faktorvariation dagegen abnehmende Erträge.

(3) Eine solche Annahme ist erforderlich, wenn es um die Auswirkungen inländischer Beihilfen auf das Ausland geht; im Falle eines sehr kleinen Landes haben dessen Maßnahmen definitionsgemäß keinerlei Auswirkungen auf das andere Land. Allerdings kann das kleine Land von den Maßnahmen des großen Landes betroffen werden, und zwar um so mehr, je kleiner es selbst und je größer das andere Land ist. Es ergeben sich aber keine grundsätzlich anderen Wirkungen.

- es gibt keine regionalspezifischen Unterschiede der Nachfragepräferenzen, d.h. es gibt für jedes Land nur eine gesamtwirtschaftliche Nachfragefunktion;
- das Faktorangebot ist insgesamt konstant;
- die relativen Preise sind unbegrenzt flexibel;
- Faktoren sind intersektoral uneingeschränkt mobil, interregional und international völlig immobil.

Untersucht wird, wie sich die Auswirkungen dreier Beihilfearten (sektorspezifisch, regional und allgemein) unterscheiden. Betrachtet werden diese Beihilfen in ihrer reinsten Form, ausgerichtet auf jeweils nur ein einziges Förderkriterium. Unter sektorspezifischen Beihilfen werden dementsprechend solche verstanden, die im gesamten Inland für eine bestimmte Produktion je Ausbringungseinheit (ad valorem) vergeben werden. Innerhalb dieser Gruppe wird unterschieden zwischen Subventionen für wenig wettbewerbsfähige Produktionen (von Gütern, die eher Importgüter sind) und Subventionen für wettbewerbsfähige Produktionen (von Gütern, die eher Exportgüter sind). Als regionale Beihilfen werden diejenigen definiert, mit denen alle Produktionen einer Region je Ausbringungseinheit gefördert werden. Allgemeine Beihilfen sind eigentlich keine eigenständige Kategorie, sondern vielmehr ein Sammelbegriff aller Subventionen, die weder sektorspezifisch noch regional diskriminieren, sondern nach anderen Kriterien (z.B. Art des Faktoreinsatzes, Betriebsgröße). Beispielfhaft herausgegriffen werden im Rahmen dieser theoretischen Analyse allgemeine Faktorbeihilfen. Darunter werden solche Subventionen gefaßt, die alle Produktionen in allen Regionen je nach Einsatzmenge des geförderten Faktors erhalten. Im HOS-Modell wird abgeleitet, wie diese drei Subventionsarten auf Güterpreise, Produktion, Konsum, Terms of trade und Außenhandel sowie auf den Faktoreinsatz in den beiden Produktionen und den Regionen und auf die Faktorentgelte wirken, sowohl im Inland als auch im Ausland (Abschnitt IV.2). Generell wird angenommen, daß die Finanzmittel für die Beihilfen allokatonsneutral aufgebracht werden.

Die Annahmen der klassischen Außenhandelstheorie sind teilweise sehr restriktiv und schränken die Relevanz dieser Theorie für die Beurteilung

der wirtschaftlichen Abläufe ein. So werden regionale Subventionen als Antwort auf regionale Einkommensunterschiede (oder Unterschiede der Arbeitslosigkeit) vergeben; sie entfalten ihre Wirkungen vor dem Hintergrund dieses Regionalproblems. Deshalb werden Modifikationen vorgenommen, indem die letzten drei der oben genannten Annahmen schrittweise differenzierter und realitätsnäher gefaßt werden. So wird die Annahme zur interregionalen Faktorimmobilität geändert (Abschnitt IV.3.a). Dann lassen sich auch regionale Entgeltunterschiede beschreiben. In den weiteren Überlegungen werden auch Inflexibilitäten bei den Faktorpreisen berücksichtigt, die Unterbeschäftigung in der Wirtschaft zur Folge haben können (Abschnitt IV.3.b). Schließlich wird analysiert, welche Wechselwirkungen zwischen Beihilfen und Wachstumsprozessen bestehen (Abschnitt IV.4).

Die verschiedenen Modellvarianten werden detailliert theoretisch analysiert, teilweise anhand von Schaubildern, deren Konzeption der Außenhandelstheorie entlehnt ist. Um die Lesbarkeit zu erleichtern, werden die eher analytisch-technischen Beschreibungen und Erläuterungen zu den Schaubildern im folgenden eingerückt wiedergegeben. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, die die theoretische Analyse erbracht hat, erfolgt im letzten Abschnitt (Abschnitt IV.5) zusammen mit einer Beurteilung der Beihilfearten hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen.

Eine zentrale Aussage der Außenhandelstheorie soll den detaillierten Analysen hier vorangestellt werden: Freier Handel führt stets zu einem weltwirtschaftlichen Optimum, und jede Art von Handelsbarrieren und politischen Interventionen hat Abweichungen von diesem Optimum zur Folge

(1). Da in dieser Untersuchung verschiedene Arten von Beihilfen in

(1) Diese Aussage ist in jüngerer Zeit allerdings in Frage gestellt worden [vgl. Krugman, 1979; Brander und Spencer, 1984; Helpman und Krugman, 1985]. Insbesondere sind es die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz und der Linear-Homogenität der Produktionsfunktion, die nicht als relevant für das tatsächliche Marktgeschehen angesehen werden. So wird gerade das Phänomen des "intra-industry trade" als Indikator dafür gewertet, daß das klassische Außenhandelsmodell nur wenig zur Erklärung der Realität beitrage. [Zum "intra-industry trade" vgl. Giersch, 1979.] Diese Diskussion kann hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Nach Venables und

ihren Wirkungen untereinander, nicht aber mit dem interventionsfreien Zustand verglichen werden sollen, bewegt man sich also bei der Fragestellung der Arbeit bereits im Bereich höchstens "zweitbesten" Lösungen. Dies gilt erst recht, wenn man einige über die Außenhandelstheorie hinausgehende Aspekte miteinbezieht, die in den folgenden Untersuchungen im allgemeinen nicht mitberücksichtigt werden können:

- Finanzmittel für Beihilfen werden in der Realität, anders als hier unterstellt, eben nicht allokatonsneutral aufgebracht, sondern von den leistungsfähigsten Faktoren. Zudem bringt die Erhebung der Mittel in Form von Steuern und ihre Wiederausschüttung als Beihilfen Kosten mit sich, die hier vernachlässigt werden.
- Jede Subvention schafft "moral hazard"-Probleme, die im Verhalten der Wirtschaftssubjekte begründet liegen. Werden diese nämlich der Härte des Wettbewerbs entzogen, wird die Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs außer Kraft gesetzt. Dadurch besteht die Gefahr, daß die Leistungsbereitschaft abnimmt und weniger wirtschaftlich produziert wird. Dies hat zur Folge, daß im Zeitablauf der Subventionsbedarf steigt. Zusätzlich wird auch die Leistungsbereitschaft der Nettozahler beeinträchtigt.

Das Urteil über den relativen Nutzen oder Schaden der verschiedenen Beihilfearten dürfte durch diese Aspekte wenig beeinflusst werden.

Smith [1986] ist auch nicht zu erwarten, daß sie die Ergebnisse der traditionellen Theorie vom Grundsatz her in Frage stellt. "This analysis supplements rather than replaces the traditional explanation for trade flows as deriving from international comparative cost differences. Helpman and Krugman [1985] show how the traditional explanation of trade - arising from international differences in factor endowment - can co-exist with imperfect competition, with the volume of intra-industry trade depending on factor endowment differences, and the volume of intra-industry trade depending on countries' sizes as well as their factor endowments" [Venables, Smith, 1986, S. 628; vgl. auch Venables, 1985].

2. Beihilfen in einer vollbeschäftigten stationären Wirtschaft

a. Wirkungen auf Produktion und Außenhandel

a. Partialanalytische Betrachtung eines Produktmarktes

Die prinzipielle Wirkungsweise einer Beihilfe auf Höhe und regionale Verteilung der Produktion sowie auf den Umfang des Außenhandels soll zunächst für einen Produktmarkt veranschaulicht werden, und zwar am Beispiel von sektorspezifischen Subventionen.

Folgende Annahmen werden getroffen (vgl. Schaubild 1): Der Weltmarkt besteht aus Inland und Ausland mit jeweils zwei Regionen a, b und c, d; ein Gut x wird in allen vier Regionen als eines unter mehreren Gütern produziert. Weiterhin wird angenommen, daß sich aufgrund unterschiedlicher Faktorausstattungen der Länder und Regionen die komparativen Vorteile für die Herstellung dieses Gutes in folgender Weise verteilen: das Ausland hat komparative Vorteile gegenüber dem Inland, Region b gegenüber Region a, Region d gegenüber Region c (1). Solange keine Subventionen vergeben werden, befinden sich unter diesen Bedingungen das Weltmarktangebot und die Weltmarktnachfrage zu einem Preis p_{xH} im Gleichgewicht. Bei diesem Preis wird im Inland mehr von dem Gut x konsumiert als produziert, im Ausland dagegen mehr produziert als konsumiert. Infolgedessen ist das Inland Importeur und das Ausland Exporteur des Gutes x.

Im Inland wird das Gut x in beiden Regionen durch eine Subvention gefördert, die je Ausbringungseinheit vergeben wird. Diese Maßnahme entlastet den Produzenten von einem Teil der Produktionskosten. Die inländischen Anbieter sind daher bereit, eine bestimmte Menge des Gutes x bereits zu einem relativ geringeren Preis als früher anzubieten. Auf dem Weltmarkt stellt sich infolgedessen bei einem niedrigeren Preis und einer

(1) Graphisch wird dies dadurch ausgedrückt, daß die Angebotsfunktionen um so flacher verlaufen, je größer die komparativen Vorteile der Region für die Produktion x sind.

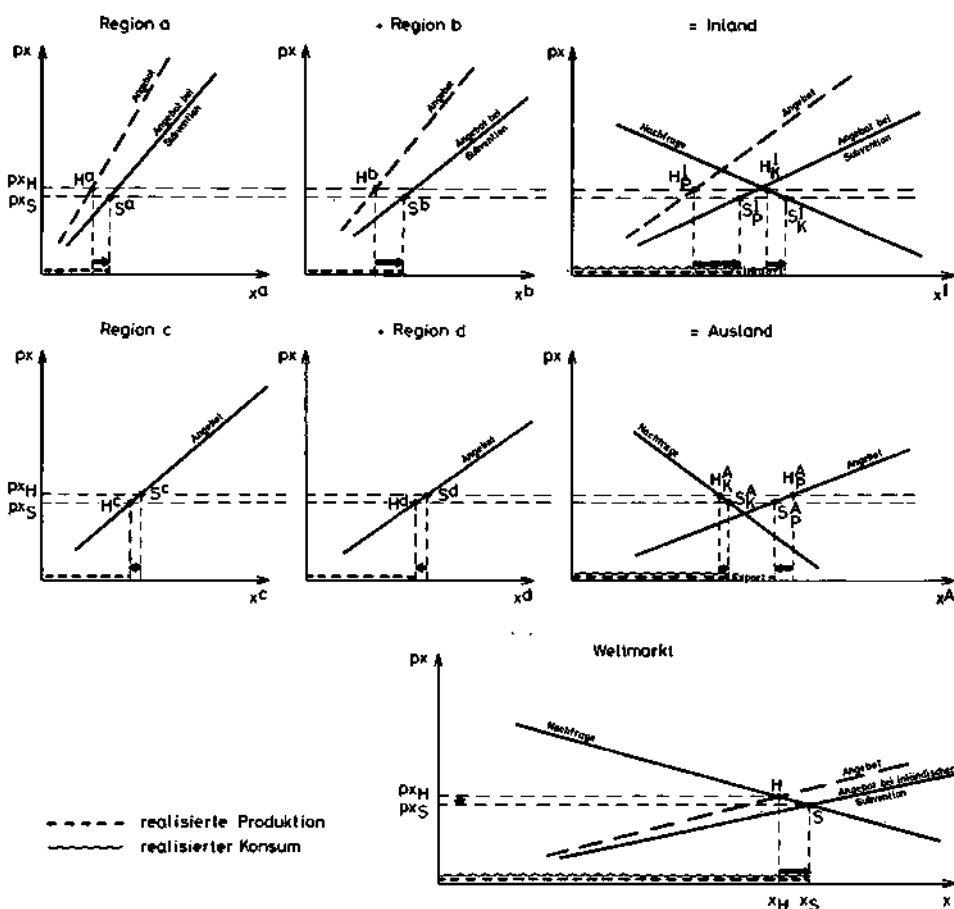
größeren Ausbringungsmenge ein neues Gleichgewicht ein. Die Wirkung der Subvention auf die Preise und Mengen hängt von den Elastizitäten des Angebots und der Nachfrage ab. Je preiselastischer das Angebot und die Nachfrage sind, desto geringer ist der Preis- und desto größer ist der Mengeneffekt [vgl. dazu Jasinowski und Shoup, 1973].

Im Schaubild 1 wird die Subventionsvergabe dadurch dargestellt, daß sich die Angebotskurven in den Regionen und auf dem Gesamtmarkt des Inlands nach unten verlagern. Auf dem Weltmarkt wird dann anstelle des alten Gleichgewichtspunktes H ein Punkt S realisiert, der einen niedrigeren Gleichgewichtspreis px_S und gleichzeitig eine größere Ausbringungsmenge des Gutes x markiert. Der Preis sinkt dabei um so weniger und die Menge steigt um so mehr, je flacher die Angebots- und Nachfragekurve verlaufen, je größer also die Preiselastizitäten sind.

Über den gesunkenen Preis verteilt sich der Mengeneffekt, der sich auf dem Weltmarkt einstellt, in folgender Weise auf die beiden Länder und ihre Regionen: Im Inland steigt der Konsum preisbedingt an, die Produktion geht jedoch nicht zurück, sondern nimmt aufgrund der durch die Subvention veränderten Angebotsfunktion zu. Diese Zunahme ist so groß, daß sich trotz des gestiegenen Inlandskonsums von Gut x die Importe aus dem Ausland verringern. Die Produktionszunahme verteilt sich auf beide inländische Regionen. Im nicht subventionierenden Ausland geht beim neuen Weltmarktpreis die Produktion des Gutes dagegen zurück, der Konsum des Gutes steigt an. Aus beiden Effekten zusammen ergibt sich, daß der Export sinkt. Der Produktionsrückgang verteilt sich auf beide Regionen.

Beim Preis px_S werden im Ausland nicht mehr der Konsumpunkt H_K^A und der Produktionspunkt H_P^A realisiert, sondern statt dessen die Punkte S_K^A und S_P^A (vgl. Schaubild 1). Der Export, Strecke $S_K^A S_P^A$, ist dafür kleiner. Im Inland wandert der Konsumpunkt von H_K^I zu S_K^I , und die Produktion verändert sich vom Punkt H_P^I zum Punkt S_P^I . Der Import, Strecke $S_P^I S_K^I$, ist kleiner als zuvor (Strecke $H_P^I H_K^I$).

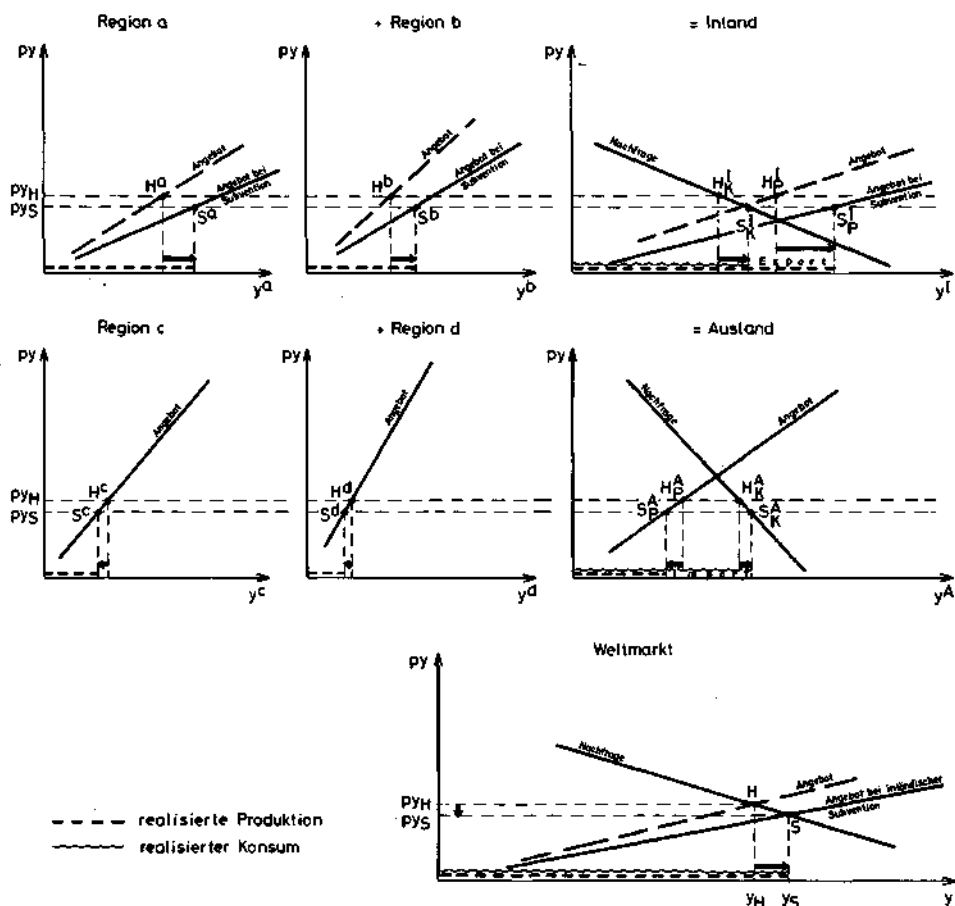
Schaubild 1 - Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention zugunsten eines wenig wettbewerbsfähigen Gutes (x)



Wird nun die sektorspezifische Subvention nicht an das wenig wettbewerbsfähige Gut x (Importgut), sondern an ein wettbewerbsfähiges Gut y (Exportgut) vergeben, so sinkt auch in diesem Fall der relative Weltmarktpreis (Schaubild 2). Der Konsum erhöht sich in beiden Ländern, gleichzeitig geht die Produktion im Ausland zurück. Da das geförderte Gut für das Ausland ein Importgut ist, muß dessen Import zunehmen. Im Inland wird so viel zusätzlich produziert, daß nicht nur die gestiegene Nachfrage im eigenen Land befriedigt, sondern überdies der erhöhte Im-

portbedarf des Auslands gedeckt werden kann. Anders als im Fall der Förderung eines Importgutes im Inland nimmt der Außenhandel also zu und nicht ab.

Schaubild 2 - Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention zugunsten eines wettbewerbsfähigen Gutes (y)



Fazit

Eine inländische sektorspezifische Subvention vermindert den Preis des geförderten Gutes, läßt den Konsum des Gutes im Inland wie im Ausland steigen, führt zur Produktionseinschränkung im Ausland und zur Produktionsausweitung im Inland, die größer ist als die ausländische Produktionseinschränkung. Ist das Inland unter Marktbedingungen in der Erzeugung des geförderten Gutes weniger wettbewerbsfähig als das Ausland, nimmt der Außenhandel mit diesem Gut ab, *ceteris paribus* sinkt der relative Weltmarktpreis des Importgutes, oder mit anderen Worten, es verbessern sich die Terms of trade. Ist das Inland bei der geförderten Produktion dagegen wettbewerbsfähig, steigt der Außenhandel. Die Terms of trade verschlechtern sich in diesem Fall, weil der Weltmarktpreis des Exportgutes sinkt. Über die Wirkung regionaler und allgemeiner Beihilfen läßt sich bei partialanalytischer Betrachtungsweise noch keine Aussage ableiten.

ß. Erweiterung der Analyse auf den Zwei-Produkt-Fall

Um zu untersuchen, welche Wirkungen verschiedene Arten von Beihilfen auf andere Produktmärkte im Inland wie Ausland haben, ist ein komplizierteres Analyseinstrumentarium erforderlich.

Die hier gewählte Darstellung - sie geht auf Meade [1952] zurück - soll am Übergang von Autarkie zu Freihandel verdeutlicht werden (Schaubild 3): Im Zustand der Autarkie kann in jedem Land nur genau das konsumiert werden, was dort auch produziert wird - und umgekehrt. Wird die Autarkie aufgegeben, kommt es wegen der unterschiedlichen Preisverhältnisse (die ihrerseits auf Unterschiede in Faktorausstattung und Nachfragepräferenzen zurückgehen) zu Außenhandel und damit zu einer Veränderung der Produktionsstruktur. Bei dem jeweils wenig wettbewerbsfähigen Gut tritt das andere Land partiell an die Stelle der heimischen Produktion, um die Wünsche der heimischen Konsumenten zu erfüllen; die heimische Produktion spezialisiert sich auf jene Güter, für deren Herstellung sie komparative Vorteile besitzt. Konsum und Produktion sind in ihrer Struktur im jeweiligen Land nicht länger deckungsgleich, als In-

termidiär tritt der Außenhandel dazwischen. Im Handelsgleichgewicht herrschen überall die gleichen Preisverhältnisse: diejenigen des Inlands sind gleich den Terms of trade (1) und gleich denjenigen des Auslands.

Beim Übergang von Autarkie zum Freihandel (von Punkt A^I zu H^I bzw. A^A zu H^A) rücken das Koordinatensystem für Konsum und das für Produktion auseinander (vgl. Schaubild 3); der Außenhandel steht zwischen beiden und wird bezeichnet durch das Rechteck zwischen dem Ursprung der Konsumtionskoordinaten O_K und dem Ursprung der Produktionskoordinaten O_P . Der Umfang des Außenhandels bestimmt sich dabei nach Maßgabe der Tauschbereitschaft beider Länder, wiedergegeben durch die Tauschkurven, die markieren, welches Tauschverhältnis jeweils bei einem bestimmten Preisverhältnis gewünscht wird (2). Im Schnittpunkt der beiden Tauschkurven des In- und des Auslands sind die Tauschrelationen in den beiden Ländern zu den zugehörigen Terms of trade deckungsgleich (Tauschgleichgewicht). Die Preisverhältnisse im In- und Ausland entsprechen einander, d.h. alle Preisgeraden verlaufen parallel.

In dieses Zwei-Sektoren-Zwei-Länder-Modell fügen wir je 2 Regionen für jedes Land ein, aus deren jeweiligen Produktionsmöglichkeiten sich die gesamten Produktionsmöglichkeiten des Landes ergeben. Wie sich eine bestimmte gesamtwirtschaftliche Produktion auf die inländischen Regionen a und b und auf die ausländischen Regionen c und d verteilt, zeigt Schaubild 4. Dabei wird angenommen, daß die Regionen eines Landes zwar in ihrer Nachfrage, nicht aber in ihrem Angebot völlig gleich strukturiert sind. Vielmehr besitzt innerhalb der beiden Länder jeweils die eine Region (b, d) komparative Kostenvorteile für die Produktion x, die andere

-
- (1) Die Terms of trade sind der Quotient aus Exportpreisen durch Importpreise, also $\frac{py^I}{px^A} (= \frac{py^I}{px^I})$ für das Inland, $\frac{px^A}{py^I} (= \frac{px^A}{py^A})$ für das Ausland.
- (2) Die genaue Ableitung von Tauschkurven aus den Transformationskurven und Indifferenzkurven findet sich beispielsweise bei Rose [1974, S. 345 ff.] oder Heller [1975, S. 103 ff.].

Schaubild 3 - Das Meade'sche Diagramm - Darstellung des Autarkie- und Freihandelszustandes

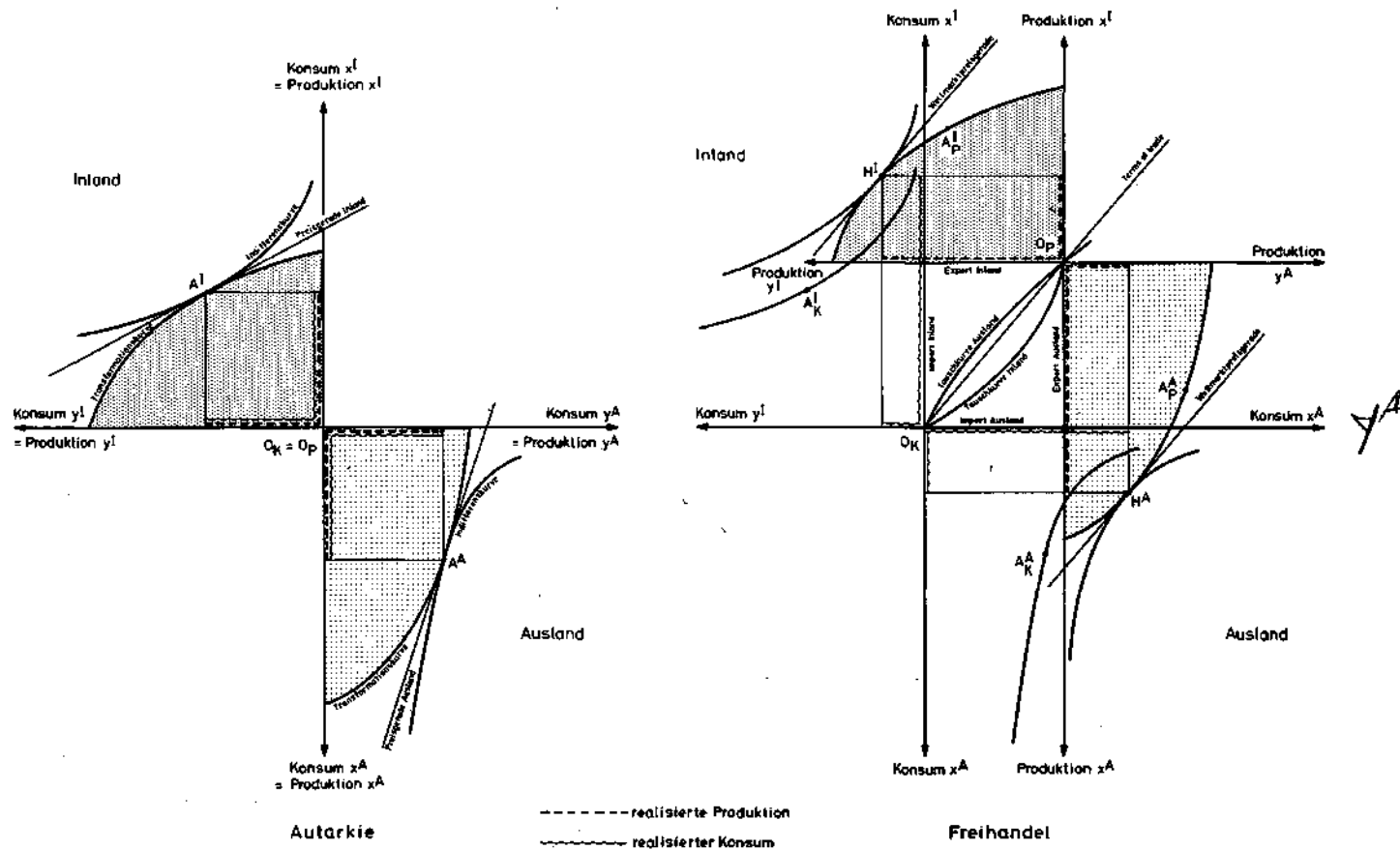
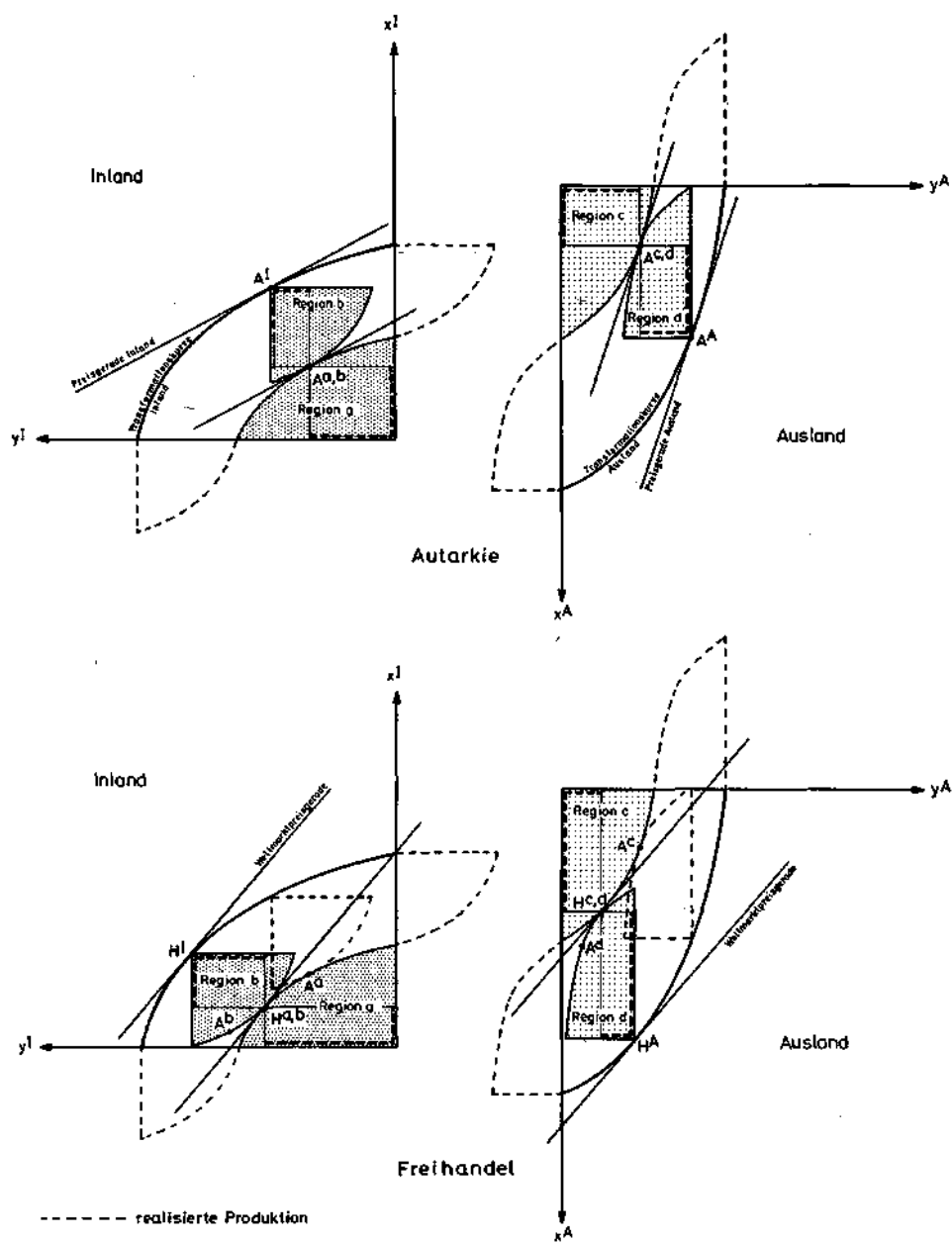


Schaubild 4 - Regionale Gleichgewichte unter Autarkie und Freihandel



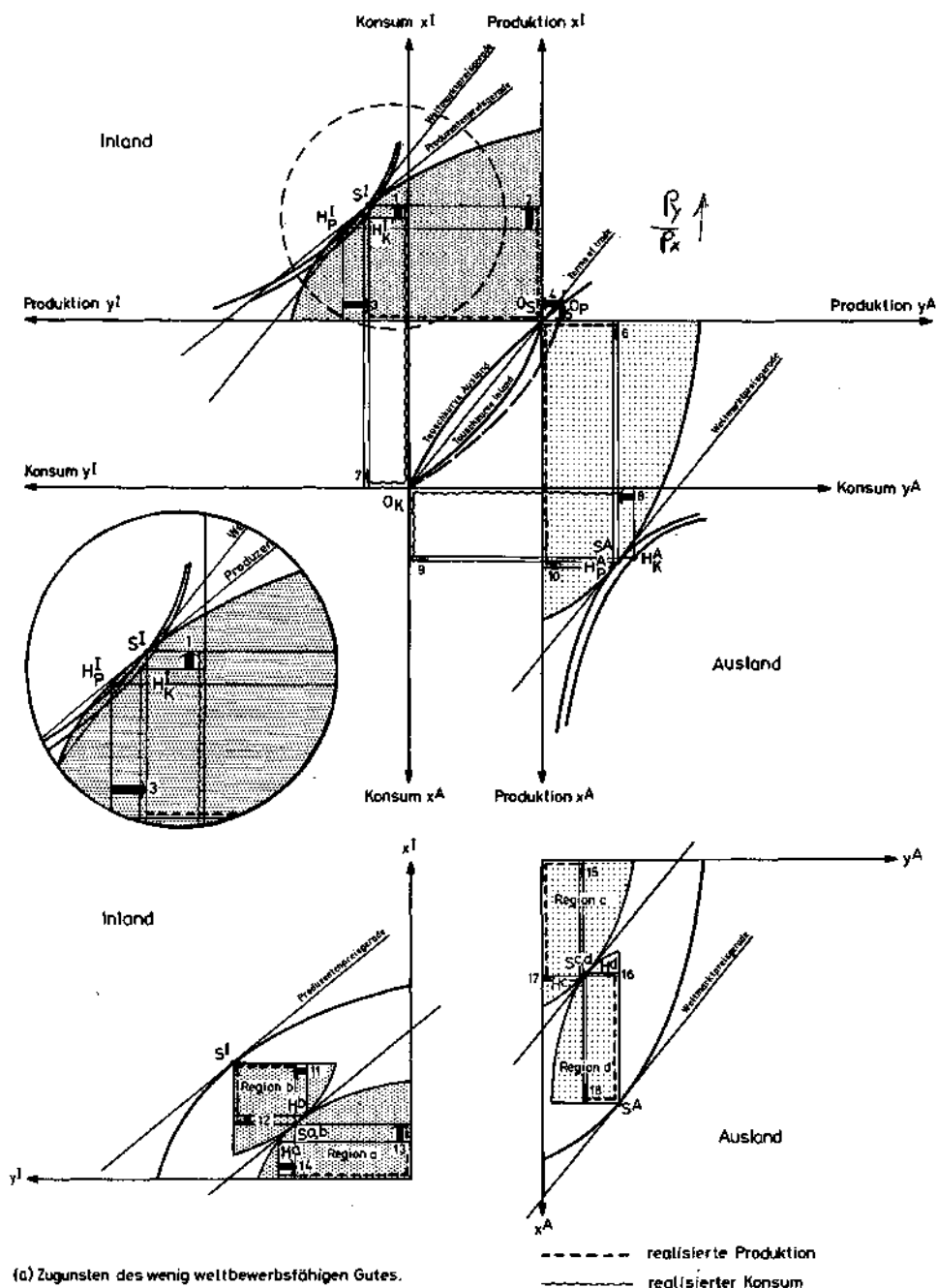
(a, c) für die Produktion y (1). Sowohl im Autarkie- wie auch im Freihandelszustand sind die Regionen daher entsprechend auf diese Produktionen spezialisiert. Da Gut x für das Inland und Gut y für das Ausland die wenig wettbewerbsfähigen Produktionen sind, sind auch die unter Autarkie intern darauf spezialisierten Regionen (b, c) bei Aufnahme des Handels einem vergleichsweise stärkeren Strukturwandel ausgesetzt als die anderen.

Sektorspezifische Beihilfe zugunsten eines wenig wettbewerbsfähigen Gutes

Eine sektorspezifische Beihilfe (2) zugunsten des wenig wettbewerbsfähigen Gutes x bewirkt im Inland, daß die für die Produzenten relevanten Preise und die Marktpreise nicht mehr übereinstimmen (Schaubild 5). Durch die Subvention werden die Produzenten bei der Herstellung des Gutes x von einem Teil der Kosten entlastet. Der Wert des Gutes x steigt für sie daher gegenüber dem anderen Gut y , ohne daß die Konsumenten mehr dafür bezahlen müssen. Infolgedessen entsteht zunächst ein Angebotsüberschuß für Gut x und eine Angebotslücke für Gut y . Beides wird durch Außenhandel ausgeglichen - das Tauschverhalten gegenüber dem Ausland ändert sich in der Weise, daß weniger vom Gut x importiert und weniger vom Gut y exportiert wird. Ein neues Gleichgewicht stellt sich ein, bei dem sich die Terms of trade für das Inland verbessert haben. Gemäß diesem neuen Tauschgleichgewicht verschieben sich im Inland wie im Ausland die Marktpreisverhältnisse und damit die Konsum- und Produktionspunkte.

-
- (1) Im Schaubild wird dies daran deutlich, daß die Transformationskurven der Regionen b beziehungsweise d steiler verlaufen, als diejenigen der Regionen a beziehungsweise c.
 - (2) Zum Einfluß sektorspezifischer Subventionen auf Produktion und Konsum gibt es eine umfangreiche Literatur, die sich allerdings in der Regel auf die inländischen Wirkungen beschränkt und zudem meist nur den Fall eines kleinen Landes betrachtet (womit Folgen für das Ausland ohnehin annahmegemäß ausgeschlossen sind). Man gewinnt daraus wichtige Informationen zur grundsätzlichen Wirkungsweise verschiedener Subventionsarten - so im Falle der Produktionssubvention über die Aufspaltung des Preises in Marktpreise und besondere, nur für die Produzenten relevante Preise. Vgl. z.B. Corden [1957]; Bhagwati und Srinivasan [1969]; Krauss [1979].

Schaubild 5 - Sektorale und regionale Wirkungen einer sektorspezifischen Subvention (a)



Im Schaubild 5 wird der Einfluß der Subvention dadurch dargestellt, daß die für die Produzenten relevante Preisgerade flacher verläuft als die Marktpreisgerade. Die unterschiedlichen Preissignale, die davon auf das inländische Angebot einerseits und die inländische Nachfrage andererseits ausgehen, haben zur Folge, daß es zu einem inländischen Ungleichgewicht kommt. Die inländische Importneigung geht ebenso zurück wie die inländische Exportneigung; mit anderen Worten: die inländische Tauschkurve verlagert sich nach innen und schneidet diejenige des Auslands nicht mehr in O_p , sondern in O_g . Durch diesen neuen Gleichgewichtspunkt verläuft nun die Preisgerade, die die veränderten Terms of trade markiert. Entsprechend hat sich die Weltmarktpreisgerade, die für die inländische Güternachfrage maßgeblich ist, leicht gedreht; der Preis für Gut x ist gegenüber dem Preis von Gut y zurückgegangen. Im Inland wird nun der Produktions- und Konsumpunkt S^I realisiert, in dem die Weltmarktpreisgerade zur Tangente an einer Indifferenzkurve wird und in dem die Produzentenpreisgerade - sie weicht entsprechend der Subvention wiederum von der Weltmarktpreisgeraden ab -, zur Tangente an der Transformationskurve wird. Indifferenzkurve und Transformationskurve berühren sich in diesem Punkt nicht mehr tangential, sondern schneiden sich. Welche Veränderungen sich insgesamt gegenüber dem Freihandelszustand ergeben haben, läßt sich ablesen, wenn man Produktion und Konsum dieses Punktes S^I mit denen der Freihandels-Produktions- und Konsumpunkte H_p^I und H_K^I vergleicht. Im Ausland wird der Produktions- und Konsumpunkt S^A realisiert, in dem die neue Weltmarktpreisgerade zur Tangente an der Transformationskurve und an der Indifferenzkurve wird. Um die Veränderungen deutlich werden zu lassen, sind wiederum auch die Freihandels-Produktions- und Konsumpunkte H_p^A und H_K^A eingezeichnet.

Die Subvention hat innerhalb des Produktmarktes, in dem sie vergeben wird, - wie oben beschrieben (S. 61) - folgende Wirkungen: Der Konsum des Gutes x steigt im Inland wie im Ausland (Pfeile 1 und 9), die Produktion im Ausland wird eingeschränkt (Pfeil 10), im Inland jedoch im Vergleich dazu stärker ausgeweitet (Pfeil 2), als Folge geht der Außen-

handel zurück, d.h. der Import des Gutes aus dem Ausland ins Inland sinkt (Pfeil 5).

Es sind nun auch Rückschlüsse hinsichtlich der Wirkungen auf die wettbewerbsfähige Produktion y (Exportgut) möglich. Der Konsum dieses Gutes geht aufgrund des relativ gestiegenen Marktpreises sowohl im Inland wie im Ausland zurück (Pfeile 7 und 8). Die Produktion des Gutes im Ausland steigt aus demselben Grund an (Pfeil 6). Die Produktion des Inlands geht jedoch zurück (Pfeil 3), weil es attraktiver geworden ist, Gut x zu produzieren. Die vorherige Spezialisierung auf die Produktion y wird daher teilweise rückgängig gemacht. Auch im Ausland nimmt der Spezialisierungsgrad ab - jedoch weit weniger stark. Die Exporte von Gut y sinken (Pfeil 4), der Außenhandel geht insgesamt zurück (1).

Die Produktion des Inlands verteilt sich auf die Regionen a und b nach Maßgabe des Produzentenpreisverhältnisses für die Güter x und y , das subventionsbedingt vom Marktpreisverhältnis abweicht. Insbesondere in der Region a , die gegenüber Region b komparative Kostenvorteile in der Produktion von y hat, wird erheblich umstrukturiert: die Spezialisierung auf Gut y wird vermindert (Pfeile 13 und 14). Im Ausland gibt es dagegen keinen Unterschied zwischen Produzenten- und Marktpreis, und die Produktion verteilt sich nach Maßgabe des Weltmarktpreisverhältnisses

-
- (1) Eine kurze Anmerkung sei noch zu den Wohlfahrtseffekten gemacht; Im Schaubild 5 wird deutlich, daß infolge der Subventionierung im Inland ein höheres, im Ausland ein niedrigeres Nutzenniveau erreicht wird als zuvor (der bei Freihandel realisierte inländische Konsumpunkt H_K^I liegt auf der niedrigeren der beiden eingetragenen Indifferenzkurven, der neue Konsumpunkt S^I auf der höheren; im Ausland ist es für H_K^A und S^A gerade umgekehrt). Freilich sind dabei die Nachteile nicht berücksichtigt, die dem Inland bei der Finanzierung der Beihilfen entstehen (vgl. S. 59), die generell die Produktionsmöglichkeiten verringern und damit auch die Möglichkeiten, einen hohen Nutzen zu erreichen. Im Ausland machen sich demgegenüber die Verluste einer weltwirtschaftlich nicht-optimalen Spezialisierung bemerkbar. Dieser Effekt ist analog jenem, der aus der Theorie des optimalen Zolls bekannt ist.

auf die beiden Regionen c und d. Da die strukturellen Wirkungen im Ausland insgesamt geringer sind als im Inland, sind sie auch für die beiden Regionen c und d weniger ausgeprägt als für die Inlandsregionen. Unter den beiden Auslandsregionen hat jedoch die Region c, die gegenüber der Region d komparative Kostenvorteile in der Produktion von y hat, stärkere Anpassungslasten zu tragen (Pfeile 15 und 17).

Sektorspezifische Beihilfe zugunsten eines wettbewerbsfähigen Gutes

Eine sektorspezifische Beihilfe zugunsten des wettbewerbsfähigen Gutes y hat zur Folge, daß sich das Güterpreisverhältnis unter Einschluß der Subvention für die Produzenten zugunsten des Gutes y verbessert. Wegen des entstehenden Angebotsüberschusses bei dem wettbewerbsfähigen Gut y und der Angebotslücke bei dem wenig wettbewerbsfähigen Gut x, wird der Export von y ausgedehnt und der Import von x erweitert. Das Inland spezialisiert sich noch stärker als zuvor auf die Produktion von y. Die Terms of trade verschlechtern sich für das Inland. In diesem Falle einer Förderung des exportierten, wettbewerbsfähigen Gutes nimmt der Außenhandel noch zu. Im Ausland kommt es gleichfalls zu strukturellen Anpassungen. Auch dort spezialisiert man sich stärker als zuvor auf das Gut, für das komparative Vorteile vorliegen, in diesem Fall das Gut x.

Auf eine graphische Darstellung dieser Förderungsart soll hier verzichtet werden, sie wäre analog zum Schaubild 5. Allerdings verläuft die Produzentenpreisgerade steiler als die Marktpreisgerade und die Tauschkurve verlagert sich nach außen und nicht nach innen. Dementsprechend wird das Außenhandelsrechteck größer statt kleiner.

Regionale Beihilfe

Eine regionale Beihilfe verändert die Relation der Güterpreise zwischen den Regionen a und b, und zwar - so wollen wir unterstellen - zugunsten der Region b, die stärker auf die wenig wettbewerbsfähige Produk-

tion spezialisiert ist. Welche Wirkungen sich daraus ergeben, hängt im wesentlichen davon ab, was hinsichtlich der interregionalen Mobilität der Faktoren unterstellt wird. Unter der hier getroffenen Annahme, daß es keine Mobilität gibt, bewirkt die Regionalsubvention einen realen Einkommenstransfer von der nicht geförderten zur geförderten Region (1). Die Einnahmen der Produzenten steigen, was bei vollkommener Konkurrenz bedeutet, daß auch die Entgelte aller Faktoren in der geförderten Region b steigen. Die Faktoreinkommen in der nicht geförderten Region a gehen entsprechend zurück. Folglich kann die geförderte Region mehr, die nicht geförderte Region weniger Güter konsumieren als zuvor. Der interregionale Handel wird intensiviert. Da die Subvention (und ihre Finanzierung) völlig sektorneutral ausgelegt ist, ergibt sich keine Veränderung der Preisrelationen zwischen den beiden Gütern x und y, also keine Veränderung der Produktionsstruktur, und - weil die notwendigen zusätzlichen Ressourcen in der geförderten Region nicht vorhanden sind - auch keine Ausweitung bzw. Einschränkung der Produktion in den beiden Regionen. Das Ausland bleibt davon unberührt, weil sich das Angebots-Nachfrage-Verhalten des Inlands und damit auch die Terms of trade nicht verändern.

Allgemeine Faktorbeihilfe

Wird durch eine allgemeine Beihilfe beispielsweise der Faktor K gefördert, so folgt daraus unter der gegebenen Annahme eines fixen Faktorangebots ein realer Einkommenseffekt zugunsten des geförderten Faktors, der es den Besitzern dieses Faktors ermöglicht, einen größeren Teil des Güterangebots nachzufragen. Die Faktorallokation verändert sich nicht

(1) Das von Keynes [1929] und Ohlin [1929] diskutierte Problem, ob ein realer Einkommenstransfer von einem Land in das andere möglich ist oder nicht, ist in diesem Zusammenhang nur bedingt relevant, weil es sich im hier diskutierten Fall nicht um einen Einkommenstransfer von einem Land ins andere, sondern nur zwischen Regionen eines Landes handelt, in dem insbesondere von regional unterschiedlichen Nachfragepräferenzen abgesehen wird. Den Nachfragesteigerungen der geförderten Region stehen also genau entsprechende Nachfrageeinschränkungen der nicht geförderten Region gegenüber - die Güterpreisverhältnisse bleiben damit unberührt. Zur Darstellung des Transferproblems vgl. z.B. Laffer und Miles [1982, S. 131 ff.].

und der Gütermarkt bleibt von der Subvention unbeeinflusst (1). Infolgedessen gibt es auch keine Auswirkungen auf die Terms of trade und auf das Ausland (2).

Fazit

Sektorspezifische Maßnahmen beeinflussen nicht nur Produktion und Außenhandel des geförderten Gutes, sondern auch des nicht geförderten Gutes. Wie stark diese Wirkung ist, hängt von der Größe des geförderten Bereichs im Verhältnis zum nicht geförderten Bereich ab. Sind wie im untersuchten Fall beide Sektoren nahezu gleich groß, so sind auch die Auswirkungen auf die nicht geförderte Produktion beträchtlich. Sie bestehen darin, daß infolge der Subvention der Preis des geförderten Gutes sinkt. Im diskriminierten Sektor bringt dies mit sich, daß der Konsum wegen gestiegener Preise im In- und Ausland zurückgeht. Die Produktion steigt im Ausland. Im Inland sinkt sie jedoch, weil der subventionierte Bereich Faktoren auf sich zieht, die für den diskriminierten Bereich folglich nicht mehr zur Verfügung stehen. Je nachdem, ob das wenig wettbewerbsfähige (Import-)Gut x oder das wettbewerbsfähige (Export-)Gut y gefördert wird, verbessern oder verschlechtern sich die Terms of trade, geht der Außenhandel zurück oder wird ausgeweitet. Regionale Beihilfen und allgemeine Faktorsubventionen (Investitionsförderung, FuE-Förderung) haben unter den gegebenen Bedingungen nur einen realen Einkommenstransfer zur Folge und beeinflussen die Produktion weder im In- noch im Ausland.

(1) Siehe dazu auch die Ausführungen im Abschnitt IV.2.b. Ein anderes Ergebnis erhält man für eine Faktorsubvention, die den Einsatz dieses Faktors in einer der beiden Produktionen fördert. Dieser Fall, den man in der Literatur findet, führt sehr wohl zu Veränderungen auf dem Gütermarkt. Es handelt sich dabei aber eher um eine sektorspezifische und nicht um eine allgemeine Maßnahme. Vgl. Bhagwati und Srinivasan [1969]; Neary [1978]; Krauss [1979].

(2) Die Wirkungen anderer allgemeiner Maßnahmen (beispielsweise Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen), lassen sich im HOS-Modell nicht untersuchen.

b. Faktormärkte im In- und Ausland

Ändern sich durch Subventionsvergabe die ökonomischen Bedingungen auf dem Gütermarkt, so muß mit Rückwirkungen auf den Faktormarkt gerechnet werden und umgekehrt. Zwei Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang:

- Wie werden die Faktoreinsatzmengen und -verhältnisse in den beiden Produktionen durch Subventionen beeinflußt?
- Wie werden die Faktoren dabei hinsichtlich ihres Einkommens gestellt?

Das soll im folgenden untersucht werden.

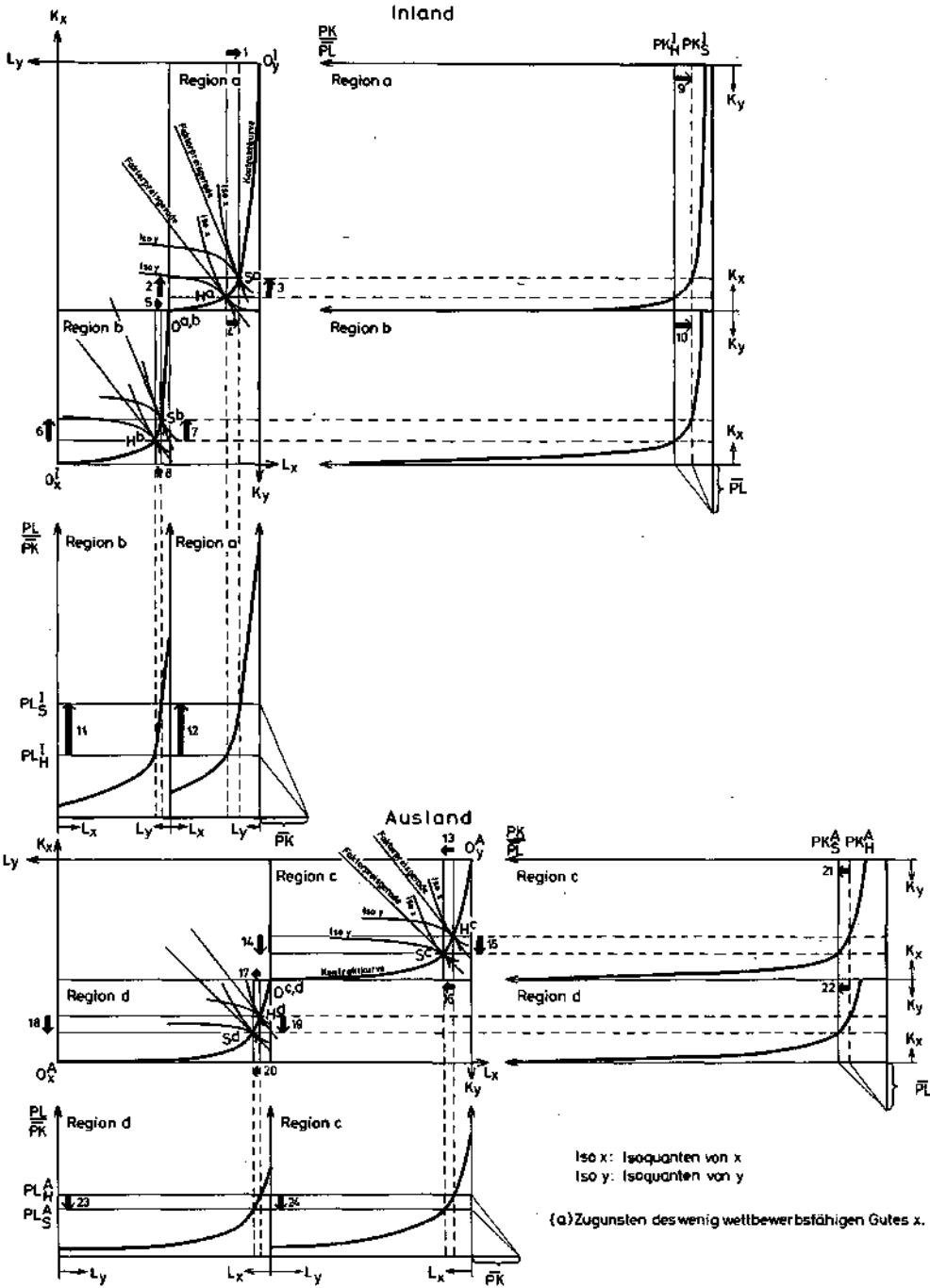
Sektorspezifische Beihilfen zugunsten eines wenig wettbewerbsfähigen Gutes

Sowohl im In- wie im Ausland werden auch bei Gewährung von Subventionen die Produktionsmöglichkeiten ausgeschöpft und die Produktionsfaktoren optimal eingesetzt. Sie verteilen sich in diesem Fall freilich anders auf die beiden Produktionen x und y als zuvor: Da eine größere Menge des Produktes x erzeugt wird, müssen von beiden Produktionsfaktoren mehr in dieser Produktion eingesetzt werden. Dabei wird der Produktionsfaktor L (z.B. Arbeit), der Haupteinsatzfaktor dieser Produktion, knapper und teurer, und er muß teilweise substituiert werden durch überproportionale Umsetzung des anderen Produktionsfaktors K (z.B. Kapital) auf die subventionierte Produktion.

Schaubild 6 zeigt, wie sich Faktorallokation und Faktorpreise in den inländischen und ausländischen Regionen verschieben. Dargestellt sind für In- und Ausland zwei Boxdiagramme (1), die die möglichen

(1) Zur Technik des Boxdiagramms (Edgeworth-Bowley-Box) vgl. Rose [1974, S. 265 ff.]; Heller [1975, S. 240 ff.]. Für unsere Zwecke wurde hier jeweils die Faktorausstattung eines Landes auf die beiden Regionen des Landes aufgeteilt. Diese Aufteilung ist entsprechend der Annahme interregionaler Faktorimmobilität fix. Innerhalb der beiden Teilboxen markiert jeweils eine Kontraktkurve den geometrischen Ort optimaler Faktorverteilungen auf die Produktion der Güter x und y, je nachdem, in welchen Mengen die beiden Güter vom Markt gefordert werden.

Schaubild 6 - Faktorallokation und -entgelt bei sektorspezifischer Subvention (a)



Faktoreinsatzrelationen in den jeweiligen Regionen beschreiben. Die Kontraktkurve gibt all jene Faktoreinsatzrelationen an, bei denen die jeweiligen Faktorpreisverhältnisse stets für beide Produktionen gleich sind. Wegen der Gültigkeit des Faktorpreisausgleichstheorems (1) sind die Faktorpreisverhältnisse in den beiden Regionen eines jeden Landes sowie im In- und Ausland gleich, obwohl die Faktoren nicht mobil sind. Den Freihandelspunkten H auf den Transformationskurven des Schaubildes 5 entsprechen die Freihandelspunkte H auf den Kontraktkurven und den Subventionspunkten S auf den Transformationskurven die Subventionspunkte S auf den Kontraktkurven. Man kann erkennen, daß sich sowohl in Region a als auch in Region b der Einsatz beider Faktoren von der Produktion y zur Produktion x verschoben hat. Im Ausland sind die Wirkungen umgekehrt. Dort werden Faktoren aus der Produktion von x in die Produktion von y umgelenkt (Veränderung von Punkt H^c bzw. H^d auf Punkt S^c bzw. S^d).

Aus den produktionstechnischen Zusammenhängen kann die Veränderung der Nachfrage nach den Faktoren durch die Subvention abgeleitet werden. Weil in beiden inländischen Regionen verstärkt das L-intensive Gut x produziert wird, steigt die Nachfrage nach Faktor L und damit der Preis für diesen Faktor. Als Folge dessen nimmt die K-Intensität der Produktion insgesamt zu; die Produktivität des Faktors L verbessert sich. Die Subvention des Gutes x kommt damit dem im Inland knapperen Faktor zugute (Stolper-Samuelson-Theorem) (2). Im Ausland erhöht sich dagegen die Nachfrage nach K und dessen Preis; die Produktivität dieses Faktors verbessert sich gleichzeitig.

-
- (1) Das Faktorpreisausgleichstheorem besagt, daß es bei freiem Handel ohne Faktormobilität unter den Bedingungen eines HOS-Modells zu gleichen Faktorpreisverhältnissen im In- und Ausland und sogar zu absolut gleichen Preisen für die in- und ausländischen Faktoren kommt. Vgl. die Darstellung von Laffer und Miles [1982].
 - (2) Das von Stolper und Samuelson [1941] entwickelte Theorem besagt, daß durch Zollschutz (oder durch eine Subvention für das wenig wettbewerbsfähige Gut) die Einkommensverteilung wegen der damit verbundenen Einschränkung des Handels zugunsten des knappen Faktors geändert werden kann. Zur Darstellung vgl. Laffer und Miles [1982].

Die Nachfragekurven liegen im Schaubild 6 neben und unterhalb der Boxdiagramme. Bei Freihandel stellen sich entsprechend der durch die Punkte H^a , H^b , H^c , H^d bestimmten Faktorallokationen auf den Faktormärkten die Preise PL_H^I , PK_H^I , PL_H^A und PK_H^A ein. Bei Subventionierung des Gutes x verändern sich diese Preise auf PL_S^I , PK_S^I , PL_S^A und PK_S^A .

Sektorspezifische Beihilfe zugunsten eines wettbewerbsfähigen Gutes y

Auch in diesem Falle begünstigt die Subvention für ein bestimmtes Gut in erster Linie denjenigen Faktor, der dafür hauptsächlich eingesetzt wird.

Ein eigenes Schaubild ist hier nicht erforderlich. Die Analyse verläuft analog dem ersten Fall in Schaubild 6. Der Subventionspunkt im Boxdiagramm des Inlands liegt in diesem Fall jedoch links unterhalb des Freihandelspunktes. Die Spezialisierung auf das Gut y , für das das Inland besonders wettbewerbsfähig ist, nimmt zu und damit auch die Menge der Faktoren, die zur Produktion dieses Gutes eingesetzt werden. Infolgedessen steigt der Preis für den Produktionsfaktor K und sinkt für den Produktionsfaktor L . Im Ausland nimmt demgegenüber die Spezialisierung auf x zu, und die Produktionsfaktoren werden noch mehr als vorher aus der Produktion von y abgezogen zur Produktion von x . Dabei steigt der Preis für Faktor L und sinkt für Faktor K .

Regionale Beihilfe

Wenn die Annahme interregionaler Faktorimmobilität uneingeschränkt aufrecht erhalten wird, kommt es nicht zu Veränderungen in der Faktorallokation. Wie oben ausgeführt, erfolgt nämlich in diesem Fall lediglich ein Einkommenstransfer zugunsten der geförderten Region (b), der jedoch keinerlei Auswirkungen auf die Produktionsmengen und Preisrelationen und auch nicht auf die Faktorallokation hat. Auch die Faktorpreisrelationen bleiben unverändert, freilich für die geförderte Region auf einem höheren absoluten Niveau: die Faktoreinkommen in Region b steigen, die-

jenigen in Region a sinken. Im Ausland bleibt alles unverändert, weil die Terms of trade nicht beeinflußt werden und daher der ausländische Produktmarkt von dieser Art Regionalsubvention unberührt bleibt.

Allgemeine Faktorbeihilfe

Auch eine allgemeine Faktorsubvention zugunsten des Faktors K, also desjenigen, der für das wettbewerbsfähige Gut y besonders bedeutsam ist (1), hat - unter den gegebenen Annahmen - keine Wirkungen auf die Faktorallokation. Aus der Sicht der Produzenten wird Faktor K durch die Förderung zunächst relativ zum nicht geförderten Faktor verbilligt. Die Produzenten beider Güter werden daher bestrebt sein, K-intensiver zu produzieren. Damit steigt die Nachfrage nach diesem Faktor, und zwar in beiden Produktionen. Da das Faktorangebot aber annahmegemäß konstant ist, kann diese Nachfrage nicht befriedigt werden. Es steigt lediglich der Preis des Faktors relativ zu dem des anderen Faktors, der weniger nachgefragt wird - solange bis das Preisverhältnis gerade dem Marktpreis einschließlich der Subvention entspricht.

Von den Vorgängen auf dem inländischen Faktormarkt bleibt der Gütermarkt unberührt. Infolgedessen ergeben sich auch keine Konsequenzen für den ausländischen Faktormarkt.

Fazit

Sektorspezifische Subventionen bewirken, daß die Produktionsfaktoren aus der nicht geförderten in die geförderte Produktion umgeleitet werden. Da jeder Faktor in der Produktion, für die er von besonderer Bedeutung ist, auch die höchsten Entgelte erzielen kann, bringt eine solche Entwicklung mit sich, daß der relative Preis, desjenigen Faktors steigt, der für die geförderte Produktion besonders wichtig ist. Der

(1) Wenn man an Formen allgemeiner Beihilfen wie eine allgemeine Investitionsförderung oder eine allgemeine FuE-Förderung denkt, mag es plausibel scheinen, daß diese eher dem Faktor K als dem Faktor L des Modells ähneln.

andere Faktor muß hinnehmen, daß sein Entgelt (relativ) zurückgeht. Dies gilt unabhängig von der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Produktion. Regionale Subventionen haben keinerlei Wirkungen auf Produktion und Faktoreinsatz und auch nicht auf die Preise der Faktoren relativ zum jeweils anderen Faktor. Wohl aber schlägt sich ein Einkommens-transfer derart nieder, daß alle Faktoren der geförderten Region relativ zu allen der nicht geförderten Region ein höheres Einkommen erhalten. Allgemeine Faktorbeihilfen beeinflussen bei konstantem Faktorangebot gleichfalls die Faktorallokation nicht, sondern haben nur Einkommens-transfers zugunsten des geförderten Faktors zur Folge.

Das Ausland ist von den Entwicklungen im Inland stets nur über den Terms-of-trade-Effekt betroffen. Da dieser bei sektorspezifischen Maßnahmen relativ groß ist und eine Produktionsumstrukturierung erforderlich macht, müssen folglich auch Produktionsfaktoren umgesetzt werden. Diese Umsetzung erfolgt jeweils entgegengesetzt den Bewegungen im Inland, und so ergibt sich auch, daß jeweils der Faktor im Ausland höher bewertet wird, der im Inland Preiseinbußen zu tragen hat, und umgekehrt. Mit den regionalen Subventionen und den allgemeinen Faktorsubventionen ist dagegen kein Terms-of-trade-Effekt verbunden. Dementsprechend finden Reaktionen im Ausland nicht statt.

3. Beihilfewirkungen bei Faktormobilität und Unterbeschäftigung

a. Zum Einfluß der interregionalen Faktormobilität auf die Beihilfewirkungen

In den Analysen des vorangegangenen Abschnitts konnte das Regionalproblem, das in regionalen Entgeltunterschieden besteht, noch nicht spezifiziert werden. Des weiteren zeigte sich, daß es für die Wirkungen von Beihilfen eine wichtige Rolle spielt, ob Ressourcen zwischen Regionen transferiert werden können oder nicht. Es wurde unterstellt, daß die Faktoren zwar intersektoral, grundsätzlich aber nicht interregional mobil seien - entsprechend den klassischen Annahmen der Außenhandelstheo-

()

rie. Die Annahme der interregionalen Immobilität ist jedoch für einige Faktoren nicht realistisch - zumindest dann nicht, wenn es um die Mobilität zwischen den Regionen innerhalb eines Landes geht. Der Grad der Mobilität von Produktionsfaktoren hängt davon ab, wie hoch einerseits die Kosten sind, die mit interregionaler Faktorwanderung verbunden sind, und wie hoch andererseits die Erträge sind, die an alternativen Einsatzorten erzielt werden können. Beispielsweise kann geldnahes Kapital mit sehr geringem Aufwand transferiert werden, und die Mobilität dieses Faktors ist deshalb groß. Vollkommen immobil oder aber mit besonders hohen Translokationskosten verbunden sind Produktionsfaktoren wie Klima, Boden, Umwelt, gebundenes Sachkapital, Rohstoffe oder eine günstige Lage zu Bezugs- und Absatzmärkten. Der Faktor Arbeit, worunter Arbeitskräfte mit einer allgemeinen Grundqualifikation verstanden werden sollen, ist - zumindest auf kürzere Frist - ebenfalls als eher immobil einzuschätzen. So lösen selbst große Unterschiede bei der Entlohnung oder der Arbeitslosigkeit oft nur geringe Wanderungen aus. Über die Landesgrenzen hinweg ist die regionale Mobilität für viele Faktoren außer für geldnahes Kapital generell sogar noch geringer.

Translokationskosten unterscheiden sich nicht nur von Faktor zu Faktor, sondern sind zudem für manche Faktoren in einer Region höher als in einer anderen. So können beispielsweise in lagerstättenfernen Regionen die Kosten für bestimmte transportkostenintensive Rohstoffe prohibitiv hoch sein. In peripheren und zudem landschaftlich unattraktiven Regionen ist es oft auch weit teurer als in anderen Gebieten, den Faktor Humankapital - verkörpert in Arbeitskräften mit besonderen Qualifikationen - zu attrahieren. Dieser Faktor hat eine ausgeprägte räumliche Präferenz für urbane Regionen (1). Ohne solche Faktoren ist es recht wahrscheinlich, daß sich die Produktionsfaktoren (dem Gesetz der größten Entropie folgend) nicht allzu ungleichmäßig über den Raum einer Volkswirtschaft verteilen, so daß sich tatsächlich, wie oben beschrieben (S. 75), die re-

(1) Das hängt offenbar damit zusammen, daß solche Arbeitskräfte in den von ihnen bevorzugten Gebieten nichtpekuniäre Nutzen erzielen. Würde man generell nichtpekuniäre Erträge in die Analyse mit einbeziehen, würde sich das regionale Problem vermutlich weit weniger scharf stellen. Den meßbaren pekuniären Mindereinkommen der nicht mobilen Faktoren würden meistens nichtpekuniäre Erträge gegenüberstehen [vgl. Soltwedel, 1987].

lativen Faktorentgelte interregional ausgleichen können. Ist jedoch die Ausstattung mit einem Faktor in einer Region außerordentlich gering, so tritt ein Grenzfall auf. Dann spezialisiert sich die betreffende Region vollständig auf das Gut, über dessen Haupteinsatzfaktor sie reichlicher verfügt. Faktorintensitäten, Faktorproduktivitäten und damit auch Faktorentgelte weichen in diesem Fall interregional voneinander ab (1). Gerade dieser Grenzfall wird wahrscheinlich, wenn Faktoren mit regional stark unterschiedlichen Translokationskosten existieren, denn für sie ist charakteristisch, daß sie in einigen Regionen hochgradig konzentriert sind und in anderen mangeln. Der Grenzfall der vollständigen Spezialisierung beschreibt somit innerhalb des Modells relativ realistisch das regionale Problem, wobei eine Region monostrukturiert ist und regionale Entgeltunterschiede auftreten (2).

Es existieren also im wesentlichen drei verschiedene Arten von Mobilitätseigenschaften (immobil, mobil mit räumlichen Präferenzen, uneingeschränkt mobil), die die regionale Struktur der Volkswirtschaft prägen. Um dies im Modell entsprechend wiederzugeben, würde man eigentlich drei Produktionsfaktoren benötigen, die mit diesen Mobilitätseigenschaften auszustatten wären. Um die weitere Analyse nicht unnötig zu komplizieren, bleiben wir jedoch beim Zwei-Faktoren-Modell und berücksichtigen in den folgenden drei Modellfällen je zwei der oben genannten Faktoren in wechselnder Zusammenstellung: Im ersten Fall wird einem Faktor F mit eingeschränkter Mobilität und räumlichen Präferenzen ein interregional immobiler Faktor L gegenübergestellt. Im zweiten Fall werden ein immobiler Faktor L und ein uneingeschränkt mobiler Faktor K betrachtet, wobei beide Faktoren, aufgrund der Existenz des dritten Faktors F mit räumlichen Präferenzen, bei gleicher Faktorintensität in der einen Region (b) eine geringere Produktivität haben als in der anderen. Im dritten Fall wird schließlich angenommen, daß der interregional mobile Faktor des zweiten Falls auch international mobil sei (vgl. Übersicht 1).

(1) Dies wird im folgenden noch deutlicher gezeigt. Zum Fall der vollständigen Spezialisierung vgl. auch Rose [1974, S. 293 ff.]; Heller [1975, S. 143 ff.].

(2) Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich unter den beiden Gütern des Modells ganze Güterbündel vorstellt.

Übersicht 1 - Überblick über drei Faktoren und ihre Mobilitätseigenschaften in drei Modellfällen

	Berücksichtigter Faktor		
	F	K	L
	Haupteinsatzfaktor für die Produktion von		
	y	y	x
Fall 1	eingeschränkt mobil mit räumlicher Präferenz für Region a	-	immobil
Fall 2	-(a)	interregional mobil	immobil
Fall 3	-(a)	international mobil	immobil

(a) Der Faktor geht indirekt ein, indem er die Produktionsfunktionen verändert: die beiden anderen Faktoren haben in Region b eine niedrigere Produktivität als in Region a.

Fall 1: Einem interregional immobilen Faktor L wird nun ein Faktor F mit räumlicher Präferenz für Region a gegenübergestellt. Für diesen Faktor sind die Translokationskosten von Region a nach Region b sehr hoch, von Region b nach Region a aber weit geringer. Infolgedessen ist die Situation denkbar, daß die Grundausrüstung der Region b mit diesem Faktor weit schlechter ist als in Region a. Je nach den Güterpreisverhältnissen und den damit verbundenen optimalen Faktorintensitäten kann der Fall auftreten, daß in der Region b der Faktor F zum Engpaß wird und nicht mehr so F-intensiv produziert werden kann, wie es gesamtwirtschaftlich optimal wäre. Die Region b spezialisiert sich dann vollständig auf x. Dabei treten Effizienzverluste auf. In der Region a werden weiterhin beide Güter x und y mit den gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorintensitäten erzeugt; diese Region ist dabei sehr stark auf die Produktion von y spezialisiert. Die F-Intensität der Produktion ist dann in Region a höher, die L-Intensität niedriger als in der Region b.

Im Schaubild 7 wird deutlich, daß Region b bei der geringen Ausstattung mit Faktor F und den Güterpreisverhältnissen, die durch

b voll spez. auf x
a unvoll spez., obwohl y >

die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gütermarkt vorgegeben sind, ausschließlich Gut x produziert im Punkt $E^{a,b}$ auf dem Güter- und im Punkt $O_E^{a,b}$ auf dem Faktormarkt. Die L -Intensität ist in diesem Punkt größer als im Punkt E^a , dem Produktionspunkt der Region a (auf dem Faktormarkt) - die Strecke $O_x^I O_E^{a,b}$ verläuft flacher als die Strecke $O_E^{a,b} E^a$ (1).

Die Faktorentgelte sind nun in beiden Regionen nicht mehr gleich. In Region b wird vielmehr der dort knappe Faktor F relativ besser bezahlt als in Region a . Die Entgeltdifferenz muß gerade so groß sein, daß sie äquivalent zu den räumlichen Präferenzen dieses Faktors ist - wäre sie kleiner oder größer, würde sie in Region b zur Ab- oder Zuwanderung führen, bis das Gleichgewicht erreicht ist. Der immobile Faktor L wird in Region b relativ schlechter entlohnt.

Die der Region b zugehörige Faktorpreisgerade verläuft in deren Produktionspunkt $O_E^{a,b}$ flacher als die der Region a zugehörige Faktorpreisgerade im Produktionspunkt E^a . Dementsprechend liegt in Region b der relative Faktorpreis für Faktor F (PF_E^b) höher, derjenige für Faktor L (PL_E^b) niedriger als in Region a (PF_E^a bzw. PL_E^a).

Die Existenz eines Faktors F mit Mobilität und räumlicher Präferenz bewirkt also, daß die Produktivität des Komplementärfaktors und auch dessen Entlohnung in Region b geringer ist als in Region a . Im Fall 1 war dieser Komplementärfaktor immobil. Im nächsten Schritt wollen wir nun untersuchen, was sich für die Region b ergibt, wenn ein weiterer, mobiler Komplementärfaktor hinzutritt.

Fall 2: Es wird ein immobiler Faktor L und ein uneingeschränkt mobiler Faktor K betrachtet. Es soll aber auch Faktor F mit räumlichen Präferenzen berücksichtigt werden, ohne die Analyse ins Dreidimensionale auszu-

(1) Die Grenzrate der Transformation (die Steigung der Transformationskurven) ist in diesem Fall in beiden Regionen nicht mehr gleich. Wegen der Mobilität der Güter stellen sich aber nach wie vor überall gleiche Güterpreise ein, Region b hat angesichts ihrer geringen Größe gegenüber Region a und dem Ausland kaum einen Einfluß darauf.

weiten. Deshalb wird angenommen, die Faktoren L und K seien als Komplementärfaktoren zu dem sehr ungleich verteilten Faktor F in der Region b weniger produktiv als in der Region a. Mit anderen Worten, es werden jetzt unterschiedliche Produktionsfunktionen in den Regionen a und b unterstellt: zwar mit unverändert gleichen Substitutionselastizitäten, aber niedrigeren Skalenerträgen des Faktoreinsatzes in Region b (1). Unter diesen Bedingungen wird - außer dem indirekt berücksichtigten Faktor F - auch Faktor K in Region b zum knappen Faktor: Geht man von einem Zustand aus, in dem K zunächst einigermaßen gleichmäßig auf die Regionen verteilt ist, dann sind die Faktorintensitäten in beiden Regionen zunächst gleich groß. Dieser Zustand ist jedoch nicht stabil. Faktor K wandert nach Region a ab, weil er dort eine höhere Produktivität hat und damit einen höheren Preis erzielen kann. Erst wenn der Faktor K so knapp wird, daß Region b vollständig auf x spezialisiert und zudem gezwungen ist, dieses Gut L-intensiver herzustellen, als es in Region a produziert wird, steigt die Produktivität des Faktors K in Region b und nähert sich dem Niveau der Region a. Ist dieses Niveau erreicht, hört die Wanderung auf. In diesem Fall ist das Faktorentgelt des Faktors L in Region b wiederum kleiner als in Region a. Von der Existenz eines mobilen Faktors K geht also keine faktorpreisausgleichende Tendenz aus, sondern das Regionalproblem wird eher noch verschärft. Der immobile Faktor muß in der Region b letztendlich den Standortnachteil in Form von Faktoreinbußen tragen, in der Region a wachsen ihm dagegen aus dem Standortvorteil Gewinne zu.

Fall 3: Im dritten Fall wird angenommen, daß für den interregional mobilen Faktor die Translokationskosten auch zwischen In- und Ausland nur sehr gering sind. Dann kann das Ausland von inländischen Subventionen nicht nur über den Terms-of-trade-Effekt betroffen sein, vielmehr werden auch die in- und ausländischen Faktorausstattungen in Umfang und Zusammensetzung und damit die jeweiligen Produktionsmöglichkeiten beeinflusst. Die regionalen Produktivitätsunterschiede aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung mit Faktor F werden dann nämlich nicht nur

(1) Das bedeutet, daß sich die Form der Isoquanten nicht verändert, die Abstände für gleiche Ausbringungsmengen jedoch in Region b größer sind als in Region a.

durch Abwanderung des Faktors K in die Region a, sondern auch ins Ausland ausgeglichen.

Unter den modifizierten Annahmen zur regionalen Mobilität stellt sich eine Allokation ein, die sich von derjenigen des HOS-Modells beträchtlich unterscheidet. Insbesondere werden regionale Divergenzen hinsichtlich der Faktorausstattung, der Produktionsstruktur sowie der Produktivität und Entlohnung des immobilten Faktors in hohem Maße wahrscheinlich. Sie sind um so größer, je größer die räumlichen Präferenzen des Faktors F sind, je ungleichmäßiger er demzufolge im Raum verteilt ist und je geringer deshalb die Produktivität des immobilten Faktors L in der Region mit Standortnachteilen ist. Im folgenden soll untersucht werden, wie unter solchen veränderten Bedingungen die Subventionsvergabe wirkt. Wir werden für jede Beihilfeart auf die drei beschriebenen Fälle eingehen. Fall 1 und 2 können dabei jeweils gemeinsam abgehandelt werden, weil sie weitgehend analog sind.

Sektorspezifische Beihilfe

Unter den veränderten Annahmen ergeben sich andere Wirkungen der sektorspezifischen Subventionen als bislang abgeleitet. Zwar werden Produktion, Konsum und Außenhandel in gleicher Weise verändert wie nach den Überlegungen im vorigen Abschnitt: Die Produktion des geförderten Gutes im Inland steigt, die des nicht geförderten sinkt; die Weltmarktpreise des geförderten Gutes sinken, so daß davon mehr und vom anderen weniger konsumiert wird. Im Ausland wird die Produktion des geförderten Gutes verringert, die des nicht geförderten erhöht. Der Außenhandel nimmt ab, wenn es sich beim geförderten Gut - aus der Sicht des Inlands - um das Importgut x handelt; er weitet sich aus, wenn es sich um das Exportgut y handelt. Allerdings verteilt sich die gesamte inländische Produktion unter Umständen in anderer Weise auf die Regionen - wegen der veränderten Bedingungen auf den Faktormärkten. Wir werden diese regionalen Wirkungen an den drei Fällen demonstrieren.

Fall 1 und 2: Zwar führt die Förderung eines Produktes wie im HOS-Modell dazu, daß Faktoren in diesen geförderten Bereich umgeschichtet

werden, sowie dazu, daß die Faktorpreise für den Haupteinsatzfaktor der geförderten Produktion steigen und für den anderen Faktor sinken. Es treten nun aber regionale Wirkungsunterschiede ein: Auf eine sektorspezifische Subvention für das *wenig wettbewerbsfähige Gut x* kann lediglich Region a mit Produktionsausweitung reagieren; in Region b dagegen, in der bereits mit allem verfügbaren Faktoreinsatz *x* produziert wird, wird die Subvention zunächst auf die eingesetzten Faktoren überwältigt. In Region a steigt der relative Faktorpreis für Faktor L; für den anderen Faktor, sei es F (Fall 1) oder K (Fall 2) sinkt er. In Region b steigen subventionsbedingt die Einkommen beider betrachteter Faktoren. Es kommt zur Zuwanderung des mobilen Faktors aus Region a, und zwar sowohl von F als auch von K. Für den Faktor F im Fall 1 steigt mittels der Subvention das Einkommen über jene regionale Entgeltdifferenz, die als Äquivalent der räumlichen Präferenzen des Faktors stets bestehen muß. Die Zuwanderung des Faktors F in die Region b endet, wenn der Preis für F soweit gesunken ist, daß die regionale Entgeltdifferenz wieder den räumlichen Präferenzen entspricht. Im Fall 2 wandert Faktor K zu, bis die Faktorentgelte in den Regionen b und a wieder ausgeglichen sind. Weil durch diese Wanderungen die F- bzw. K-Intensität der Produktion steigt, erhöht sich die Produktivität des immobilen Faktors L und ermöglicht ihm eine weitere Verbesserung der Entlohnung.

Die neuen regionalen Faktoreinsatzverhältnisse verschieben die inländischen Produktionsmöglichkeiten zugunsten der Produktion von *x* (mindern gleichzeitig aber die Effizienz, weil K in Region b weniger produktiv als in Region a ist) und führen so zur Verbesserung der inländischen Terms of trade, zur Verringerung des Außenhandels und zu Produktionsumstrukturierungen von Gut *x* zu Gut *y* im Ausland. Dieser Effekt tritt zu dem direkt durch die Subvention erzeugten Strukturwandel hinzu, verstärkt ihn also noch.

Im Falle einer Förderung des *wettbewerbsfähigen Gutes y* kommt zunächst nur Region a, die dieses allein produziert, in den Genuß der Subvention. Die Produktion von *y* nimmt dort zu, das Faktorentgelt für Faktor F im Fall 1, für Faktor K im Fall 2 steigt. Aus Region b setzt eine Wanderung des mobilen Faktors in die Region a ein, bis die regionale Entgeltdifferenz der räumlichen Präferenz entspricht (Faktor F),

bzw. bis die Faktorentgelte wieder ausgeglichen sind (Faktor K). Dabei steigt die L-Intensität der Produktion in Region b; die Produktivität und damit auch die Entlohnung dieses Faktors sinkt. Wieder ist es der immobile Faktor, bei dem die Subvention hauptsächlich wirksam wird.

Auch in diesem Fall wird das Ausland von einer andersartigen Aufteilung der inländischen Faktoren auf die Regionen beeinflusst: Die inländischen Produktionsmöglichkeiten für y wachsen, dessen Weltmarktpreis geht zurück, die Terms of trade verschlechtern sich für das Inland, der Außenhandel wird ausgeweitet, und das Ausland spezialisiert sich stärker als zuvor auf Gut x.

Fall 3: Ist Faktor K international mobil, wird er bei Subventionsvergabe im Inland aus dem Ausland zuwandern - und zwar in die Region b, wenn das wenig wettbewerbsfähige Gut x gefördert wird, oder in die Region a, wenn die Subvention dem wettbewerbsfähigen Gut y gilt. Damit nehmen die Produktionsmöglichkeiten im Inland für das geförderte Gut zu, im Ausland sinken sie für das K-intensive Gut y. Im Ausland erhöht sich deshalb die Tauschbereitschaft. Im Inland geht sie dagegen zurück, wenn das geförderte Gut das wenig wettbewerbsfähige (Import-)Gut x ist. Dann läßt sich nicht ableiten, ob der Außenhandel ausgeweitet oder eingeschränkt wird. Die Terms of trade verbessern sich jedenfalls für das Inland. Die Tauschbereitschaft steigt, wenn es sich bei dem geförderten Gut um das wettbewerbsfähige (Export-)Gut y handelt. Der Außenhandel wird ausgeweitet. Der Terms-of-trade-Effekt, der damit verbunden ist, ist in seiner Richtung ungewiß, in jedem Fall allerdings gering. Die Faktorwanderung beeinflusst die Produktionsstruktur des Auslands also auf zwei Weisen: Auf der einen Seite führt der Entzug des Faktors K zu einer weiteren Verstärkung der komparativen Vorteile für Gut x und damit tendenziell zu einer Zunahme der Spezialisierung; auf der anderen Seite steht der Terms-of-trade-Effekt, der mit der Faktorwanderung verbunden ist. Insbesondere, wenn im Inland Gut x gefördert wird, wirkt er gegenläufig darauf hin, daß die Produktionsstruktur im Ausland von x auf y umorientiert wird.

Regionale Beihilfe

Eine regionale Subvention hatte im HOS-Modell lediglich einen Einkommenstransfer zur Folge. Nun, wo regionale Unterschiede in Faktorausstattung und Faktorentlohnung im Modell enthalten sind, ist zu erwarten, daß regionale Subventionen auch produktionswirksam werden.

Fall 1 und 2: Aufgrund der Subvention können in der Region b beide Faktoren besser entlohnt werden als in der Region a. Diese bessere Entlohnung zieht den mobilen Faktor in die Region b, heißt er nun F (Fall 1) oder K (Fall 2). Durch diese Wanderung erhöht sich in Region b die F- bzw. die K-Intensität, mit der Gut x produziert wird, Produktivität und Entlohnung des immobilien Faktors L steigen in Region b und sinken in Region a. Die Entgelte gleichen sich also an. Je nachdem, wie hoch die Regionalsubvention dimensioniert ist, kann sogar die vollständige Spezialisierung auf Gut x überwunden werden, wenn die F- bzw. die K-Intensität der Produktion bis auf das Niveau der Region a angehoben wird. Freilich, je höher die räumliche Präferenz des Faktors F ist, je größer der Standortnachteil und je niedriger die Produktivität der Region, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine Regionalsubvention, die diesen Standortnachteil überwindet, finanzierbar ist.

Die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft verschieben sich durch die interregionale Wanderung des mobilen Faktors zugunsten des Gutes x (die gesamtwirtschaftliche Effizienz vermindert sich dabei allerdings, weil Faktor K in der Region b weniger produktiv ist, als er in Region a sein könnte). Die Tauschbereitschaft gegenüber dem Ausland nimmt ab, die Terms of trade verbessern sich. Im Ausland wird ebenfalls ein Strukturwandel erforderlich, vom Gut x zum Gut y.

Fall 3: Ist Faktor K nicht nur interregional, sondern international mobil, dann wandert dieser Faktor bei Subventionsvergabe in der Region b nicht nur aus der inländischen Region a, sondern auch aus dem Ausland zu. Den Ausweitungen der Produktionsmöglichkeiten für x in Region b und im Inland stehen dann Einschränkungen für Gut y im Ausland gegenüber. Die Tauschbereitschaft sinkt deshalb im Inland und steigt im Ausland an. Die inländischen Terms of trade verbessern sich. Welcher

Nettoeffekt sich für den Außenhandel ergibt, hängt von Größe und Struktur der beiden Länder ab. Das Ausland spezialisiert sich mehr als zuvor auf Gut x .

Allgemeine Faktorbeihilfe

Bislang galt auch für diese Subventionsform, daß sie nur Einkommens-transfers, aber keine Allokationswirkungen mit sich brachte. Wir wollen nun untersuchen, ob das unter den veränderten Mobilitätsannahmen immer noch der Fall ist.

Fall 1 und 2: Eine Faktorsubvention zugunsten eines beliebigen Faktors schlägt sich - solange sie sektoral und regional neutral konzipiert ist - wie unter den Bedingungen des HOS-Modells nur in Einkommenseffekten für den geförderten Faktor nieder. Das liegt daran, daß die Subvention im ersten Schritt den Einsatz des geförderten Faktors in allen Verwendungen und allen Regionen verbilligt, so daß von allen Seiten her die Nachfrage danach zunimmt. Ein Anlaß zur Wanderung wird damit nicht gegeben. Solange das Faktorangebot annahmegemäß konstant ist (1), steigen lediglich die Entgeltansprüche, die Subvention wird nicht produktionswirksam. Der geförderte Faktor profitiert allein davon.

Fall 3: Lediglich bei internationaler Mobilität des Faktors K sind Rückwirkungen zu erwarten, wenn eben dieser Faktor K gefördert wird. Dann steigen nämlich die inländischen Faktorentgelte für K relativ zu jenen des Auslands, Faktor K wandert aus dem Ausland ins Inland. Als Folge dessen steigen die inländischen Produktionsmöglichkeiten zur Herstellung des K -intensiven Gutes y - in Region a - und zur Erzeugung des Gutes x - in Region b , wo K Engpaßfaktor ist -, während sie im Ausland sinken. Tauschbereitschaft und Außenhandel steigen; die Terms of trade mögen sich verbessern oder verschlechtern, verändern sich allerdings nur geringfügig. Im Ausland nimmt die Spezialisierung auf Gut x zu.

(1) Auf den Fall, daß das Faktorangebot preiselastisch ist, wird weiter unten im Abschnitt IV.4 eingegangen.

Fazit

Realitätsnähere Annahmen hinsichtlich der regionalen Faktormobilitäten führen teilweise zu substantiellen Modifizierungen der Modellergebnisse. Bei den sektorspezifischen Subventionen bleiben zwar die Wirkungen hinsichtlich Produktion, Konsum und Außenhandel weitgehend unverändert gegenüber dem HOS-Modell; es steigt das Entgelt für jenen Faktor, der für die geförderte Produktion besonders wichtig ist. Es treten nun aber regionale Nebeneffekte auf: In der Region, die komparative Vorteile für das geförderte Gut besitzt, kommt es zur Zuwanderung des mobilen Faktors und steigt das Entgelt des immobilen Faktors. Dieser regionale Effekt hat seinerseits wieder einen sektoralen Nebeneffekt, weil die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft durch die Faktorwanderung im Inland zugunsten des geförderten Gutes verändert werden. Auch eine regionale Subvention erbringt unter diesen Bedingungen andere Wirkungen als im HOS-Modell: sie bewirkt nicht mehr lediglich einen Einkommenstransfer zugunsten der geförderten Region, sondern greift in die Aufteilung der Faktoren auf die Regionen ein; die Faktorausstattung der geförderten Region mit dem mobilen Faktor wird verbessert, der immobile Faktor erhält in der geförderten Region ein höheres, in der nicht geförderten Region ein geringeres Einkommen als ohne Subvention. Die Regionalsubvention hat zusätzlich einen sektoralen Effekt; begünstigt wird vor allem die Produktion, für die die geförderte Region komparative Vorteile hat. Durch diesen sektoralen Effekt beeinflusst die Regionalsubvention auch die Produktionsbedingungen des Auslands. Allgemeine Faktorbeihilfen führen, wie im HOS-Modell, nur zu Einkommenseffekten, solange das Faktorangebot preisunelastisch ist und solange die modifizierten Mobilitätsannahmen sich lediglich auf das Inland erstrecken. Für alle Arten von Beihilfen, auch für die allgemeinen, ergeben sich jedoch zusätzliche strukturelle Auswirkungen im Inland wie Ausland, wenn ein Produktionsfaktor international mobil ist: Je nach Art der Förderung steigen im Inland die komparativen Vorteile in der Produktion des einen oder anderen Gutes; im Ausland erhöhen sich die komparativen Vorteile für die Produktion von x .

Im ganzen ähneln sich die Wirkungen der verschiedenen Beihilfearten unter diesen differenzierteren Annahmen zur Faktormobilität weit mehr als

im HOS-Modell. Insbesondere läßt sich keine mehr als wettbewerbsneutral gegenüber dem Ausland klassifizieren. Weiterhin gilt allerdings, daß sektorspezifische Subventionen die internationalen Wettbewerbsbedingungen am stärksten beeinflussen, denn sie wirken auf diese in dreierlei Weise ein:

- durch den direkten Einfluß auf die inländische Sektorstruktur und damit auf die Terms of trade;
- durch die Auswirkungen interregionaler Faktorwanderungen im Inland, die die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft verändern;
- durch den Einfluß auf die Faktorverteilung zwischen In- und Ausland.

Die ersten beiden Effekte sind hinsichtlich der sektoralen Diskriminierung und Begünstigung der ausländischen Güter gleichgerichtet und verstärken sich daher. Der dritte Effekt verhält sich entweder in bezug auf die Wettbewerbsbedingungen neutral (im Falle einer sektorspezifischen Subvention für Gut y), oder er wirkt ebenfalls verstärkend (im Falle einer sektorspezifischen Subvention für Gut x). Eine regionale Subvention wirkt nur auf zwei Wegen auf die Wettbewerbsbedingungen: über den sektoralen Nebeneffekt, der mit den regionalen Faktorumsetzungen verbunden ist, und über den Einfluß auf die Faktorverteilung zwischen In- und Ausland. Die beiden Effekte entsprechen den letztgenannten der sektorspezifischen Subvention. Eine allgemeine (Faktor-) Subvention berührt die Wettbewerbsbedingungen nur auf eine Weise: über die Veränderung der internationalen Faktorallokation. Unter den Wettbewerbsbedingungen, die die Subventionen geschaffen haben, muß der immobile Faktor im Ausland Entlohnungseinbußen hinnehmen, soweit der gleiche Faktor im Inland direkt oder indirekt gefördert wird. Faktoren, die im Inland nicht gefördert werden, werden dagegen im Ausland besser gestellt als zuvor.

b. Beihilfewirkungen in der unterbeschäftigten Wirtschaft

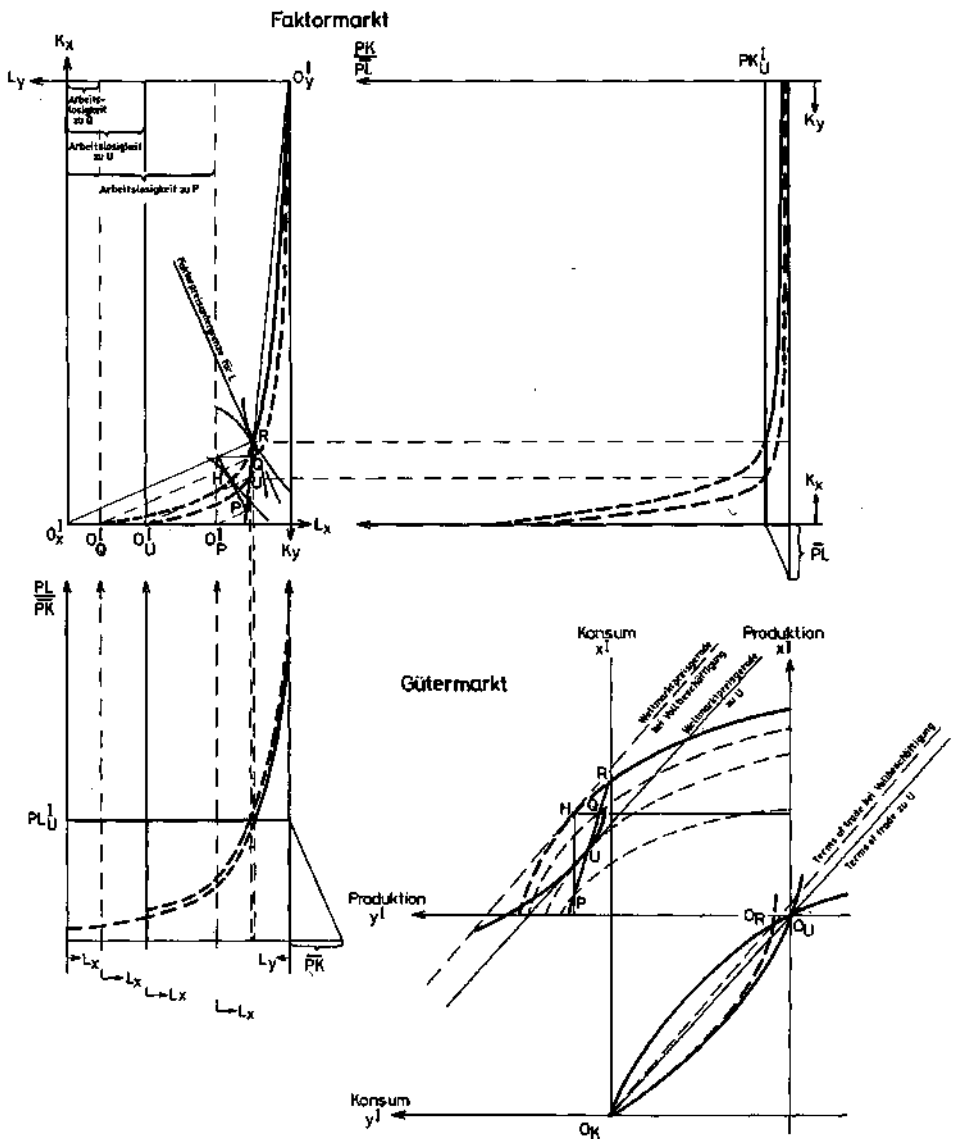
Die Analyse befaßt sich bisher mit Modellen, in denen es aufgrund der getroffenen Annahmen keine Unterbeschäftigung gibt. In der realen Wirt-

schaft tritt sie jedoch häufig auf und ist auch ein wichtiger Anlaß, überhaupt Subventionen zu vergeben. Unterbeschäftigung beruht im wesentlichen darauf, daß Faktorpreise, insbesondere für immobile Faktoren, nur nach oben, nicht aber nach unten flexibel sind (1). Wenn die Grenzproduktivität eines Faktors sinkt und sich der Faktorpreis nicht anpaßt, kommt es zu Arbeitslosigkeit.

Schaubild 8 zeigt, wie sich eine Preisuntergrenze für den Faktor L im Inland auf dem Faktor- und Gütermarkt auswirkt (2). Angenommen, der Faktor L sei nicht bereit, unterhalb eines relativen Preises von PL_U zu arbeiten. Dies schafft so lange keine Probleme, wie der Marktpreis für L darüber liegt, d.h. wenn auf dem Teil der Kontraktkurve produziert wird, der zwischen O_y^I und R liegt. Anders ist es, wenn die Nachfragebedingungen ein Güterbündel H erfordern, das unterhalb von Punkt R liegt. In diesem Punkt H müßte mehr von y und weniger von x produziert werden, die L-Intensität wäre größer als im Punkt R. Im unbehinderten Markt wäre der Faktor L im Punkt H relativ billiger als in R. Wegen der Preisuntergrenze kommt es jedoch nicht zu dieser Faktorpreisanpassung und daher auch nicht zur Produktion in H. Es lassen sich lediglich Produktionspunkte realisieren, die dem relativen Preisverhältnis PL_U mit den dazugehörigen Faktorintensitäten entsprechen, also entlang der Strecke RQP , die auf einer Geraden aus dem Ursprung O_y^I liegt (diese Gerade ist der geometrische Ort identischer Faktorintensitäten in der Produktion von y). Damit wird die Kontraktkurve verlassen, die Effizienzbedingungen werden verletzt. Da auch Gut x beim fixen Preisverhältnis von PL_U mit der gleichen Faktorintensität wie im Punkt R produziert wird, d.h. auf einer Parallelen zur Geraden $O_x^I R$, bleibt in Höhe der Strecke $O_x^I O_Q^I$ ein Teil des Faktors L unausgelastet. Je weiter man sich von Punkt R wegbewegt, z.B. zu den Punkten U und P, je weniger das fixe Preisverhältnis daher

- (1) Da diese Faktoren es sind, die die Hauptlasten von Preisanpassungen zu tragen haben, ist es naheliegend, daß vor allem sie versuchen, sich vor Preissenkungen zu schützen; sehr häufig gelingt das in der Realität auch.
- (2) Dargestellt wird dies für die Gesamtwirtschaft; auf die Regionen verteilen sich die Wirkungen proportional.

Schaubild 8 - Zur Wirkung von Faktorpreisuntergrenzen (a) auf den inländischen Güter- und Faktormarkt



(a) Für den relativ knappen Faktor L .

den Marktanforderungen entspricht, desto größer wird die Arbeitslosigkeit, wiedergegeben durch $\overline{O_x O_U}$ bzw. $\overline{O_x O_P}$.

Für die Volkswirtschaft bedeutet die Existenz einer Preisuntergrenze wegen der damit verbundenen potentiellen Unterbeschäftigung eines Faktors eine Einschränkung der Produktionsmöglichkeiten. Sie ist um so größer, je mehr Einheiten des Faktors L durch Arbeitslosigkeit aus dem Produktionsprozeß ausscheiden (1). Es tritt gleichsam ein umgekehrter Rybczinski-Effekt ein (2). Im neuen Gleichgewicht U bei Faktorpreisuntergrenzen wird nicht nur weniger produziert, auch die strukturelle Zusammensetzung ist eine andere als im Gleichgewicht H ohne Faktorpreisuntergrenzen. Verbunden ist damit, daß die Tauschbereitschaft gegenüber dem Ausland größer ist und die Terms of trade schlechter sind als in H.

In Schaubild 8 ist auch für den Gütermarkt dargestellt, wie sich bei Preisrigiditäten die Angebotsbedingungen ändern. Statt des Punktes H auf der Transformationskurve, der sich ohne Unterbeschäftigung eingestellt hätte, wird ein Punkt auf dem Pfad $\overline{RQP}$ innerhalb der ursprünglichen Transformationskurve realisiert. Jedem Punkt auf diesem Pfad entspricht eine neue Transformationskurve, die wegen der durch die Arbeitslosigkeit verminderten Faktorausstattung unterhalb der ursprünglichen verläuft. Der neue Gleichgewichtspunkt bei Unterbeschäftigung liegt dort, wo eine Indifferenzkurve auf dem Pfad $\overline{RQP}$ eine der Transformationskurven tangiert: im Punkt U. Für diesen Punkt ist die Tauschkurve nach außen verlagert, die Terms of trade sind niedriger als im Punkt H ($\overline{O_K O_U}$ statt $\overline{O_K O_R}$).

-
- (1) Die entscheidende Anregung für die folgenden Überlegungen verdanken die Verfasser Gernot Klepper.
 - (2) Nach dem Theorem von Rybczinski [1955] bewirkt ein erhöhtes Faktorangebot für einen Faktor, daß sich die Produktion des Gutes, das diesen Faktor in besonderer Weise beansprucht, überproportional erhöht, während die andere Produktion relativ sinkt. Vgl. z.B. die Darstellung von Laffer und Miles [1982]. Man kann dieses Theorem auch umkehren. Im hier beschriebenen Fall wird zudem nicht nur ein Faktorangebot variiert, sondern beide, aber eines davon relativ stärker.

Die Probleme der Unterbeschäftigung werden noch verschärft, wenn sie mit regionalen Problemen verbunden sind. Im Modell werden zusätzlich zur Annahme der Faktorpreisuntergrenze beim Faktor L die differenzierteren Annahmen zur interregionalen Mobilität wieder aufgenommen. Es lassen sich dann regionale Unterschiede in Hinsicht auf die Arbeitslosigkeit ableiten:

Fall 1: Wegen der räumlichen Präferenz des Faktors F für die Region a müßte die Entlohnung des immobilten Faktors L in Region b niedriger sein als in a, damit K seine Knappheitsrente durchsetzen kann. Besteht nun eine Preisuntergrenze, z.B. durch national einheitliche Tarifverträge, läßt sich eine solche (relative) Lohnsenkung für L nicht durchsetzen, mit der Folge, daß in der Region b Arbeitslosigkeit auftritt.

Für den Fall 1 läßt sich dies anhand von Schaubild 7 demonstrieren: Die Arbeitslosigkeit trifft den in der Region b reichlichen immobilten Faktor L, und zwar (zunächst) in Höhe der Strecke $BO_E^{a,b}$. Die ohnehin bereits vorhandenen Ineffizienzen nehmen damit weiter zu, entsprechend der verringerten Faktorausstattung verringern sie sowohl die Produktionsmöglichkeiten der Region b als auch der Gesamtwirtschaft, wobei sich ein neues Gleichgewicht einspielt - bei Unterbeschäftigung.

Fall 2: Auch unter der Annahme uneingeschränkter Mobilität des Faktors K bewirkt eine Faktorpreisuntergrenze für Faktor L, z.B. in Höhe des Faktorentgelts in Region a, daß in Region b Arbeitslosigkeit für diesen Faktor entsteht. Dadurch steigt die K-Intensität der Produktion, Faktorproduktivität und Faktorentgelt des Faktors K sinken, Faktor K wandert infolgedessen in Region a ab. Als Folge erhöhen sich freilich wiederum die Preise für den Faktor L in Region a. In Region b müßten sich die Preise für diesen Faktor noch weiter verringern; tun sie es nicht, wird die Arbeitslosigkeit dort größer, was wiederum eine weitere Auswanderung des Faktors K auslöst. Es entsteht ein kumulativer Prozeß, an dessen Ende in diesem Grenzfall mit seiner sehr rigorosen Formulierung des Regionalproblems die Produktion in Region b völlig zum Erliegen kommt. Der Prozeß kommt jedoch früher zum Stillstand, wenn die Mobilitäts-

kosten des Faktors K nicht bei Null, sondern - realistischerweise - etwas höher liegen.

Fall 3: Unter den Bedingungen internationaler Mobilität verschärfen sich die Probleme für die Region b, weil der mobile Faktor K aus Region b dann nicht nur nach Region a abwandert, sondern auch ins Ausland.

Man sieht, daß die Kombination von Annahmen über Preisuntergrenzen und differenziertere Mobilitätsbedingungen ein recht vielschichtiges Bild liefert, mit dem Situationen, die die Vergabe von Beihilfen auslösen, realitätsnaher als im HOS-Modell dargestellt werden. Im nächsten Schritt wird nun analysiert, wie sich die Beihilfen der verschiedenen Arten in den beschriebenen Fällen auswirken.

Sektorspezifische Beihilfe

In der Situation der Unterbeschäftigung wird nun eine sektorspezifische Subvention für das *wenig wettbewerbsfähige Gut x* eingeführt, für das der Faktor mit der Preisuntergrenze besonders dringlich benötigt wird. Durch die Subvention lohnt es sich, die arbeitslosen Einheiten des Faktors L wieder zu beschäftigen. Dies erhöht die L-Intensität der Produktion und steigert die Produktivität der mobilen Faktoren F und K; deren Abwanderung aus Region b wird infolgedessen gestoppt oder sogar umgekehrt. Die Zuwanderung erhöht wiederum die Produktivität des Faktors L und verbessert dessen Beschäftigungsmöglichkeiten in Region b zusätzlich. Es tritt in diesem Fall nicht, wie oben (S. 75 ff. und 88) abgeleitet, ein Einkommenseffekt (Stolper-Samuelson-Effekt), sondern ein Beschäftigungseffekt ein. Erst wenn die subventionsbedingte Änderung der Güternachfrage über den Punkt R hinausgeht, wirkt die Subvention auch noch auf die Einkommensrelationen, weil dann wieder Vollbeschäftigung erreicht ist.

Die Produktionsmöglichkeiten der Region b wie der Volkswirtschaft insgesamt nehmen zu, insbesondere für Gut x, weil die Einheiten des Faktors L, die sich durch die Preisuntergrenze aus dem Arbeitsprozeß ausgeschlossen hatten, mit Hilfe der Subvention wieder in die Produktion ein-

gebunden werden. Die Effizienz wird somit verbessert, freilich nicht in dem Maße, das durch Aufgabe der Faktorpreisuntergrenze erreichbar wäre, weil die Subvention ihrerseits ebenfalls eine Effizienzeinbuße mit sich bringt (vgl. Abschnitt IV.3.a).

Für das Ausland ergibt sich aus diesen regionalen Umstrukturierungsprozessen im Vergleich zur Situation bei inländischer Unterbeschäftigung eine weitere Verringerung der Exportmöglichkeiten für sein Exportgut x . Der Außenhandel geht insgesamt zurück, die ausländische Produktion von x wird eingeschränkt und die von y ausgedehnt. Dies vermindert relativ die ausländischen Faktorentgelte für den immobilen Faktor L . In die gleiche Richtung gehen die Wirkungen, die sich über die Faktormärkte ergeben: Ihnen wird der Faktor K entzogen, es muß L -intensiver produziert werden, mit der Folge, daß die Entgelte für diesen Faktor abermals sinken. Gibt es im übrigen im Ausland ebenfalls eine Preisuntergrenze für den gleichen Faktor, dann kann es auch zum Export von Arbeitslosigkeit durch Beihilfen kommen. Werden im Ausland die Preiseinbußen, die aus der inländischen Subvention resultieren, nicht hingenommen, so kommt es dort zu Arbeitslosigkeit.

Eine sektorspezifische Subvention zugunsten des *wettbewerbsfähigen Gutes* y vermindert die inländische Arbeitslosigkeit bei einer Faktorpreisuntergrenze für L nicht, sondern erhöht sie im Gegenteil noch. Sie vergrößert den Druck auf eine regionale Faktorpreisdifferenzierung für den immobilen Faktor L . Passen sich die Faktorpreise dem nicht an, so steigt die Arbeitslosigkeit insbesondere in der Region b mit Standortnachteilen. Die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft werden noch weiter eingeschränkt, insbesondere für Gut x , mit der Folge, daß der Außenhandel zunimmt und das Ausland sich vermehrt auf Gut x spezialisiert.

Regionale Beihilfe

Eine regionale Beihilfe kann ebenso wie eine sektorspezifische zugunsten der wenig wettbewerbsfähigen Produktion beschäftigungsfördernd wirken, wenn sie zugunsten der von Arbeitslosigkeit betroffenen Region b vergeben wird. Zunächst einmal verbilligt sie die Produktion von x in Re-

gion b (und nur dieses Gut wird dort produziert). Die Nachfrage nach beiden Produktionsfaktoren erhöht sich in der Region, es kommt zur Einwanderung der mobilen Faktoren F und K in die Region b. Direkt subventionsbedingt und aufgrund der Produktivitätssteigerung, die aus der Zuwanderung resultiert, verbessern sich die Beschäftigungschancen des Faktors L in Region b. Auch in diesem Fall erweitern sich die Produktionsmöglichkeiten von Region b und der Gesamtwirtschaft, insbesondere für die Produktion von x. Die Terms of trade verbessern sich, der Außenhandel nimmt zu, die ausländische Produktion wird von x auf y umstrukturiert. Ferner wird das Ausland wieder von einer Abwanderung des Faktors K betroffen.

Allgemeine Faktorbeihilfe

Auch allgemeine Faktorbeihilfen können unter Umständen die Arbeitslosigkeit des Faktors L mindern, wenn sie zu seinen Gunsten eingesetzt werden. Entscheidend dafür ist, woran die Faktorpreisuntergrenze festgemacht ist. Bezieht sie sich lediglich auf das Preisverhältnis zwischen L und K, dann kann die Subvention die Differenz zwischen den überhöhten Preisansprüchen des Faktors und den Markterfordernissen ausfüllen. Orientiert sich die Faktorpreisuntergrenze allerdings an dem Entgeltniveau des gleichen Faktors in der anderen Region (Beispiel: national einheitliche Tarifverträge), dann vermag die allgemeine Faktorsubvention die Arbeitslosigkeit nicht zu verringern, weil sie die Einkommen des Faktors in beiden Regionen erhöht, die Relation aber unverändert läßt.

Eine Faktorbeihilfe für K führt dazu, daß Einheiten dieses Faktors aus dem Ausland ins Inland wandern, in der Region a die Produktionsmöglichkeiten für Gut y verbessern und in der Region b den Engpaß für K mildern. Im letzteren Fall werden die Produktionsmöglichkeiten für x ausgeweitet, die Produktivität des Faktors A wird gehoben und so auch zur Lösung der Arbeitslosigkeit beigetragen.

Fazit

Die Annahmen zur Unterbeschäftigung der Wirtschaft aufgrund von Preisuntergrenzen verändern die Modellergebnisse hinsichtlich der Subventionswirkungen folgendermaßen: Anstelle einer Verbesserung der Entlohnung einzelner Faktoren in bestimmten Verwendungen oder Regionen durch Subventionen (Abschnitt IV.2.b und IV.3.a) tritt nun eine Verringerung oder auch Beseitigung von Arbeitslosigkeit dieser Faktoren in den jeweiligen Regionen. Sektorspezifische Subventionen können solche Arbeitslosigkeit vermindern, die beim Haupteinsatzfaktor der geförderten Produktion besteht. Davon profitiert insbesondere die Region, die komparative Vorteile für die geförderte Produktion aufweist. Auch regionale Subventionen sind in dieser Situation beschäftigungswirksam. Eine regionale Subvention vermindert die überhöhten Kosten des immobilen Faktors direkt und indirekt durch Attrahierung zusätzlicher Einheiten des mobilen Faktors. Allgemeine Faktorbeihilfen können (wenn auch nicht in jedem Fall) ebenfalls Arbeitslosigkeit abbauen, sofern der unterbeschäftigte Faktor gefördert wird. Eine inländische Faktorbeihilfe für einen international mobilen Faktor trägt stets dazu bei, inländische Arbeitslosigkeit zu mindern, entweder direkt oder über den Zustrom des Faktors aus dem Ausland.

Alle Maßnahmen, die die Unterbeschäftigung der Wirtschaft beheben, erhöhen demnach zunächst einmal die Effizienz der heimischen Wirtschaft - allerdings in geringerem Maße, als wenn die Faktorpreisuntergrenzen aufgegeben würden. Denn dem Effizienzgewinn durch die Einbindung der Arbeitslosen in den Wirtschaftsprozess stehen Effizienzseinbußen gegenüber, die mit den Subventionen verbunden sind: Zum einen werden Faktoren aus produktiven in weniger produktive Verwendungen umgelenkt. Zum anderen - das geht über das Modell hinaus - ist die Aufbringung der Finanzmittel für die Subventionen effizienzmindern. Des weiteren ermöglichen Subventionen den Wirtschaftssubjekten, sich der Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs zu entziehen. Auch dadurch nimmt die Effizienz ab. Ferner sind Subventionen in dynamischer Hinsicht äußerst fragwürdig, weil sie Produktionsfaktoren in traditionellen Sektoren binden und damit den Strukturwandel zu neuen Sektoren bremsen. Wir werden auf diesen letzten Punkt im Abschnitt IV.4 zurückkommen.

Das Ausland sieht sich durch Subventionen, die Unterbeschäftigung beseitigen sollen, ähnlichen Wirkungen ausgesetzt, wie durch Subventionen, die eine Verbesserung der Entlohnung einzelner Faktoren in bestimmten Verwendungen oder Regionen mit sich bringen. Es treten, analog wie im Abschnitt IV.3.a abgeleitet, drei Effekte auf, nämlich ein sektoraler mit Auswirkungen auf die Terms of trade, ein regionaler, der wiederum einen sektoralen Nebeneffekt zur Folge hat, ebenfalls mit Auswirkungen auf die Terms of trade und schließlich ein Faktormarkteffekt, der die ausländische Faktorausstattung und damit die ausländischen Produktionsmöglichkeiten beeinflusst. Von diesen weisen sektorspezifische Subventionen alle drei Wirkungsweisen auf, regionale die beiden letztgenannten und allgemeine nur die dritte.

c. Retorsionsmaßnahmen

Weil inländische Subventionen ausländische Faktoren schlechter stellen können - in Form von Einkommenseinbußen oder Arbeitslosigkeit -, werden im Ausland oft Gegenmaßnahmen ergriffen, um die unerwünschten Einflüsse von außen zu kompensieren (reine Retorsionsmaßnahmen). Das Ausland wird, wie wir gesehen haben, über zwei Mechanismen von den inländischen Subventionen, gleich welcher Art, betroffen: durch Terms-of-trade-Effekte und durch Abwanderung des mobilen Faktors.

Veränderte Terms of trade machen im Ausland (Land A) Anpassungen der Produktionsstruktur erforderlich. Dabei kann man zwei Fälle unterscheiden: Die Terms of trade verschlechtern sich für Land A (bei einer Subvention im Land I, die dort direkt oder indirekt Gut x begünstigt, vgl. S. 92 f.), oder sie verbessern sich (bei einer Subvention im Land I, die dort direkt oder indirekt Gut y begünstigt). Betrachten wir zunächst den Fall, daß die Subventionen des Inlands (Land I) für Land A zu einer Verschlechterung der Terms of trade führen, weil der relative Preis für Gut x sinkt. Im Land A sinken die Absatzmöglichkeiten für sein Exportgut x, die Importe von Gut y werden teurer. Infolgedessen geht die Produktion von x zurück, es wird mehr von Gut y produziert. Der Haupteinsatzfaktor L des Exportgutes x erleidet dadurch relative

Entgelteinbußen (dem allerdings Entgeltgewinne für den Haupteinsatzfaktor K des Importgutes y gegenüberstehen). Land A ergreift Gegenmaßnahmen, um diese Allokations- und Einkommenseffekte abzuwehren. Dafür bietet sich eine sektorspezifische Retorsion zugunsten des Exportgutes x an.

In diesem modelltheoretischen Fall wird angenommen, daß Land A bei seiner Gegenmaßnahme keine andere Absicht hegt, als zielgerichtet gegen die von Land I ausgehende sektorspezifische Beeinträchtigung vorzugehen (1). Da die strukturellen Verzerrungen, die mit der Subvention des Landes I einhergehen, nur zum Teil vom Ausland getragen werden müssen, zum anderen Teil aber im Land I selbst, wird die auf Ausgleich abzielende Retorsion des Landes A geringer dimensioniert als die ursprüngliche Subvention. Sie begünstigt die Produktion von Gut x im Land A. Die Wirkungsweise der Retorsion entspricht der einer sektorspezifischen Subvention (vgl. S. 87 ff.): Durch die Retorsionsmaßnahme wird Gut x für die Produzenten des Landes A attraktiver; die Produktion dieses Gutes steigt (und die des anderen geht zurück). Der Preis des Gutes x sinkt im Land A, der heimische Konsum von x nimmt zu, die Exportmöglichkeiten verbessern sich ebenfalls.

Die Terms of trade des Landes A, die bereits durch die Subvention des Landes I abgenommen hatten, verschlechtern sich noch weiter, der Außenhandel wird ausgeweitet. Im Land I sinkt durch diese erneute Terms-of-trade-Änderung der Marktpreis für das geförderte Gut x, die Wirkungen der ursprünglichen Subvention im Land I werden dadurch zurückgedrängt, jedoch nicht völlig aufgehoben. Die Retorsionsmaßnahme führt also nicht ins Handelsgleichgewicht ohne Subventionen zurück. Sie gleicht lediglich die verzerrenden Wirkungen auf die Produktion im Land A, nicht aber diejenigen auf den Konsum aus. Weil der Weltmarktpreis für das Gut x durch die Retorsion noch weiter gesunken ist, wird gegenüber dem Zustand ohne jegliche Subvention mehr von diesem Gut

(1) In der Realität ist freilich häufig zu beobachten, daß eine sektorspezifische Maßnahme unter dem Vorwand der Retorsion ergriffen wird, tatsächlich aber darauf abzielt, den betreffenden Sektor zu schützen - etwa, weil er durch weltweite Veränderung der Arbeitsteilung im Zuge des Wachstumsprozesses unter Druck geraten ist. (Zu den dynamischen Wirkungen von Beihilfen vgl. Abschnitt IV.4).

konsumiert. Die Produktion dieser zusätzlichen Mengen von x liegt ganz bei Land I. Selbst nach der Retorsion wird in Land I mehr von Gut x produziert als im Zustand ganz ohne Subventionen. Auch die Produktionsstruktur ist damit nach wie vor verzerrt.

Was passiert, wenn das Land I auf seinem Subventionsziel beharrt und seine Subventionen noch steigert, um dieses Ziel trotz Retorsion zu erreichen? Und was ergibt sich, wenn Land A daraufhin seinerseits mit einer Verstärkung der Retorsion antwortet, um weiterhin in seinem alten Produktionspunkt produzieren zu können? Es läßt sich vermuten, daß sich der Prozeß nicht ad infinitum fortsetzt, sondern daß er zum Stillstand kommt: Jede neue Runde bringt nämlich eine weitere Verbilligung des Gutes x auf dem Weltmarkt mit sich und verzerrt die Konsumentenpräferenzen stärker zugunsten dieses Gutes. Irgendwann ist dann der Punkt erreicht, an dem die Konsumenten so viel von Gut x nachfragen, daß Land I die von ihm angestrebte Produktionsstruktur erreicht, ohne daß Land A von seinem ursprünglichen Produktionspunkt abweichen muß.

Im zweiten Fall haben die inländischen Subventionen zur Folge, daß sich die Terms of trade für das Ausland verbessern. Soll dies durch eine reine Retorsionsmaßnahme des Landes A ausgeglichen werden, dann wird diese Retorsion sektorspezifisch zugunsten des Importgutes y des Landes A sein. Dies hat eine Handelseinschränkung zur Folge, die Terms of trade verbessern sich dabei noch weiter. Land A kommt zu seiner alten Produktionsstruktur zurück, während im Land I weiterhin mehr von Gut y produziert wird als im Gleichgewicht ohne Subventionen, wenn auch etwas weniger als ohne Retorsion. Weiter verzerrt worden sind wiederum die Weltmarktpreise, so daß die Weltnachfrage sogar noch weiter auf Gut y hingelenkt wird als ohne Retorsionsmaßnahme.

Die andere Wirkung der inländischen Subventionen, nämlich den international-mobilen Faktor K aus dem Ausland abzuwerben, wird das Ausland mit Hilfe einer Faktorsubvention zugunsten dieses Faktors ausgleichen. Diese Subvention wirkt dann als Mobilitätssperre - Faktor K wird dadurch de facto immobil. Alle Wirkungen der Subventionen im Land I, die an die internationale Mobilität des Faktors K geknüpft waren, entfallen. Der mobile Faktor K erzielt jedoch im Inland und Ausland eine Rente.

Fazit

Sektorspezifische Retorsionsmaßnahmen, die im Ausland ergriffen werden, um Terms-of-trade-Wirkungen inländischer Subventionen zu kompensieren, können zwar die ausländischen Produktionsumstrukturierungen, die sonst erforderlich wären, vermeiden. Wettbewerbsverzerrungen werden dadurch jedoch nicht vermindert. Die Weltmarktpreise und damit auch die Konsumstruktur weichen noch mehr als schon durch die Subventionsvergabe des Inlands vom weltwirtschaftlichen Optimum ab. Die Produktionsstruktur bleibt gleichfalls verzerrt.

Eine faktorspezifische Retorsionsmaßnahme hingegen, die die Abwanderung des mobilen Faktors verhindern soll, kann - im Rahmen des Modells - die Wettbewerbsverzerrung der inländischen Subvention aufheben. Der mobile Faktor erzielt im Inland und Ausland einen relativen Einkommensgewinn.

4. Beihilfen und Wachstum

Es wurde bisher gezeigt, daß Beihilfen in der stationären Wirtschaft geeignet sind, bestimmte Wirtschaftszweige, Regionen oder Faktoren zu fördern - zu Lasten anderer Sektoren, Regionen oder Faktoren, in erster Linie im Inland und teilweise auch im Ausland (von Retorsionsmaßnahmen wird im folgenden abgesehen). Es stellt sich nun die Frage, wie Beihilfen den Wachstumsprozeß der Volkswirtschaft beeinflussen. Zunächst wollen wir den Wachstumsprozeß selbst in unserer bisher verwendeten Analysetechnik darstellen. Dazu muß vor allem die Annahme konstanter Faktorausstattung durch die Annahme ersetzt werden, daß das Faktorangebot preiselastisch ist. Im Zeitablauf verbessert sich die Faktorausstattung von Volkswirtschaften, und dadurch werden die Produktionsmöglichkeiten erweitert und die Einkommen der Wirtschaftssubjekte gesteigert, beispielsweise wenn neue Rohstoffe entdeckt werden, wenn ein Kapitalstock gebildet und ständig vermehrt wird, oder wenn durch Forschung und Bildung Humankapital entsteht, das ebenfalls beständig wächst. Die Einkommenssteigerungen vollziehen sich allerdings nicht

gleichmäßig, sondern fallen je nach Sektor, Region oder Faktor oft sehr verschieden aus. Dies soll im folgenden verdeutlicht werden, denn es ist der Hintergrund, vor dem die Beihilfen vergeben werden.

Wachstum geht einher mit sektorialem Strukturwandel, der sowohl nachfrage- als auch angebotsbedingt ist: Zum einen ändert sich mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Struktur der Güternachfrage; einige Güter werden relativ weniger nachgefragt (Einkommenselastizität kleiner als Eins), andere stärker (Einkommenselastizität größer als Eins). Zum anderen erweitert sich das Faktorangebot nicht gleichmäßig. Es steigt am meisten für Faktoren, die sehr preiselastisch sind, weil sie relativ leicht zu vermehren sind, oder für Faktoren, die besonders hohe Produktivitäten erzielen können, weil sie Haupteinsatzfaktoren für stark nachgefragte Güter sind. Die Produktionsmöglichkeiten werden daher für das eine Gut mehr, für das andere Gut weniger ausgedehnt. Komparative Kostenvorteile sind bei dynamischer Betrachtungsweise nicht mehr ein für allemal festgelegt, sondern verändern sich ständig. Diese Veränderungen werden in Richtung und Umfang von den bestehenden Anreizen gesteuert.

Im folgenden sei unterstellt, daß der Wachstumsprozeß Gut y begünstige, daß also die Faktorausstattung hinsichtlich des Haupteinsatzfaktors K dieser Produktion verbessert wird und daß die Nachfragepräferenzen sich in Richtung auf dieses Gut verschieben. Dieser Prozeß vollziehe sich im Inland wie im Ausland. Es stellt sich dann ein neues Gleichgewicht ein, bei dem sich beide Länder entsprechend den gewandelten Präferenzen der Verbraucher stärker auf die Herstellung des Gutes y spezialisiert haben.

Eine Zunahme des Faktors K läßt sich in der Technik der Edgeworth-Bowley-Box als eine Verlängerung der K -Achse im In- und Ausland darstellen [vgl. dazu Laffer und Miles, 1982]. Die neuen Transformationskurven liegen außerhalb der ursprünglichen Transformationskurve, und sie verlaufen zudem flacher (die Ausweitung ist für y stärker als für x). Gleichzeitig verändern auch die Indifferenzkurven der Nachfragefunktion ihre Gestalt, ihre Steigung ist größer als zuvor. Da angenommen wird, daß sich diese Prozesse in beiden Ländern vollziehen und daß die Umorientierungen beim Ange-

bot und bei der Nachfrage in die gleiche Richtung gehen, verändern sich die Tauschkurven in ihrer Lage nur wenig; ob die Terms of trade geringfügig zu- oder abnehmen, hängt davon ab, wie groß im einen wie im anderen Fall die Veränderungen sind.

Der Wachstumsprozeß des Sektors y bzw. (relative) Schrumpfungsprozeß des Sektors x hat Folgen für den Faktormarkt. Die Produktionsfaktoren konzentrieren sich stärker als zuvor auf den wachsenden Sektor. Soweit dies einerseits auf die Ausweitung der Faktorausstattung zurückzuführen ist, entstehen den Faktoren dadurch gleichmäßig Produktivitäts- und damit Einkommensgewinne; die Faktorpreisrelationen werden jedoch nicht beeinflusst, weil nach Rybczinski [1955] (vgl. dazu S. 96, Fußnote (2)) die Faktorintensitäten unverändert bleiben. Soweit aber andererseits die Ursache für diese Umstrukturierungen bei den veränderten Nachfragepräferenzen liegt, verschieben sich die relativen Faktorpreise. Dabei steigt nämlich die Faktornachfrage nach dem Haupteinsatzfaktor K des wachsenden Sektors im Vergleich zur Nachfrage nach dem anderen, der eher für den schrumpfenden Sektor von besonderer Bedeutung ist. Der andere Produktionsfaktor L muß (relative) Entgelteinbußen hinnehmen, oder wenn er dazu nicht bereit ist, also auf Preisuntergrenzen beharrt, entsteht Arbeitslosigkeit.

Wachstum vollzieht sich ferner meist auch unter *regionalen Strukturwandel*: Es lassen sich Polarisierungs- und Ausgleichsprozesse beschreiben. Polarisierung tritt insbesondere dann ein, wenn die Faktorausstattung vor allem hinsichtlich eines Faktors F mit räumlichen Präferenzen (für Region a) verbessert wird, und wenn dieser Faktor für den wachsenden Sektor zudem besonders wichtig ist. Betrachten wir die Fälle 1 und 2 des Abschnitts IV.3.a: Angenommen, die Ausstattung der Volkswirtschaft mit Faktor F steigt, dann wird sich dieser Zuwachs wegen dessen räumlicher Präferenzen vornehmlich in der Region a sammeln, in der er zudem wegen der steigenden Nachfrage nach Gut y ein Produktivitätswachstum erzielen kann. Das bedeutet, daß die Faktorproduktivitäten der Faktoren K und L in dieser Region mehr noch als zuvor über diejenigen der Region b steigen und dies in der Produktion von y noch mehr als in der Produktion von x . Selbst wenn die Produktivität in Region b absolut ebenfalls (wenn auch nur relativ wenig) steigt, nehmen die Produktivi-

tätsunterschiede bei gleichen Faktorintensitäten zu, d.h. die Ausstattung der Region mit dem mobilen Faktor K muß noch weiter zurückgehen, bis die Kapitalproduktivitäten zwischen den Regionen ausgeglichen sind. Unter diesen Bedingungen nehmen die regionalen Preisdifferenzen des immobilten Faktors L zu -, oder wenn dies wegen bestehender Preisuntergrenzen nicht zugelassen wird, steigt die Arbeitslosigkeit (1).

Über die Nachfrageverschiebung zugunsten von Gut y wird die regionale Divergenz noch zusätzlich verstärkt. Auf diesen Nachfrageimpuls kann nur Region a, die annahmegemäß alleiniger Anbieter dieses Gutes ist, reagieren. Die Produktion von y steigt dort, Produktivität und Entgelt des jeweiligen Haupteinsatzfaktors F bzw. K werden verbessert. Aus Region b setzt dann eine weitere Wanderung des Faktors K in die Region a ein, bis die Faktorentgelte wieder ausgeglichen sind. Dabei steigt die L-Intensität der Produktion der Region b; die Produktivität und damit auch Entlohnung des immobilten Faktors L sinkt (2).

Werden die regionalen Disparitäten durch derartige Prozesse verschärft, so stehen dem jedoch auch Ausgleichstendenzen gegenüber. Es spricht nämlich vieles dafür, daß Produkte in der Realität einem Lebenszyklus unterliegen, in dessen Phasen sich die Produktionsfunktion (die Steigung der Isoquanten) ebenso verändert wie die Einkommenselastizität der Nachfrage für dieses Gut. Am Anfang des Produktzyklus stehen die Innovation des Gutes und eine Entwicklungsphase, die durch eine sehr große Humankapitalintensität des Gutes und eine eher zögerliche Nachfrageentwicklung gekennzeichnet ist. Dann erfolgt die Ausreifungsphase, in der die Humankapitalintensität abnimmt und die Nachfrage nach dem Gut wächst. Ist das Gut genügend ausgereift und wird es stark nachgefragt, geht die Abhängigkeit vom Faktor Humankapital noch weiter zurück. Das Gut kann weitgehend standardisiert, je nach Faktorpreisen sowohl relativ kapitalintensiv als auch relativ arbeitsintensiv produziert

- (1) Wird vor allem die Faktorausstattung mit K verbessert, treten solche Auswirkungen nicht auf. Die zusätzlichen Einheiten des Faktors K stoßen in der Ausgangssituation auf regional ausgeglichene Produktivitäten und siedeln sich daher gleichmäßig in beiden Regionen an, heben jeweils die Produktivität des immobilten Faktors L und beeinflussen regionale Preisrelationen für ihn nicht.
- (2) Diese Argumentation hat Ähnlichkeit mit dem "cumulative causation model" von Myrdal [1957].

werden. Schließlich kommt eine nachfragebedingte Abstiegsphase, in der die Bedeutung des Gutes in der Nachfrage zumindest relativ zurückgeht.

Bezieht man diese Zusammenhänge in unsere Modellüberlegungen ein, so heißt das, daß Gut y beispielsweise nicht auf Dauer in dem Maße wie oben angenommen vom Vorhandensein des Faktors F abhängig ist. Der komparative Vorteil der F -reichen Region a in der Produktion von y wird daher geringer, die Region spezialisiert sich weniger stark auf die Produktion von y . Die Region b braucht sich schließlich nicht mehr vollständig auf Gut x zu spezialisieren, sondern kann auch in die Produktion von y einsteigen. Man kommt zu einer Situation, die derjenigen des HOS-Modells stark ähnelt, und bei der sich Faktorintensitäten, Faktorproduktivitäten und Faktorpreise in allen Verwendungen und Regionen wieder angleichen. Auch werden gerade starke regionale Entgeltunterschiede den davon betroffenen immobilen Faktor in der Region mit Standortnachteilen veranlassen, etwas gegen diese Unterschiede zu unternehmen. Es kann beispielsweise in Humankapital investiert werden, indem die Bildung verbessert wird. Für dieses neugeschaffene Humankapital könnten räumliche Präferenzen an relativem Gewicht verlieren. Mit gesteigerter Humankapitalausstattung kann dann der Standortnachteil der Region vermindert werden. Fallen die Standortvorteile weg, dann ergeben sich aber auch keine Gründe mehr, warum die Produktivität anderer mobiler Faktoren bei gleichen Faktorintensitäten der Produktionen regional divergieren sollte. Im Zuge dieses Aufholprozesses reduzieren sich die starken Unterschiede in der Faktorausstattung, und die Faktorentlohnung gleicht sich an.

a. Zur Unterstützung strukturschwacher Wirtschaftszweige und -regionen

Der Wachstumsprozeß geht mit einem Wandel der Produktionsstruktur einher. Dadurch werden Produktionsfaktoren (unter unseren Annahmen der immobile Faktor L , insbesondere in Region b) relativ schlechter gestellt. Dies wird oft zum Anlaß genommen, zugunsten dieser Verlierer Subventionen zu vergeben, üblicherweise sektorspezifische Subventionen zugunsten des schrumpfenden Sektors oder regionale Subventionen. Sektorspe-

zifische Subventionen zugunsten des schrumpfenden Sektors x verbilligen Gut x und halten damit den Wandel der Produktionsstruktur auf. Dadurch, daß der Produktionsanstieg für y behindert wird, steigt auch die Nachfrage nach den Haupteinsatzfaktoren F (Fall 1) und K (Fall 2) nicht in dem Maße, wie es sonst zu erwarten wäre. Von der F- bzw. K-Intensivierung der Gesamtwirtschaft würde auf lange Sicht gerade der Faktor L profitieren, und dies wird bei der kurzfristigen Bestandssicherung übersehen. Da sich der beschriebene Strukturwandel der Nachfrage unabhängig von der Bestandssicherung vollzieht, nimmt der Anpassungsbedarf für die Produktionsstruktur mehr und mehr zu. Mit anderen Worten, es wird immer teurer, eine Subventionspolitik zu betreiben, die den Status quo sichert.

Wie wirken diese Vorgänge nun im Ausland? Zunächst wird mittels der Subventionen ein Teil der Probleme des Inlands auf die Produzenten des Auslands abgewälzt [vgl. S. 92 ff. und S. 100 ff.]. Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, kann sich deren Position auf Dauer durch die Subventionen des Inlands verbessern: Die Subventionen des Inlands wirken darauf hin, im Ausland den Wandel der Produktionsstruktur zu beschleunigen. Dies gilt insbesondere für sektorspezifische Maßnahmen. Mehr als eigentlich seinen komparativen Vorteilen entspricht, wird sich das Ausland dem Wachstumssektor zuwenden. Das Ausland hat zwar keine komparativen Vorteile in der Produktion des Gutes y, und damit ist die weltwirtschaftliche Effizienz geringer, als sie ohne Subvention des Inlands wäre. Im Ausland wird damit aber andererseits nur eine Entwicklung vorweggenommen, die sich bei den gegebenen Einkommenselastizitäten der Nachfrage auf die Dauer ohnehin eingestellt hätte.

Regionale Subventionen zugunsten der Region b, die im Wachstumsprozeß wegen ihrer Faktorausstattung benachteiligt ist, bewirken ebenfalls, wie in Abschnitt IV.3 gezeigt, daß der immobile Faktor der Region b vor relativen Entgelteinbußen im Zuge des Strukturwandels geschützt wird. Mittelbar behindern sie aber auch, wie die sektorspezifischen Subventionen zugunsten des schrumpfenden Bereichs, die Umstrukturierung der Produktion in Richtung auf den Sektor y - allerdings wohl in geringerem Maße, weil es sich nur um einen Sekundäreffekt handelt. Dennoch mindern auch sie den Anreiz, die Ausstattung mit den Haupteinsatzfaktoren

der Produktion y (F und insbesondere K) zu verbessern und damit langfristig die Produktivität des Faktors L auch in Region b zu erhöhen. Der eigenständige Aufholprozeß der Region b wird beeinträchtigt. So sind es gerade starke regionale Lohndifferenzen, die es für diese Region vorteilhaft machen, in die Ausstattung mit Faktor F zu investieren, denn der Mangel daran ist für das niedrigere Produktivitätsniveau der Region und damit für die schlechtere Entlohnung verantwortlich. Werden die regionalen Preisdivergenzen künstlich eingeebnet, fällt dieser Anreiz weg.

Ein weiterer Aspekt darf nicht vernachlässigt werden: Die Anreize für die Regionen mit Standortvorteilen, immer neue Produktivitätsvorsprünge vor den aufholenden anderen Regionen hervorzubringen, werden dadurch gedämpft, daß die regionalen Hilfen solche Vorsprünge tendenziell wieder ausgleichen. Damit werden die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsträger zum Nachteil des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in ihrer Aktivität gedämpft.

Auch bei regionalen Subventionen erleiden diejenigen ausländischen Faktoren, die im Inland geschützt werden, ohne Gegenmaßnahmen zunächst Entgelteinbußen oder Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt IV.3.a und b). Da langfristig aber die regionalen Subventionen, ebenso wie die sektorspezifischen, wenn auch nicht so stark, die Umorientierung auf wachstumsintensive zukunftsorientierte Sektorstrukturen im Inland bremsen, entsteht für das Ausland auch in diesem Fall ein verstärkter Anreiz, seinerseits den Strukturwandel in Richtung auf diese wachstumsintensiven Sektoren zu forcieren.

Fazit

Sowohl sektorspezifische als auch regionale Subventionen, die eingesetzt werden, um strukturschwache Wirtschaftszweige und Regionen vor dem wirtschaftlichen Niedergang zu bewahren, können zunächst die damit verbundenen Probleme mindern oder abwenden. Sie tun dies insbesondere im Fall der sektorspezifischen Subvention teilweise zu Lasten des Auslands. Auf die Dauer behindern sie aber das Wachstum der inländischen Wirtschaft und schaden damit auch gerade denjenigen, denen sie helfen

sollen (z.B. dem immobilien Faktor). Unter den beiden betrachteten Beihilfearten verzerren regionale Subventionen die Anreize für den Wachstumssektor weniger direkt und beeinträchtigen den Wachstumsprozeß damit nicht so nachhaltig wie sektorspezifische Subventionen. Im Ausland entsteht auf längere Sicht eher ein Nutzen daraus, daß ein Konkurrent je nach Art und Ausmaß der Subventionierung in seiner Dynamik geschwächt wird.

b. Zum Versuch der Wachstumsförderung durch Beihilfen

Die wirtschaftspolitischen Instanzen sind jedoch nicht nur bemüht, bestehende Strukturen zu konservieren und alte Industrien zu fördern. Auch Branchen, die als Zukunftsindustrien betrachtet werden, werden immer häufiger unterstützt. Man verspricht sich davon eine Zunahme des Wirtschaftswachstums, die auch den Übergang aus den alten Industrien erleichtern soll. Dazu werden zum einen sektorspezifische Subventionen zugunsten von (vermeintlich) wettbewerbsfähigen, wachsenden Wirtschaftszweigen eingesetzt, zum anderen sogenannte allgemeine Maßnahmen, in erster Linie zur Förderung von Forschung und Entwicklung.

Mit Hilfe einer *sektorspezifischen Beihilfe* kann in der Tat die Produktion für das Gut y ausgeweitet werden, gleichzeitig wird der Außenhandel zunehmen [vgl. S. 72 f.]. Auf dem Faktormarkt werden die Produktionsfaktoren zugunsten dieser Produktion umgeschichtet, mit Knappheitsrenten für den hauptsächlich in dieser Produktion eingesetzten Faktor. Die künstlich erhöhte Nachfrage setzt einen Anreiz, die Faktorausstattung beschleunigt anzupassen. Insbesondere Faktor F (z.B. Humankapital) wird im Sektor annahmegemäß benötigt, und es wird daher verstärkt gebildet. Wenn sicher wäre, daß es sich bei Gut y tatsächlich um ein "Zukunftsgut" mit besonderen Wachstumschancen handelt, könnte über eine derart verbesserte Faktorausstattung die Produktivität der Volkswirtschaft insgesamt stärker steigen als ohne industriepolitische Maßnahmen. Für die Regionen wäre der forcierte Wachstumsprozeß zunächst mit einer zunehmenden Polarisierung verbunden. Dadurch würden allerdings auch in den Regionen mit Standortnachteilen die Anreize steigen, die Faktor-

austattung zu verbessern, um auf die anderen Regionen aufschließen zu können (Aufholprozeß).

Es wäre also denkbar, mit dieser Art Beihilfe die Entwicklung der Volkswirtschaft insgesamt zu beschleunigen, höhere Produktivitäten und damit auch höhere Einkommen zu ermöglichen bzw. bestehende Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Im Ausland hätte man dann ohne Gegenmaßnahmen das Nachsehen, weil sich die Terms of trade auf die Dauer verschlechtern würden. Es gibt allerdings auch Gründe, die dagegen sprechen, daß sich der Strukturwandel in dieser Weise beschleunigen läßt: Zunächst einmal braucht Wachstum außer entsprechenden Preisanreizen auch Zeit. Faktorausstattungen zu verbessern benötigt Zeit, insbesondere wenn es, wie bei der Aufstockung von Humankapital, um Bildungsvorgänge geht oder auch, wenn es um das Finden neuer Rohstoffe geht. Sektoraler Strukturwandel, der mit Faktorumsetzungen verbunden ist, erfordert ebenfalls Zeit, weil Ausbildungsgänge durchlaufen werden oder Umschulungen erfolgen müssen. Bisweilen lassen sich Beschäftigte auch überhaupt nicht umschulen, sei es, weil die Amortisationsperiode für Bildungsinvestitionen zu lang ist, sei es, weil die erwarteten Erträge selbst über einen langen Zeitraum zu gering sind im Vergleich zu den Investitionskosten. Zum Teil wird man daher die natürliche Fluktuation der Arbeitskräfte abwarten müssen. Ferner brauchen auch die Entwicklung und Ausreifung von Produkten, wichtige Vorgänge für Wachstums- und Aufholprozesse, Erfahrungen, die nicht allein an produzierte Mengen, sondern auch an Zeit geknüpft sind. Kann der Strukturwandel jedoch durch die Beihilfe nicht oder nur geringfügig beschleunigt werden, eben weil er Zeit braucht, dann werden die Faktoren, die in der Produktion des geförderten Gutes vordringlich eingesetzt sind, künstlich verknappt und verteuert. Die Subventionen verpuffen dann teilweise in einem Einkommenseffekt zugunsten der ohnehin schon relativ am besten entlohten Faktoren. Das regionale Problem verschärft sich dabei ebenfalls. Die Produktion des geförderten Gutes wird zwar gesteigert, aber nur im Rahmen der alten Produktionsmöglichkeiten (Bewegung auf der Transformationskurve) und nicht, wie wohl gewünscht, auf einem erhöhten Niveau der Produktionsmöglichkeiten. Langfristig wird im Rahmen eines normalen Strukturwandels die Produktionsmenge, die durch die Förderung angestrebt wird, auch ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen er-

reicht; die Beihilfe hat also die Tendenz, mit der Zeit obsolet zu werden.

Gewichtiger noch ist der Einwand, daß es alles andere als sicher ist, daß eine geförderte Produktion sich auch wirklich, wie erwartet, als Wachstumsbereich erweist. Wenn genau feststünde, welche Produktionen die Gewinner der Zukunft sind, würde allein schon vom Markt her eine starke Bewegung der Faktoren auf diese hin einsetzen - staatliche Maßnahmen wären dann überflüssig. Geht der Staat daran, vermeintliche Zukunftssektoren zu fördern, dann tut er dies offenbar in dem Bewußtsein, er könne Marktentwicklungen besser abschätzen als die Marktteilnehmer selbst. Dies dürfte aber eine ziemlich wirklichkeitsfremde Annahme sein. Tatsächlich läßt sich beobachten, daß der Staat zumeist auf Produkte setzt, die sich am Markt bereits etabliert haben; die wirklich neuen Entwicklungen, die die Wachstumsimpulse für die Zukunft liefern, befinden sich jeweils noch, vom Staat ebenso wie von der Massennachfrage unentdeckt und nicht gefördert, im Experimentierstadium [Klodt, 1987].

Mit einer *allgemeinen Beihilfe* für Faktoren, die die Produktivität der Volkswirtschaft erhöhen (beispielsweise in Form einer generellen, automatisch vergebenen FuE-Förderung), könnten gerade zukunftssträchtige Produkte möglicherweise eher erfaßt und frühzeitig gefördert werden. Anders als unter den Bedingungen einer stationären Wirtschaft mit konstantem Faktorangebot hat eine Faktorsubvention im Inland in einer wachsenden Wirtschaft auch dann einen Einfluß auf die Faktorallokation, wenn sie an einen international nicht mobilen Faktor vergeben wird. Unter den Mobilitätsannahmen des ersten Falls in Abschnitt IV.3.a (ein Faktor F ist eingeschränkt mobil mit räumlicher Präferenz für Region a, ein Faktor L ist immobil) könnte eine Förderung für den Faktor F nun einen Anreiz bieten, das Faktorangebot an F zu erhöhen - zusätzlich zu dem bereits aus dem Wachstumsprozeß resultierenden Anreiz. Der Wachstumsprozeß selbst, wie auch regionale Aufholprozesse könnten dadurch gefördert werden. Aber auch hier gilt das Zeitargument: Ist eine Beschleunigung des Strukturwandels nicht möglich, so kommt es wieder lediglich zu einem Einkommenseffekt für den geförderten Faktor. Das Informationsproblem ist gleichfalls nicht völlig gelöst, der Staat müßte ja

wissen, welches die produktivitätsfördernden Faktoren sind. Da sich die Bedeutung der Produktionsfaktoren nach ihrer Art und Anzahl allerdings nicht so rasch verändert wie die der Güter, mag die Aufgabe in diesem Fall tendenziell einfacher sein.

Wenn wachstumsfördernde Maßnahmen die erhofften Wirkungen tatsächlich erzielen könnten und im Ausland keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen würden, könnte das Inland einen Wachstumsvorsprung gegenüber dem Ausland erreichen. Da man aber die Wirkungen solcher Maßnahmen stark in Zweifel ziehen muß, besteht für das Ausland kaum Anlaß zur Besorgnis.

5. Zusammenfassung der theoretischen Analyse

In der vorliegenden theoretischen Analyse ist eingehend untersucht worden, wie sich sektorspezifische, regionale und allgemeine Beihilfen auf die inländische Allokation und auf die Wettbewerbsbedingungen zwischen In- und Ausland auswirken können. Grundlage der Analyse ist ein traditionelles außenhandelstheoretisches Zwei-Länder-Modell mit jeweils zwei Produkten und zwei Inputfaktoren, das zusätzlich um zwei Regionen je Land erweitert wird. Abgebildet wird eine stationäre vollbeschäftigte Wirtschaft, in der die Faktoren nicht regional unterschiedlich entgolten werden. Sicherlich ist dieses Modell wenig realitätsbezogen, doch gibt es trotz des hohen Abstraktionsgrades Hinweise auf Wirkungen von sektorspezifischen Beihilfen:

- Diese führen im Inland zu einer Produktionsumstrukturierung in Richtung auf das geförderte Gut.
- Beeinflußt werden die Terms of trade und der Außenhandel. Wird ein Gut gefördert, bei dem das Inland komparative Nachteile hat und wenig wettbewerbsfähig ist (Importgut), verbessern sich die inländischen Terms of trade und der Außenhandel sinkt; wird dagegen ein wettbewerbsfähiges (Export-)Gut gefördert, verschlechtern sich die inländischen Terms-of trade und der Außenhandel wird ausgeweitet.

- Erforderlich wird eine Umstrukturierung der ausländischen Produktion zu Lasten des geförderten Gutes.
- Im Inland steigt das Entgelt für den Faktor, der für die geförderte Produktion besonders wichtig ist.
- Für den entsprechenden Faktor im Ausland ergibt sich eine (relative) Entgeltminderung.

Die unmittelbaren Wirkungen der Beihilfen auf die inländische Allokation sind größer als die mittelbaren Wirkungen im Ausland.

In weiteren Schritten wurde versucht, das Modell realitätsnäher zu gestalten. Für die Untersuchung von Subventionswirkungen sind die gegebenen regionalen Probleme relevant. Diese bestehen darin, daß einige Regionen nur vergleichsweise niedrige Einkommen erzielen können, oder daß die Arbeitslosigkeit größer ist als anderswo. Im Modell wurden zunächst differenziertere Annahmen zur regionalen Mobilität der Produktionsfaktoren gemacht (Abschnitt IV.3.a). Es wurden drei Typen von Produktionsfaktoren mit jeweils unterschiedlichen Mobilitätseigenschaften angenommen: immobile Faktoren (z.B. Arbeit), mobile Faktoren mit Präferenz für bestimmte Regionen (z.B. Humankapital), uneingeschränkt mobile Faktoren (auch international; z.B. geldnahes Kapital). Daraus läßt sich folgern, daß die Ausstattung der Regionen mit diesen Produktionsfaktoren sehr unterschiedlich ist: Humankapital ist wegen seiner räumlichen Präferenzen in den von ihm bevorzugten Regionen hochkonzentriert, in anderen dagegen extrem knapp. Ist das betreffende Land bei den humankapitalintensiven (und kapitalintensiven) Produktionen wettbewerbsfähig, dann begründet die sehr ungleiche regionale Verteilung des Humankapitals Standortvorteile bzw. Standortnachteile von Regionen. Sie führt dazu, daß die komplementären Produktionsfaktoren in einigen Regionen produktiver als in anderen eingesetzt werden können. Kapital als uneingeschränkt mobiler Faktor wandert dorthin, wo die höchste Produktivität und das höchste Entgelt erzielt werden können. Dadurch werden die Standortvor- bzw. -nachteile der einzelnen Regionen noch verstärkt. Immobile Faktoren wie der Faktor Arbeit werden in den gut ausgestatteten Regionen besser bezahlt als in den schlecht ausgestatteten. Diese letzteren Regionen, für die Humankapital und gleichzeitig auch Sachkapital zu Engpaßfaktoren werden, haben im Grenzfall keine Möglichkeiten,

humankapital- oder kapitalintensive Güter herzustellen. Dagegen sind die standortbegünstigten Regionen in der Lage, alle Güter herzustellen, spezialisieren sich allerdings auf humankapital- und kapitalintensive Produktionen. Unter diesen Bedingungen lassen sich für alle drei Beihilfearten Wirkungen auf Allokation und Wettbewerbsbedingungen ableiten.

Für die *sektorspezifischen Beihilfen* ergeben sich folgende zusätzliche Wirkungen:

- Das Kapital fließt in jene Region, die komparative Vorteile für das geförderte Gut besitzt.
- Der immobile Faktor Arbeit wird in dieser Region höher bewertet als zuvor.
- Durch die Kapitalwanderung verändern sich die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft insgesamt (sie verschlechtern sich in dem Fall, daß das wenig wettbewerbsfähige, arbeitsintensive Gut gefördert wird, weil die Wanderung aus der produktiveren in die weniger produktive Region geht; im anderen Fall verbessern sie sich).
- Die Produktionsmöglichkeiten verlagern sich zugunsten der geförderten Branche, wodurch sich die komparativen Nachteile (Vorteile) des Inlands in der geförderten Produktion gegenüber dem Ausland verringern (erhöhen).
- Die Terms of trade und der Außenhandel werden zusätzlich beeinflusst, und zwar in der gleichen Richtung, wie oben bereits dargestellt: Bei Förderung des wenig wettbewerbsfähigen Gutes verbessern sich die inländischen Terms of trade, und der Außenhandel wird eingeschränkt; bei Förderung des wettbewerbsfähigen Gutes verschlechtern sich die Terms of trade, und der Außenhandel wird ausgedehnt.
- Die interregionale Faktorwanderung beschränkt sich nicht nur auf das Inland, auch aus dem Ausland wandert Kapital zu.
- Dadurch verbessern sich im Inland die Produktionsmöglichkeiten insbesondere für das geförderte Gut; im Ausland verschlechtern sie sich für die kapitalintensive Produktion.
- Auch daraus resultiert wiederum eine Wirkung auf die Terms of trade und den Außenhandel: Bei Förderung des wenig wettbewerbsfähigen

Gutes ist der Terms-of-trade-Effekt unbestimmt, der Außenhandel geht zurück; bei Förderung des wettbewerbsfähigen Gutes verschlechtern sich die inländischen Terms of trade, und die Wirkung auf den Außenhandel ist unbestimmt.

Nach den modelltheoretischen Untersuchungen können sich *regionale Beihilfen* zugunsten einer Region mit komparativen Vorteilen für arbeitsintensive Produktion folgendermaßen auswirken:

- Kapital - auch aus dem Ausland - wandert in diese Region zu, weil dort höhere Einkommen erzielt werden.
- In der betreffenden Region steigt das Einkommen des immobilten Faktors Arbeit infolge des Kapitalzuströms und direkt subventionsbedingt.
- Die Produktionsmöglichkeiten im Inland werden wegen des Zuströms in- und ausländischen Kapitals in die geförderte Region relativ zugunsten des arbeitsintensiven Gutes verschoben.
- Die Produktionsmöglichkeiten des Auslands verschieben sich zu Lasten der kapitalintensiven Produktion.
- Die Terms of trade verbessern sich und der Außenhandel schrumpft.

Auch zu den Wirkungen allgemeiner Beihilfen lassen sich mit Hilfe des theoretischen Modells Aussagen machen. Wird etwa durch eine Beihilfe der Faktor Kapital begünstigt, (z.B. durch allgemeine Investitionsförderung), dann ergibt sich folgendes:

- Das Einkommen dieses Faktors im Inland wird verbessert.
- Kapital wandert aus dem Ausland zu.
- Produktionsmöglichkeiten erweitern sich im Inland insgesamt und werden im Ausland in erster Linie zu Lasten der kapitalintensiven Produktion eingeschränkt.
- Es kommt zu einer Handelsausweitung, während die Wirkung auf die Terms of trade unbestimmt ist.

Eine allgemeine Beihilfe für den Faktor Humankapital (z.B. bei der FuE-Förderung) wirkt sich in einer stationären Wirtschaft nur dann aus,

wenn dieser Faktor international mobil ist. In diesem Fall sind die Wirkungen analog zur Förderung des Faktors Kapital.

Eine weitere Frage war, wie Beihilfen bei Unterbeschäftigung wirken. Daher wurde eine Untergrenze für den Faktorpreis des immobilen Faktors Arbeit in die Analyse eingeführt (Abschnitt IV.3.b). Mindestlöhne führen zur Unterbeschäftigung des betreffenden Faktors, wenn sie über dem Gleichgewichtslohn liegen. In Verbindung mit den modifizierten Annahmen zur regionalen Faktormobilität ergibt sich, daß es auch zu regionalen Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit kommt. Subventionen haben im Falle von Unterbeschäftigung den grundlegend anderen Effekt, daß Beschäftigungseffekte an die Stelle von Einkommenseffekten treten. Werden durch die Subvention Arbeitskräfte, die ohne Subvention arbeitslos wären, wieder in den Produktionsprozeß eingegliedert, so nehmen in der hier gezeichneten stationären Wirtschaft ohne Verhaltensänderungen und ohne Berücksichtigung der Finanzierungsseite die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft insbesondere für das arbeitsintensivere Gut zu - allerdings nicht in dem Maße wie es durch eine Aufhebung der Preisuntergrenze möglich wäre.

Untersucht wurde in einem weiteren Abschnitt (IV.3.c), welche Möglichkeiten das Ausland hat, Wirkungen der inländischen Subventionen durch Retorsionsmaßnahmen abzuwehren (1). Das Ausland wird von allen Subventionen, gleich welcher Art, entweder über einen Terms-of-trade-Effekt oder durch einen Entzug von Kapital betroffen. Terms-of-trade-Effekte können gezielt mit einer sektorspezifischen Retorsionsmaßnahme zugunsten des im Inland geförderten Gutes beantwortet werden. Die Folge ist:

- Es wird dem Ausland ermöglicht, wieder das bisherige Gütersortiment zu produzieren.
- Die Terms of trade verändern sich weiter in der gleichen Richtung wie bereits durch die Subvention (verbessern sich im Inland im Fall einer Förderung des inländischen Import- und ausländischen Exportgutes;

(1) Dabei wird angenommen, daß das Ausland eine reine Retorsion betreibt, d.h. genau die Wirkungen ausgleicht, die von den inländischen Subventionen auf die ausländische Produktionsstruktur ausgehen.

verschlechtern sich im Inland im Fall einer Förderung des inländischen Export- und ausländischen Importgutes).

- Der Außenhandel wird ausgeweitet.
- Die inländische und ausländische Konsumstruktur bleibt zugunsten des geförderten Gutes verzerrt, die inländische Produktionsstruktur ebenfalls.

Kapitalentzug (oder Entzug eines anderen mobilen Faktors) kann durch eine Retorsionsmaßnahme zugunsten des Faktors Kapital (oder entsprechend des anderen Faktors) verhindert werden. Im Inland wie im Ausland steigt das Einkommen des Faktors.

Im letzten Abschnitt (IV.4) wurde die Annahme aufgegeben, daß die Wirtschaft stationär ist, um zu untersuchen, wie Beihilfen in einer wachsenden Wirtschaft wirken. Dabei wurde unterstellt, daß der Wachstumsprozeß humankapital- und kapitalintensive Güter begünstige - einerseits, indem sich die Nachfragepräferenzen auf längere Sicht in Richtung auf diese Güter verschieben, andererseits, indem die Faktorausstattung vor allem mit diesen Faktoren verbessert wird. Im Wachstumsprozeß werden zunächst die Entgelte dieser Faktoren relativ zum Faktor Arbeit ansteigen. Die Entwicklung vollzieht sich wegen der ursprünglichen Unterschiede in der Faktorausstattung regional unterschiedlich. Gesamtwirtschaftliche Verbesserungen bei der Ausstattung mit dem Faktor Humankapital kommen hauptsächlich der ohnehin bereits standortbegünstigten Region zugute und erhöhen auch die Einkommen des dort angesiedelten immobilen Faktors Arbeit (Polarisierungstendenz). Die steigende Präferenz der Nachfrage für humankapitalintensive Güter wirkt in die gleiche Richtung. Weil dadurch die Produktivität auch des Faktors Kapital in solchen Regionen gegenüber den benachteiligten Regionen steigt, verstärken sich die regionalen Unterschiede noch.

Der Polarisierungstendenz stehen jedoch auch Ausgleichsbewegungen gegenüber. Produkte durchlaufen einen Lebenszyklus, der von der Invention über die Innovation und Imitation bis zur Standardisierung reicht. Im Zuge dieses Lebenszyklus nimmt die Bedeutung des Faktors Humankapital für die Herstellung permanent ab. Gleichzeitig fördern die starken regionalen Entgeltunterschiede Anstrengungen in benachteiligten Regio-

nen, die Faktorausstattung mit Humankapital zu verbessern. So verliert der Faktor Humankapital seine besondere produktivitätsfördernde Wirkung und auch seine Eigenschaft, Standortvorteile oder -nachteile hervorzurufen. Faktorausstattungen gleichen sich an, relative Faktorentgelte ebenfalls.

Mit Hilfe der Subventionen wird versucht, den mit dem Wachstumsprozeß verbundenen Strukturwandel der Produktion zu beeinflussen, ihn entweder aufzuhalten oder voranzutreiben. Durch sektorspezifische Subventionen zugunsten der schrumpfenden (arbeitsintensiven) Produktionen oder durch regionale Subventionen zugunsten der Regionen mit Standortnachteilen kann der Schrumpfungsprozeß verlangsamt oder verhindert werden. Dadurch werden aber die für das Wirtschaftswachstum wichtigen Anreize beseitigt. Langfristig gehen die Produktivitätssteigerungen zurück. Den Schaden davon haben vor allem die international immobilen Faktoren, wie z.B. der Faktor Arbeit. Das Ausland hat dagegen einen Nutzen von den Subventionen im Inland, weil ein potentieller Konkurrent auf dem Gütermarkt je nach Art und Ausmaß der Subvention mehr oder weniger auf strukturschwache Branchen konzentriert bleibt, und weil langfristig international mobile Faktoren von dort ins Ausland abwandern werden.

Durch sektorspezifische Subventionen für wachsende (humankapital- oder kapitalintensive) Sektoren oder allgemeine Faktorsubventionen für die Faktoren Humankapital und Kapital können - so wie die Annahmen gesetzt sind - tatsächlich Anreize gegeben werden, die das Wachstum beschleunigen. Ob diese allerdings wirksam werden, ist fraglich. Zum einen ist der das Wachstum tragende Strukturwandel ein Prozeß, der eine bestimmte Zeit benötigt, bis sich Anreize in wirtschaftliche Realität umsetzen. Eine Beschleunigung ist daher nur bedingt möglich. Zum anderen setzt eine spezifische Förderung bestimmter Branchen zuverlässige Informationen darüber voraus, daß diese Branchen in Zukunft die Wachstumsindustrien der Wirtschaft werden. Es bestehen aber erhebliche Zweifel daran, daß dieses Informationsproblem gelöst werden kann (1). Die Ge-

(1) Gerade weil das Informationsproblem nicht gelöst werden kann, bietet sich unbehinderter Wettbewerb als effizientes Entdeckungsverfahren an [vgl. von Hayek, 1968].

fahr, einen falschen Weg einzuschlagen, ist außerordentlich groß. Sie mag allenfalls bei der Auswahl eines zu begünstigenden Faktors ein wenig geringer sein als bei der Auswahl der zu begünstigenden Zukunftsbranche. Ist jedoch eine Wachstumsförderung auf diesem Weg kaum möglich, so braucht das Ausland auch keine verstärkte Konkurrenz des Inlands auf den "Märkten der Zukunft" zu befürchten.

Die Wirkungen der einzelnen Beihilfearten auf die Wettbewerbsbedingungen (d.h. auf die Produktionsbedingungen) des nicht subventionierenden Auslands kann man folgendermaßen beurteilen:

- Eine sektorspezifische Subvention im Inland hat starke allokationsverzerrende Wirkungen. Sie greift tief in die Wirtschaftsstrukturen ein, indem sie zum einen direkt die inländische Sektorstruktur und die Terms of trade beeinflusst, indem sie zum anderen im Inland interregionale Faktorwanderungen hervorruft, die die Produktionsmöglichkeiten und die Terms of trade verändern und indem sie ferner Faktorwanderungen aus dem Ausland induziert. Sie verändert so die Wettbewerbsbedingungen nachhaltig. Dies gilt sowohl, wenn sie für sogenannte zukunftsträchtige Sektoren als auch, wenn sie für Schrumpungsindustrien vergeben wird.
- Eine regionale Subvention steht hinsichtlich des Ausmaßes, in dem Allokation und Wettbewerbsbedingungen verzerrt werden, in der Mitte zwischen allgemeinen und sektorspezifischen Subventionen. Sie beeinflusst über die regionale Faktorallokation die sektorale Allokation des Inlands und damit auch die Terms of trade. Sie ruft außerdem eine Kapitalzuwanderung aus dem Ausland hervor.
- Relativ wenig behindert eine allgemeine Faktorsubvention, beispielsweise für Humankapital oder Kapital, die Wettbewerbsbedingungen: sie wirkt nur über den Faktormarkt auf diese ein.

V. Zwei ausgewählte Fallbeispiele

1. Vorbemerkungen

Die theoretische Analyse der Wirkungen verschiedener Beihilfen hat gezeigt, daß alle drei Beihilfearten die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen. Von den sektorspezifischen Maßnahmen gehen die größten Wirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern aus. Auf kurze Sicht gesehen lassen sich mit sektorspezifischen Hilfen vergleichsweise große Einkommens- oder Beschäftigungseffekte im Inland und gegenläufige Effekte im Ausland erzielen. Durch Retorsionsmaßnahmen des Auslands können letztere aber wieder kompensiert werden. Langfristig ist zu erwarten, daß sich Beihilfen auf die geförderten Bereiche negativ auswirken, weil die Signale für eine erfolgreiche Anpassung an den wachstumsbedingten Strukturwandel außer Kraft gesetzt werden. In dieser Arbeit wurde im Rahmen zweier ausgewählter Fallbeispiele empirisch der Frage nachgegangen, ob sich ein Zusammenhang zwischen Beihilfen und den Wettbewerbspositionen der einzelnen Länder auf den jeweiligen Märkten zeigt. Es wurden zwei Aspekte der Beihilfenpolitik für die Textilindustrie sowie für die Schiffbauindustrie analysiert: Zum einen ging es darum, ob und in welcher Weise Subventionen den Wettbewerb zwischen den EG-Ländern beeinflusst haben und zum anderen, ob regionale Folgen der sektorspezifischen Entwicklungen zu beobachten sind.

Die gewählten Branchen weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, sie unterscheiden sich aber auch in mancher Hinsicht. Zu den Gemeinsamkeiten gehört, daß sowohl die Textilindustrie als auch der Schiffbau in der EG einem starken Schrumpfungsprozeß ausgesetzt waren oder sind. Gemeinsam ist diesen Branchen weiterhin, daß sie für einige Regionen eine große Bedeutung haben. Der Schrumpfungsprozeß dieser Sektoren ist deshalb oft mit Regionalproblemen verbunden. Unterschiede zwischen den Branchen sind darin zu sehen, daß der Schiffbau an natürliche Standortvoraussetzungen (Zugang zum offenen Meer) gebunden und deshalb regional hochkonzentriert ist. Die Textilindustrie stellt dagegen keine besonderen Voraussetzungen an ihre Standorte. Ein gravierender Unterschied zwischen Textilindustrie und Schiffbau besteht darüber hinaus in

den Maßnahmen, mit denen diese Industrien gegen ausländische Konkurrenz geschützt werden. Für den Schiffbau gibt es keinerlei EG-Außenhandelsschutz, die Textilindustrie hingegen wird durch Zölle und Kontingente im Rahmen internationaler Abkommen (z.B. durch das Multifaserabkommen) gegenüber der Konkurrenz aus Drittländern abgeschirmt. Der Schiffbau erhält in allen EG-Ländern hohe Beihilfen; die Textilindustrie ist nur in einigen Ländern und in diesen auch nur in vergleichsweise geringem Umfang durch Subventionen begünstigt worden.

In den beiden Fallbeispielen wird zunächst die allgemeine Lage der beiden untersuchten Industrien in der EG beschrieben. Es wird auf Entwicklungen der Nachfrageseite sowie auf Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung eingegangen. Dann wird untersucht, welche sektorspezifischen Subventionen zugunsten der beiden Industrien in den einzelnen EG-Ländern gewährt wurden. Schließlich wird analysiert, ob und in welcher Weise diese Hilfen die Wettbewerbsposition der einzelnen Länder gegenüber den übrigen EG-Ländern beeinflußt haben (1).

Die Untersuchung der Einflüsse der sektoralen Hilfen auf die entsprechenden Industrien stützt sich auf eine vergleichende Analyse von Marktanteilen in der EG. Im Falle der Textilindustrie werden auch Kennziffern nach dem Konzept der Revealed Comparative Advantages (RCA-Werte) (2) berechnet und in die Analyse einbezogen. Nach diesem Kon-

(1) In die Untersuchung wurden die gleichen Länder wie in Kapitel II einbezogen. Im Fallbeispiel Schiffbau wurde die Betrachtung auf weitere EG-Länder (Dänemark und die Niederlande) ausgedehnt.

(2) Berechnet wurden die RCA-Werte nach folgender Formel: $(X_i : X_{VI}) : (iM_i : iM_{VI})$, wobei X_i = Export der Industrie i, X_{VI} = Exporte Verarbeitende Industrie, iM_i = Importe der Industrie i, iM_{VI} = Importe Verarbeitende Industrie. Positive Werte deuten auf komparative Vorteile, negative Werte auf komparative Nachteile hin. Steigen die Werte im Zeitablauf an, so ist dies als eine Verbesserung der Wettbewerbsposition zu interpretieren; sinken sie, so deutet dies auf eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition hin. In den berechneten Werten schlagen sich alle branchenwirksamen Faktoren nieder, die die internationalen Handelsströme beeinflussen, also auch jene,

zept wird die Wettbewerbsposition einer Industrie eines Landes gegenüber derjenigen anderer Länder (in diesem Fall gegenüber den übrigen EG-Ländern) nach dem Export-Import-Verhältnis dieser Industrie im Vergleich zum Export-Import-Verhältnis der Verarbeitenden Industrie insgesamt gemessen. Dieses Konzept war für den Schiffbau nicht anwendbar, da in nationalen und internationalen Außenhandelsstatistiken für viele Länder nicht nur der Handel mit neugebauten Schiffen, sondern auch der Handel mit gebrauchten Schiffen erfaßt ist. Der Handel mit gebrauchten Schiffen spielt eine bedeutende Rolle und mag von Land zu Land unterschiedlich sein. Unklar ist zudem, ob und inwieweit für die einzelnen Länder das Ausflaggen von Schiffen als außenhandelswirksam in den Statistiken erfaßt wird.

Im Anschluß an die Analysen von Sektorhilfen und Wettbewerbsposition der einzelnen Länder wird untersucht, welche Regionen jeweils besonders von den Schrumpfungsprozessen in den Sektoren Schiffbau und Textilindustrie betroffen waren. Es werden die Wachstumsraten dieser Regionen untereinander sowie regionale Wachstumsraten und Wachstumsraten der Textil- bzw. Schiffbauindustrien miteinander verglichen; daraus sollen Anhaltspunkte für das Zusammenwirken von sektoralen Entwicklungen und regionalen sowie sektorspezifischen Beihilfen auf der regionalen Ebene gewonnen werden.

2. Fallbeispiel Textilindustrie

a. Zur wirtschaftlichen Entwicklung der Textilindustrie in der EG

Die Textilindustrie wächst seit nahezu drei Dekaden weltweit langsamer als die Verarbeitende Industrie insgesamt. Seit Beginn der siebziger Jahre stagniert die Produktion der Textilindustrie in den Industrieländern, in der EG ging sie zurück (Tabelle 19). Die Industrieländer gerie-

die von handelspolitischen Maßnahmen ausgehen. Das Konzept geht auf Balassa [1965] zurück.

Tabelle 19 - Entwicklung von Produktion und Beschäftigung in der Textilindustrie und der Verarbeitenden Industrie nach Ländergruppen (a) 1961-1984 (Durchschnittliche jährliche Veränderungen in vH)

Ländergruppe	Produktion				Beschäftigung			
	Textil-industrie(b)		Verarbeitende Industrie(c)		Textil-industrie(b)		Verarbeitende Industrie(c)	
	1961-1972	1972-1984	1961-1972	1972-1984	1961-1972	1972-1984	1961-1972	1972-1984
Welt insgesamt	4,8	1,9	7,6	3,9	0,8	0,1	2,3	1,0
Entwicklungsländer(d)	4,1	3,0	7,2	6,4	1,7	1,8	3,3	3,8
Industrieländer(e)	4,5	0,2	6,4	2,6	-1,1	-3,3	1,3	-0,8
EG-Länder(f)	2,8	-0,5	5,3	1,3	-2,5	-4,8	0,2	-2,2

(a) Ohne Staatshandelsländer. - (b) ISIC 321. - (c) ISIC 3. - (d) Karibik, Zentral- und Südamerika, Afrika (außer Südafrika), Ost- und Südostasien (ohne Japan), asiatischer mittlerer Osten. - (e) Nordamerika, Westeuropa, Neuseeland, Südafrika, Japan, Australien, Israel. - (f) Für 1972-1984 einschließlich Griechenland.

Quelle: UN [versch. Jgg.].

ten unter verschärften Wettbewerbsdruck aus den Entwicklungsländern, die durch den Aufbau einer leistungsfähigen Textilindustrie neben inländischen auch zunehmend ausländische Abnehmer beliefern konnte (1). So betrug der Entwicklungsländeranteil am Welthandel 1985 etwa 30 vH gegenüber 20 vH im Jahr 1965.

In den Industrieländern ist es zu einem kräftigen Rückgang der Beschäftigtenzahl in der Textilindustrie gekommen; besonders ausgeprägt war er in der EG (2). Gerade die Beschäftigungsprobleme dürften den Anstoß

- (1) Hinter diesen globalen Tendenzen verbergen sich stark divergierende Entwicklungen auf den einzelnen Produktmärkten der Textilindustrie. So haben die Entwicklungsländer ihre Marktanteile in erster Linie bei Produkten vergleichsweise geringer Qualität ausweiten können, während die Industrieländer - und unter ihnen vor allem einige europäische Länder, insbesondere die Bundesrepublik - ihre Marktstellung im Bereich hochwertiger Textilien nicht nur behaupten, sondern sogar ausbauen konnten.
- (2) In allen Ländern war der Produktivitätsanstieg während des Zeitraums von 1972-1984 geringer als von 1961-1972; in den Entwick-

dafür gegeben haben, daß die Industrieländer den Außenhandelsschutz gegen Textilimporte aus den Entwicklungsländern verstärkten.

Zu nennenswerten Handelsrestriktionen kam es bereits in den fünfziger Jahren, als sich amerikanische und britische Unternehmen einem stark zunehmenden Wettbewerb durch japanische Produzenten ausgesetzt sahen; zudem drängten auch neue Anbieter aus Hongkong, Indien, Pakistan und einigen osteuropäischen Ländern verstärkt auf den britischen Markt. Im Jahr 1961 wurde das erste spezifisch auf den Handel mit bestimmten Textilien bezogene Abkommen (Short Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles) im Rahmen des GATT unterzeichnet; bereits ein Jahr später wurde es in das Long Term Arrangement umgewandelt. Offiziell wurden diese Maßnahmen nicht mit protektionistischen Argumenten begründet. Vielmehr sollte eine "geordnete" Ausweitung des internationalen Handels mit Baumwolltextilien ermöglicht werden. Eine solche Handelsentwicklung - so wurde behauptet - würde in den Industrieländern die notwendige Strukturanpassung erleichtern. Den Entwicklungsländern gegenüber wurde argumentiert, daß die ergriffenen Maßnahmen die Exportmöglichkeiten vorhersehbar erweitern würden. Zudem betonte man immer wieder, daß das Abkommen nur für einen Übergangszeitraum vorgesehen sei. Diese Zusagen wurden freilich nicht erfüllt. So wurde 1974 das Long Term Arrangement in das Multifaserabkommen (MFA I) umgewandelt, in dem auch Textilprodukte aus Kunstfasern und Wolle bzw. Bekleidung erfaßt waren. Die jeweils folgenden Multifaserabkommen (1978: MFA II; 1982: MFA III; 1986: MFA IV) bezogen eine Reihe weiterer Produkte mit ein; zugleich wurden die Spielräume für die Handelsausweitung eingeengt (1). Bestimmte Textilprodukte höherer Verarbeitungsstufe (Leinen und Gewebe) unterliegen auch nach dem Zollabbau durch die Tokyo-Runde immer noch einem höheren Zollschatz als im

lungsländern verminderte er sich von 2,4 auf 1,2 vH im Jahresdurchschnitt, in den Industrieländern von 5,7 auf 3,6 vH. In den EG-Ländern sank er jedoch lediglich von 5,4 auf 4,5 vH. Dies mag ein Hinweis darauf sein, daß vor allem die EG-Länder versuchten, den komparativen Kostenvorteilen der Entwicklungsländer, die auf vergleichsweise niedrigen Lohnkosten beruhen, durch arbeitssparende Produktionstechnologien entgegenzuwirken.

(1) Vgl. hierzu Cable, Baker [1983]; Eggerstedt [1987]; OECD [h]; Spinanger [1985].

Durchschnitt der Produkte der Verarbeitenden Industrie [GATT, 1984, S. 69 ff.]. In der EG wurden darüber hinaus durch Rückgriff auf die Schutzklausel des Art. 115 EWGV (1) zusätzliche Barrieren errichtet. Irland und ganz besonders Frankreich ergriffen auf dieser Grundlage Schutzmaßnahmen für ihre Märkte gegen die Einfuhr bestimmter Textilprodukte (Tabelle 20). Das MFA, der erhöhte Zollschatz und die Anwendungen des Art. 115 des EWGV haben einen beachtlichen Schutzwall um die Textilmärkte der EG-Länder gezogen, wodurch die Tendenz zum innergemeinschaftliche Handel mit Textilien und Bekleidung tendenziell verstärkt wurde. Gleichwohl ist es nicht gelungen, dem Anpassungsdruck, der aus den veränderten weltwirtschaftlichen Nachfrage- und Angebotsbedingungen resultiert, auszuweichen.

Tabelle 20 - Zur Anwendung von Art. 115 des EWGV gegen ausländische Konkurrenz auf den Textilmärkten der EG 1973-1986

	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1986
	Zahl der Anwendungen des Art. 115 auf MFA Produkte							
Absolut	8	12	37	176	89	123	112	118
in vH aller Anwendungen	3,5	33,3	60,1	74,3	76,7	77,4	70,9	77,6
	Anteile in vH							
Belgien/Luxemburg	25	16,7	27	19,9	16,9	12,2	2,7	-
Bundesrepublik	0	0	21,6	3,4	1,1	3,3	0	0
Dänemark	0	0	0	0	0	0	0	-
Frankreich	62,5	42,7	32,4	42,6	39,3	29,3	33,9	55,1
Irland	0	0	2,7	14,2	27	38,2	41,1	39
Italien	12,5	33,3	2,7	3,4	6,7	6,5	6,3	2,5
Vereinigtes Königreich	0	8,3	13,5	15,3	9,0	10,6	16,1	3,4

Nach: Spinanger, Zietz [1986]; Spinanger [1987b].

- (1) Art. 115 EWGV: "Um sicherzustellen, daß die Durchführung der von den Mitgliedsstaaten im Einklang mit diesem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen nicht durch Verkehrsverlagerungen verhindert wird, oder wenn Unterschiede zwischen diesen Maßnahmen zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einem oder mehreren Staaten führen, empfiehlt die Kommission die Methoden für die erforderliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, deren Bedingungen und Einzelheiten sie festlegt. Im Dringlichkeitsfall können Mitgliedsstaaten während der Übergangszeit selbst die erforderlichen Maßnahmen treffen; sie setzen die anderen Mitgliedsstaaten sowie die Kommission davon in Kenntnis; diese kann entscheiden, daß diese Maßnahmen zu ändern oder aufzuheben sind.

Dies zeigt sich zum einen daran, daß die Textilindustrie seit Anfang der sechziger Jahre innerhalb der Verarbeitenden Industrie in allen Ländern der EG an Bedeutung verloren hat. Der Beschäftigten- und auch der Wertschöpfungsanteil hat sich mit Ausnahme von Italien im Zeitraum 1960-1984 in allen Ländern nahezu halbiert. Zuletzt war die Textilindustrie in Italien, Belgien und Irland relativ bedeutender als im Vereinigten Königreich, in Frankreich und der Bundesrepublik (Tabelle 21).

Zum anderen zeigt sich ein Durchschlagen des Anpassungsdrucks auch daran, daß die hier betrachteten EG-Länder im Zeitraum von 1965-1985 ihre Marktpositionen auf dem internationalen Markt für Textilien nicht behaupten konnten; ihr Anteil an den Weltexporten ging von 44 (1965)

Tabelle 21 - Beschäftigte und Wertschöpfung der Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1960-1984 (Anteile an der Verarbeitenden Industrie in vH)

	Belgien	Bundesrepublik	Frankreich	Irland	Italien	Vereinigtes Königreich
Beschäftigte						
1960	14,3	6,4	9,8(a)	14,6	.	9,7
1965	12,7	5,4	.	13	.	9,1
1970	10,6	5,0	7,6	13	12,7	7,8
1975	9,2	3,9	6,8	9	9,9	6,8
1980	7,4	3,5	6	7,7	8,8	5,4
1984	7,5(b)	3,1	5,7(b)	.	8,2(c)	4,7
Bruttowertschöpfung(d)						
1960	9,8(a)	5,7(f)	7,9(a)	8,9(a)	.	.
1965	9,5(e)	5,1(f)	.	10,2(e)	.	.
1970	7,5	3,9(f)	5,5	10,9	8	5,9
1975	5,4	3,2(f)	5,1	6,2	6,5	4,8
1980	5,3	2,6(f)	3,7	4,6	6,9	3,3
1984	5,9(b)	2,3(f)	.	.	6,7(c)	3,1(b)
(a) 1963. - (b) 1983. - (c) 1982. - (d) Zu Faktorkosten. - (e) 1966. - (f) Zu Marktpreisen.						

Quelle: UN [lfd. Jgg.]; EUROSTAT [b]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Es sind mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören und dem Erfordernis Rechnung tragen, die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs nach Möglichkeit zu beschleunigen."

auf 39 vH im Jahr 1985 zurück. Hinter dieser Tendenz stehen allerdings ganz erhebliche Unterschiede in den Entwicklungen in den einzelnen Ländern (Tabelle 22).

Die Bundesrepublik und Italien bleiben - weltweit gesehen - dominierende Export- bzw. Importländer von Textilien (Tabelle 23). In besonders starkem Maße hat die Textilindustrie des Vereinigten Königreichs Anteile verloren, aber auch französische Unternehmen mußten starke Einbußen hinnehmen. Irland konnte zwar bis Mitte der siebziger Jahre seinen Anteil am Weltexport stark erhöhen, doch war danach eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Belgien ist - als vergleichsweise kleines Land - in starkem Maße exportorientiert; seit Mitte der siebziger Jahre exportierten belgische Unternehmen insgesamt mehr Textilien als Frankreich, und diese Position konnten sie auch weitgehend halten. Die protektionistische Schutzmauer um die Textilmärkte der EG hat die Konzentration der Textilindustrie in den Untersuchungsländern auf die europäischen Binnenmärkte, die sich durch das Zusammenwachsen der Gemeinschaft ergeben hat, offenbar stabilisiert (Tabelle 24).

Die Textilexporte orientierten sich kaum auf die Märkte außerhalb der EG-Länder. Eine von diesem allgemeinen Trend abweichende Entwicklung haben die Textilexporte des Vereinigten Königreichs genommen, das erst 1973 der Gemeinschaft beitrug und schon dadurch stärker als die anderen Gemeinschaftsländer den Integrationseffekt verspürte.

Tabelle 22 - Anteile ausgewählter EG-Länder am Welttextilexport (a) 1965-1985 (vH)

	1965	1973	1978	1980	1983	1985
Belgien/Luxemburg	7,4	7,6	7,1	6,6	5,8	5,9
Bundesrepublik	8,4	13,6	12,8	11,7	11,2	12,0
Frankreich	9,0	7,6	6,9	6,4	5,4	5,7
Irland	0,3	0,7	0,9	0,8	0,7	0,6
Italien	8,0	6,9	8,7	7,7	8,7	9,3
Vereinigtes Königreich	9,7	6,5	6,0	5,8	3,9	4,2
Insgesamt	42,8	42,9	42,4	39,0	35,7	37,7
(a) Textilien (SITC 65).						

Quelle: Spinanger [1987a]; eigene Berechnungen.

Tabelle 23 - Rangpositionen (a) ausgewählter EG-Länder im Weltexport und Weltimport von Textilien (b) 1965-1985

	Export						Import					
	1965	1973	1978	1980	1983	1985	1965	1973	1978	1980	1983	1985
Belgien/ Luxemburg Bundesre- publik	6	4	4	5	5	5	6	7	7	7	7	9
Frankreich	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Irland	3	3	5	6	7	6	9	3	2	2	5	5
Italien	24	23	20	21	27	29	23	22	19	23	23	24
Vereinigtes Königreich	5	5	3	3	3	3	15	9	9	5	6	6
	2	6	6	7	9	10	4	4	3	3	2	4
(a) Rangfolge gemessen an den Exportwerten (Importwerten) in Mill. US \$. - (b) Textilien SITC 65.												

Quelle: Spinanger [1987b].

Tabelle 24 - Zur Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels mit Textilien (a) für ausgewählte EG-Länder 1961-1985 (vH)

	1961	1965	1973	1985	1985 (1961=100)	1985 (1973=100)
Belgien/Luxemburg Bundesrepublik	74	81	80	76	103	95
Frankreich	36	49	53	54	150	102
Irland	45	52	63	61	136	97
Italien	88	89	85	85	97	100
Vereinigtes Königreich	45	53	58	58	129	100
	23	25	30	44	191	147
(a) Exporte von Textilien in die Mitgliedsländer in vH der gesamten Textilexporte der jeweiligen Länder.						

Quelle: OECD [c, versch. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Zieht man die RCA-Werte (1) heran, um die Wettbewerbsposition der EG im Handel mit Textilien gegenüber der Welt beurteilen zu können, wird

- (1) Die RCA-Werte wurden auf der Grundlage von Datenbändern der OECD berechnet, die nur bis 1980 bzw. 1981 verfügbar waren. Um die achtziger Jahre zusätzliche Informationen zu gewinnen, wurden für die entsprechenden Zahlen aus den Jahrbüchern der OECD [c; d] für 1980, 1982 und 1985 verwendet und mit den anderen Werten verkettet.

Tabelle 25 - Wettbewerbsposition ausgewählter EG-Länder im Handel mit Textilien (a) mit der Welt 1961-1985 (RCA-Werte)

EG-9	Belgien/ Luxemburg	Bundes- republik	Frankreich	Irland	Italien	Vereinigtes Königreich
1961	0,6	-1,3	1,1	0,63	1,64	-0,27
1965	0,47	-1,06	0,67	0,63	0,86	0,03
1970	0,42	-0,52	0,33	0,74	0,48	0,05
1975	0,32	-0,67	-0,32	0,38	0,32	-0,26
1980	0,33	-0,57	-0,32	0,47	0,25	-0,25
1985	0,40	-0,37	-0,33	-0,09	0,28	-0,48
1961-1985	-0,20	+0,93	-1,43	-0,72	-1,36	-0,21

(a) Textilien SITC 65.

Quelle: OECD [d]; eigene Berechnungen.

ebenfalls deutlich, daß die EG insgesamt zurückgefallen ist (Tabelle 25). Die Verschlechterung der RCA-Werte von 1961 bis 1985 zeigt sich durchgängig für die hier untersuchten Länder mit Ausnahme der Bundesrepublik. Jene Länder, die wie Italien, Frankreich, Irland und Belgien zu Beginn der sechziger Jahre eine vergleichsweise starke Spezialisierung im Außenhandel auf Textilprodukte aufwiesen, gerieten kräftig unter Druck. Allein die Bundesrepublik konnte - gemessen an diesem Konzept - ihre Wettbewerbsposition im Handel mit Textilien verbessern.

b. Unterschiedliche Anpassungsstrategien in ausgewählten EG-Ländern

Zwischen den Textilindustrien in den EG-Ländern gab es Unterschiede in der Ausgangslage wie in den Anpassungsstrategien an die veränderten Marktbedingungen. Auf diese unterschiedlichen Entwicklungen soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden. Zunächst werden Tendenzen beschrieben, die sich mehr oder weniger autonom in den Unternehmen vollzogen haben, bevor staatliche sektorale Beihilfemaßnahmen beschrieben werden.

Die Textilindustrie *Belgiens* ist in hohem Maße exportabhängig (Exportquote 1986: 82 vH). Besonders hohes Gewicht haben die Bereiche der

Teppich- und Möbelstoffherstellung sowie der hochwertigen Modestoffe. Erst in den siebziger Jahren kam die belgische Textilindustrie aufgrund verstärkter Einfuhren aus Entwicklungsländern und dann aufgrund verstärkter Konkurrenz der Vereinigten Staaten in Schwierigkeiten, wobei sich auch der - möglicherweise rezessionsbedingte - Nachfragerückgang nach Möbelstoffen auswirkte. Dies war dann der Anlaß zu staatlichen Hilfsprogrammen zugunsten des Textilsektors.

In der belgischen Textilindustrie erfolgt die Produktion vorwiegend in kleinen und mittelgroßen Unternehmen [Léwis, 1987, S. 37]. Mehr als drei Viertel der Betriebe hatten 1979 weniger als 50 Beschäftigte (1).

Im Verlauf der siebziger Jahre konnte die belgische Textilindustrie durch einen - im Vergleich zu den anderen hier betrachteten EG-Ländern (Tabelle 26) - starken Beschäftigungsabbau die Produktivität kräftig erhöhen. Allerdings wurde in der zweiten Hälfte der Dekade vergleichsweise wenig investiert, mit der Folge, daß in Belgien die Produktivität in der dort besonders bedeutsamen Webindustrie zu Beginn der achtziger Jahre geringer war als in anderen Industrieländern [Fels, Neu, 1982, S. 31].

In der *Bundesrepublik* haben die Textilunternehmen in den sechziger und siebziger Jahren auf den weltwirtschaftlich bedingten Anpassungsdruck mit einer Straffung ihres Sortiments bei gleichzeitiger Konzentration auf hochwertige Textilien für industrielle Anwender reagiert. Hand in Hand damit wurden die Produktionsanlagen grundlegend modernisiert und die Arbeitsabläufe rationalisiert. Der Kapitaleinsatz nahm stark zu. Während die Kapitalintensität 1960 noch um 10 vH unter dem des warenproduzierenden Gewerbes insgesamt gelegen hatte, übertraf sie diese Vergleichsgröße 1981 um 5 vH. Textilfirmen in der Bundesrepublik konnten von der Nähe zu den modernsten Textilmaschinen- und Chemiefaserherstellern profitieren [OECD, h, S. 122 ff.]. Die ergriffenen Maßnahmen dürften die wirtschaftliche Lage der Textilindustrie in der Bundesrepublik erheblich verbessert haben.

(1) Zum Vergleich: In diese Größenklasse fiel z.B. in der Bundesrepublik nicht einmal die Hälfte der Betriebe [Fels, Neu, 1982, S. 34].

Tabelle 26 - Beschäftigte in der Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1975-1984 (1000)

	Belgien/ Luxemburg	Bundes- republik	Frankreich	Irland	Italien	Vereinigtes Königreich
1975	96	357	357	17	356	510
1976	90	342	349	18	340	490
1977	82	343	333	19	329	481
1978	73	331	317	18	312	458
1979	68	323	305	19	306	432
1980	67	317	291	16	296	351
1981	63	296	278	16	275	301
1982	60	273	268	14	247	276
1983	59	256	258	12	214	265
1984	61	249	247	12	240	259
1975=100						
1975	100	100	100	100	100	100
1976	94	96	98	106	96	96
1977	85	96	93	112	92	94
1978	76	93	89	106	88	90
1979	71	90	85	112	86	85
1980	70	89	82	94	83	69
1981	66	83	78	94	77	59
1982	63	76	75	82	69	54
1983	61	72	72	71	68	52
1984	64	70	69	71	67	51

Quelle: UNIDO [1984]; ILO [1986]; GATT [1985]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Bis zu einem gewissen Grad wurde in *Frankreich* - unterstützt von der Regierung - eine Konzentrationsstrategie verfolgt. Dadurch entstand zwar eine kleine Gruppe großer, moderner Firmen, ein großer Teil der Industrie blieb jedoch rückständig [Toyne, 1984, S. 152].

In *Italien* wurde im Bereich der Textilherstellung die vertikale Arbeitsteilung vertieft. Dort erfolgt ein großer Teil der Produktion in kleinen Betrieben, die überwiegend Familienbetriebe sind und einen hohen Anteil an Selbständigen haben. Auf diese Weise wurden Spezialisierungsvorteile genutzt und der Anstieg der Lohnkosten begrenzt. Denn die kleinen und kleinsten Unternehmen unterliegen nicht den strengen Regelungen bezüglich Arbeitszeit, Lohnnebenkosten und arbeitsrechtlicher Vorschriften. Diese Dezentralisierungsstrategie [Shepherd, 1981, S. 34 f.] trug mit

dazu bei, daß die italienische Textilindustrie bis Mitte der achtziger Jahre ihren vergleichsweise hohen Anteil an der Wertschöpfung und Beschäftigung der Verarbeitenden Industrie behaupten konnte. Als Wettbewerbsfaktor spielte die Kombination von hoher Qualität und gutem Design eine wesentliche Rolle. Allerdings ist auch auf eine umfangreiche Schattenwirtschaft hinzuweisen.

Im Vereinigten Königreich geriet die Textilindustrie sehr früh unter den Druck zunehmender Importe aus anderen europäischen Ländern sowie den Entwicklungsländern. Schon gegen Ende der fünfziger Jahre hatte die britische Textilindustrie mit Überkapazitäten zu kämpfen, und es wurden staatlich geförderte Anpassungsmaßnahmen durchgeführt. Im Verlauf der sechziger Jahre stieg die horizontale und die vertikale Konzentration. Man versuchte, durch Nutzung von "economies of scale" und den Einsatz moderner Technik auf den Märkten für Massentextilien wettbewerbsfähig zu werden [Shepherd, 1981, S. 36 f.]. Auch hier zeigt sich eine sehr ausgeprägte Tendenz zur Intensivierung des Kapitaleinsatzes; im Jahr 1960 war die Kapitalintensität der Textilindustrie noch deutlich geringer als in der Verarbeitenden Industrie insgesamt, seit 1977 ist sie überdurchschnittlich hoch [OECD, h, S. 66].

In einigen Ländern verließ man sich nicht allein auf den Erfolg dieser von den Unternehmen mehr oder weniger selbständig durchgeführten Anpassungsprozesse. Da die EG-Mitgliedsstaaten für den Konkurrenzkampf untereinander keine tarifären Hemmnisse errichten konnten, griffen einige Länder stattdessen zu nichttarifären Handelshemmnissen, auch in Form von Subventionen. Im folgenden werden für den Zeitraum von 1970 bis 1984 sektorspezifische Beihilfeprogramme, die in Belgien, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich durchgeführt worden sind, dargestellt (Übersicht 2). Für die Bundesrepublik (1) und Irland gab es keine Hinweise auf solche Programme im betrachteten Zeitraum.

(1) Im Fall der Bundesrepublik wurden nur vom Bund vergebene sektorale Hilfsprogramme betrachtet; "Profitiert haben die Textil- und Bekleidungsindustrie lediglich von allgemeinen Förderprogrammen, wie dem Mittelstandsprogramm, dem Programm zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Berlinförderung etc. Daneben gibt es auch Subventionen und Bürgschaftsprogramme der einzelnen Bundesländer, besonders in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Übersicht 2 - Beihilfeprogramme für die Textilindustrie in ausgewählten EG-Ländern 1970-1984

Belgien	1978-1980: Beihilferegelung für Textil- und Bekleidungsunternehmen. Zinsloses Darlehen von 20000 bfr pro Arbeitskraft und Jahr, gebunden an Erhaltung von mindestens 90 vH der Arbeitskräfte. Subventionen: 525 Mill. bfr. 1982 und 1983: Umstrukturierungsplan zu Gunsten der Textil- und Bekleidungsindustrie (Claes-Plan). Zinsverbilligte Darlehen, Zinszuschüsse, Bürgschaften. Subventionen: 686 Mill. bfr.
Frankreich	1978-1980: Beihilfeprogramm für die Kammgarnspinnereien: 10 Mill. FF (Investitionszuschuß von max. 8 vH). 1979-1980: Beihilfeprogramm für die Baumwollindustrie: 10 Mill. FF (Investitionszuschuß von max. 8 vH). 1982 und 1983: Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge für Textil- und Bekleidungsfirmen; Mittelvergabe ist gestaffelt nach Investitions- und Neueinstellungszusagen. Mittel: 2,4 Mrd. FF.
Italien	1971-1973: Gesetz Nr. 590, Vergabe von kurzfristigen Hilfen an Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern, sektorales Beihilfeelement: Unternehmen der Textilindustrie waren von der Größenbegrenzung ausgenommen. 1971-1973: Gesetz Nr. 1101, zinsverbilligte Kredite von 265 Mrd. Lit an den Textilsektor. Insbesondere an das staatliche Textilunternehmen Lauerossi, aber auch an in der Auffanggesellschaft GEPI befindliche Unternehmen des Textilsektors wurden im gesamten Zeitraum umfangreiche Subventionen gezahlt, um ein Fortbestehen der Unternehmen zu sichern.
Vereinigtes Königreich	1973-1979: Sektorale Anwendung des Industry Act 1972 Wool Textile Scheme, Vergabe von 22 Mill. £ als Stilllegungsbeihilfen und für Rationalisierungsinvestitionen. 1975-1978: Temporary Employment Subsidy (TES), sektorales Beihilfeelement: bei dieser eher allgemeinen Beihilfe lag das sektorale Element in dem hohen Anteil dieser Subventionen, der auf die Textil- und Bekleidungsunternehmen entfiel.

Quelle: Kommission [d; e]; GATT [1985]; Arpan [1985].

Sektorspezifische Maßnahmen in Belgien

In den Jahren 1978-1980 vergab die belgische Regierung an Unternehmen des Textil- und Bekleidungssektors zinslose Darlehen pro Arbeitskraft und Jahr in Höhe von 20 000 bfr. Zum weit überwiegenden Teil dürften

Insgesamt sind die Subventionszahlungen jedoch kaum quantifizierbar." [Witteler, 1986, S. 98 f.].

Unternehmen der Textilindustrie in den Genuß dieser Regelung gekommen sein, denn für Unternehmen des Bekleidungs- und Konfektionsbereichs war schon ein Jahr zuvor eine ähnliche Regelung eingeführt worden. Die Zinsvergünstigung entsprach einem Subventionsbetrag von 175 Mill. bfrs jährlich während der Laufzeit des Programms.

In den Jahren 1982 und 1983 wurde dann ein umfangreicher Plan der belgischen Regierung zur Umstrukturierung und Erneuerung der Textil- und Bekleidungsindustrie durchgeführt (Claes-Plan). Die im Jahr 1982 gewährten Zinszuschüsse beliefen sich auf 404 Mill. bfrs und die staatlichen Darlehen auf 515 Mill. bfrs (der Subventionseffekt betrug 36,05 Mill. bfrs (1)). Zudem beteiligte sich der Staat mit 2,4 Mrd. bfrs an Unternehmen und übernahm Ausfallgarantien. Im Jahr 1983 wurden zinsbegünstigte Darlehen mit einer Gesamtsumme von 3 Mrd. bfrs vergeben; dem entsprach im ersten Jahr ein Subventionsbetrag von 210 Mill. bfrs aufgrund einer Zinsreduktion von 7 vH. Der Subventionsgrad stieg durch diese Hilfe zwar an, aber insgesamt gesehen blieb er relativ gering (Tabelle 27).

Tabelle 27 - Subventionsgrad (a) der Fördermaßnahmen für die belgische Textilindustrie 1978-1983 (vH)

1978	1979	1980	1981	1982	1983
0,5	0,5	0,4	.	1,0	0,5
(a) Subventionen in vH der Bruttowertschöpfung (abzüglich Subventionen).					

Quelle: Kommission [d; e]; eigene Berechnungen.

- (1) "Den begünstigten Textil- und Bekleidungsunternehmen wird von der Société Nationale pour la Restructuration de l'Industrie de la Confection et du Textile (SNCT) für die gewährten Staatskredite der Marktzins in Rechnung gestellt und hierbei ein Zinszuschuß von 7 Prozentpunkten gewährt. Die SNCT führte hierbei, auch und insbesondere wenn sie zur Darlehensvergabe private Kapitalmittel attrahiert, eine Risiko- und Fristentransformation durch. Insofern kann schon die Inrechnungstellung des üblichen Marktzinses ein Subventionselement darstellen, da keineswegs sicher ist, daß die begünstigten Unternehmen bei der derzeitigen Kosten- und Erlössituation zum allgemeinen Marktzins auf dem Kapitalmarkt Darlehen aufnehmen können" [Fels, Neu, 1982, S. 4 f.].

Sektorspezifische Maßnahmen in Frankreich

Die französische Regierung führte 1978 ein 3-Jahres-Programm für die Kammgarnspinnereien, 1979 ein ähnliches für die Baumwollindustrie durch (1). Die Mittel betrugen jeweils 10 Mill. FF und wurden als Investitionszuschüsse gewährt, die maximal 8 vH der Investitionssumme betragen durften [Kommission, d]. Außer den Mitteln dieser beiden speziellen Programme wurden in den Jahren 1981-1983 durch das Comité Interprofessionnel du Rénovation des Industries du Textile et de l'Habillement (CIRITH) Investitionszuschüsse (7-15 vH), von 87, 113 und 135 Mill. FF an sogenannte "lebensfähige" Unternehmen gegeben [ibid., e].

Als volumenmäßig bedeutendste Subvention ist die Entlastung der französischen Textil- und Bekleidungsunternehmen von Sozialversicherungsbeiträgen zu nennen. In den Jahren 1982 und 1983 wurde damit ein Subventionseffekt von 800 bzw. 1600 Mill. FF erreicht. Die Entlastung war gebunden an Zugeständnisse der Unternehmen bezüglich der Investitionstätigkeit und des Erhalts von Arbeitsplätzen [ibid.]. Unter der Annahme, daß sich die Entlastung der Sozialversicherungsbeiträge entsprechend den Beschäftigtenzahlen auf die Textil- und Bekleidungsunternehmen verteilt, und unter Einbeziehung der Mittel des CIRITH ergeben sich deutlich ansteigende Subventionsgrade für die Jahre 1981 bis 1983 (Tabelle 28).

Tabelle 28 - Subventionsgrad (a) der Fördermaßnahmen für die französische Textilindustrie 1981-1983 (vH)

1981	1982	1983
0,3	1,7	2,9
(a) Subventionen in vH der Bruttowertschöpfung (abzüglich Subventionen).		

Quelle: Vgl. Tabelle 27.

- (1) Die französische Regierung beeinflusst seit 1966 über das Institut Textile de France Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie, indem sie eine parafiskalische Abgabe auf den Verkauf von Textilien erhebt. Die Einkünfte aus dieser Abgabe gehen zu 70 vH über das Institut Textile de France (später mehrfache Namensänderung) an Unternehmen in Form von Investitionszuschüssen, der Rest dient der Forschungsförderung.

Sektorspezifische Maßnahmen in Italien

Auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 1101 von 1971 über die Umstrukturierung und Umstellung der Textilindustrie und des Textilhandwerks wurden zinsvergünstigte Kredite im Volumen von 200 Mrd. Lit vergeben. Vom Gesamtvolumen der mit Zinsvergünstigungen verbundenen Kredite waren 75 vH zur Investitionsförderung innerhalb der Industrie bestimmt und 25 vH für die Umstellung auf andere Aktivitäten. In Subventionsäquivalenten ausgedrückt, kann die Zinsvergünstigung je nach Fall höchstens eine Nettoinzidenz von 11-14 vH der Investitionen haben. Die Beihilfeanträge zu diesen Programmen wurden 1972/1973 eingereicht; es handelte sich um eine einmalige Aktion. Die Laufzeit der Kredite richtete sich nach der technisch-wirtschaftlichen Laufzeit der Investitionen (höchstens 15 Jahre) [Kommission, d. S. 4]. Bezogen auf die Bruttowertschöpfung dürfte der Subventionsgrad durch dieses Programm deutlich unter 1 vH gelegen haben. Von 1971 bis 1973 wurde durch das Gesetz Nr. 590 der Regierung die Möglichkeit eingeräumt, kurzfristige Hilfen an Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern zu vergeben. Unternehmen der Textilindustrie waren von der Größenbegrenzung ausgenommen, sie profitierten somit mehr als Unternehmen anderer Industriezweige von dieser Hilfe [Chard, Macmillan, 1979]. Eine genaue Einschätzung der Höhe der Sonderhilfe ist aufgrund fehlender Informationen nicht möglich.

Die italienische Regierung besitzt über die Staatsholdinggesellschaft ENI ein bedeutendes Textilunternehmen, die Lanerossi-Gruppe. Diese war über lange Zeit in Schwierigkeiten, und nur staatliche Mittelzuflüsse erhielten die Gruppe am Leben. Zudem wurden Textilbetriebe, die sonst in Konkurs gegangen wären, in die staatliche Auffanggesellschaft GEPI einbezogen. Die geringe Transparenz des italienischen Beihilfesystems gestattet es nicht, im Rahmen dieser Arbeit die Subventionsgrade der sektor- bzw. unternehmensspezifischen Beihilfen zu berechnen. Del Monte [1986] weist allerdings darauf hin, daß der Subventionsgrad insgesamt - also durch alle Maßnahmen - für die traditionellen Exportindustrien (Textilien, Bekleidung, Schuhe, Möbel) im Zeitraum 1970-1979 mit 0,75 vH deutlich niedriger lag als in anderen Industriezweigen. Für das Jahr 1975 ermittelten Grilli, La Noce [1983] einen gesamten Subven-

tionsgrad für Spinnereien und Webereien von rund 1 vH, für Strickwaren von 0,3 vH.

Sektorspezifische Maßnahmen im Vereinigten Königreich

Von der britischen Regierung wurden zwei staatliche Programme zur Umstrukturierung und zum Kapazitätsabbau in der Textilindustrie durchgeführt. Nach dem Cotton Industry Act von 1959 waren insgesamt Mittel in Höhe von 24,7 Mill. £ verfügbar, die über mehrere Jahre hinweg vergeben wurden. Dadurch sollten insgesamt 50 vH der Spinnereikapazität und 40 vH der Webereikapazität in der Baumwollindustrie abgebaut werden. Zugleich war beabsichtigt, durch entsprechende Subventionen die Produktionsanlagen technisch zu verbessern.

Auf der Grundlage des Cotton Industry Act von 1972 wurde von 1974 bis 1979 ein zweistufiger Plan zur Unterstützung der britischen Wolltextilindustrie durchgeführt. Die insgesamt vergebenen Mittel beliefen sich auf 22 Mill. £. Angestrebt wurde damit eine Erneuerung des Maschinenbestandes, die Einführung verbesserter Produktionstechniken und die Stilllegung von Produktionskapazitäten [Cotton Industry Act, 1972; versch. Jgg.]. Unter der Annahme, daß die Mittel während der Laufzeit des Programms gleichmäßig vergeben wurden, läßt sich ein Subventionsgrad von bis zu 0,2 vH ermitteln (Tabelle 29).

Tabelle 29 - Subventionsgrad (a) der Fördermaßnahmen der Textilindustrie im Vereinigten Königreich 1974-1979 (vH)

1974	1975	1976	1977	1978	1979
0,20	0,20	0,17	0,16	0,15	0,14
(a) Subventionen in vH der Bruttowertschöpfung (abzüglich Subventionen).					

Quelle: Vgl. Tabelle 27.

Zu erwähnen ist außerdem ein allgemeines Programm (Temporary Employment Subsidy), das durch überdurchschnittliche Beteiligung der Unternehmen im Textil- und Bekleidungsbereich ein sektorspezifisches Beihilfeelement enthält. Aus diesem Programm wurden Unternehmen, die von der Kündigung bedrohte Mitarbeiter behielten, ein Ausgleich in Höhe von 20 £ pro Woche und Arbeiter gezahlt. Die Hälfte der in diesem Programm verfügbaren Mittel ging an die Textil- und Bekleidungsindustrie; rund 10 vH aller Beschäftigten in diesem Bereich erhielten Zahlungen aus diesem Programm [Torre, 1984] (1).

Fazit

Die hier betrachteten sektorspezifischen Hilfen für die Textilindustrie haben in Frankreich zu einem deutlich höheren Subventionsgrad geführt als in den drei anderen Ländern; dort erreichte der Subventionsgrad kaum 1 vH der Bruttowertschöpfung, zumeist blieb er sogar deutlich darunter. Im Vergleich zu den sonst bestehenden Protektionsmaßnahmen in der Textilindustrie dürfte die Begünstigung durch sektorspezifische Maßnahmen - auch in Frankreich - außerordentlich gering sein. So liegt z.B. in Italien die effektive Rate der Protektion durch Zölle nach Angaben von Grilli, La Noce [1983] für Spinnereien und Webereien nahezu um das zwölfwache, und bei Strickwaren um mehr als das siebzigfache über dem effektiven Subventionsgrad. Von der Größenordnung der sektorspezifischen Subventionen her erscheint es zweifelhaft, ob sich für die Unternehmen der Textilindustrie durch die direkten Beihilfen nennenswerte Preissenkungsspielräume ergaben, die die Wettbewerbsbedingungen in den EG-Staaten nachhaltig verzerrt hätten. Im folgenden Abschnitt soll dieser Frage weiter nachgegangen werden.

(1) Zur Problematik, zwischen allgemeinen und sektorspezifischen Maßnahmen eine strikte Trennung durchzuhalten, vgl. S. 34 ff.

c. Handel mit Textilprodukten und Beihilfen in der Textilindustrie der EG

Anhand der Entwicklung der RCA-Werte sowie der Veränderung der Anteile der jeweiligen Länder am innergemeinschaftlichen Handel mit Textilien in die EG-Länder soll der Frage nachgegangen werden, ob sich sektorale Beihilfemaßnahmen für die Textilindustrie auf deren Wettbewerbsfähigkeit ausgewirkt haben. Hierbei können schon wegen der methodischen Probleme einer Wirkungsanalyse und der partialanalytisch verengten Beschränkung auf die Sektorhilfen lediglich tendenzielle Aussagen darüber gemacht werden, ob sich die Wettbewerbsposition nach der Gewährung von Beihilfen verbessert hat oder nicht. Auf andere Einflußfaktoren kann hier nicht eingegangen werden. Zuvor soll die Entwicklung der Wettbewerbsposition in der Bundesrepublik und in Irland beschrieben werden, in denen keine sektorspezifischen Hilfen gewährt wurden.

Bundesrepublik

Ohne daß der Textilindustrie in der Bundesrepublik sektorspezifische Hilfen zugeflossen wären, hat sich ihre Wettbewerbsposition auf den innergemeinschaftlichen Märkten während der Integrationsphase kontinuierlich verbessert (Schaubild 9). Sowohl die RCA-Werte wie auch die Exportanteile sind bis Mitte der siebziger Jahre angestiegen. Danach stagnierten die RCA-Werte, der Exportanteil war leicht rückläufig. In den achtziger Jahren weisen beide Kennziffern auf eine erneut verbesserte Wettbewerbsposition hin. Die verstärkte Subventionstätigkeit in Belgien und Frankreich im Zeitraum von 1978 bis 1983 hat die Marktchancen der westdeutschen Textilindustrie nicht nachhaltig beeinträchtigen können. Ein gewisser Einfluß dieser Subventionen mag vielleicht daran abgelesen werden können, daß der Anstieg der bilateralen RCA-Werte gegenüber Belgien und Frankreich geringer war als gegenüber den anderen Ländern (Tabelle 30).

Schaubild 9 - Wettbewerbsposition der deutschen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985

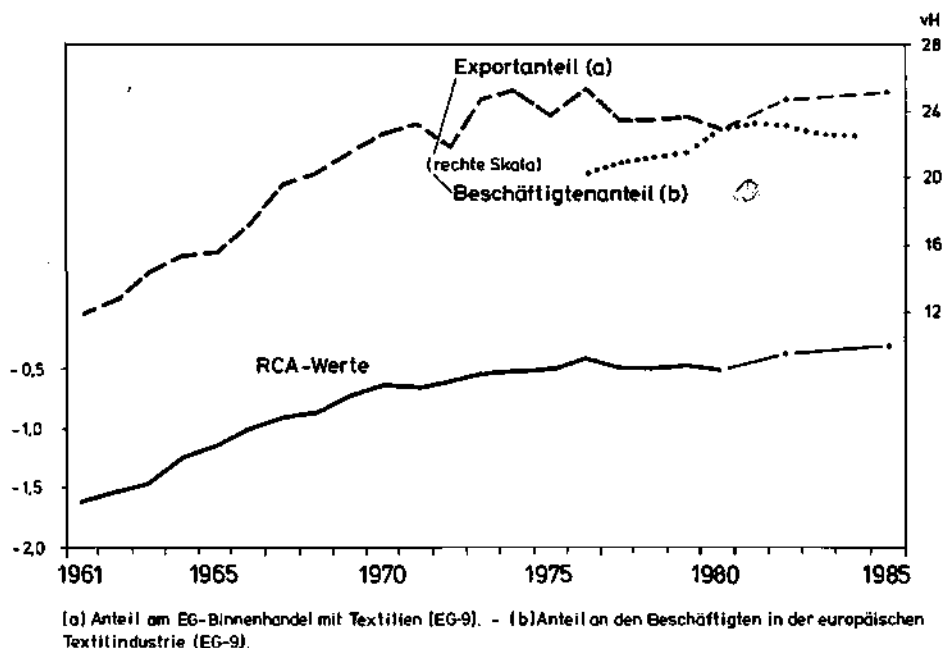


Tabelle 30 - Wettbewerbsposition der deutschen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

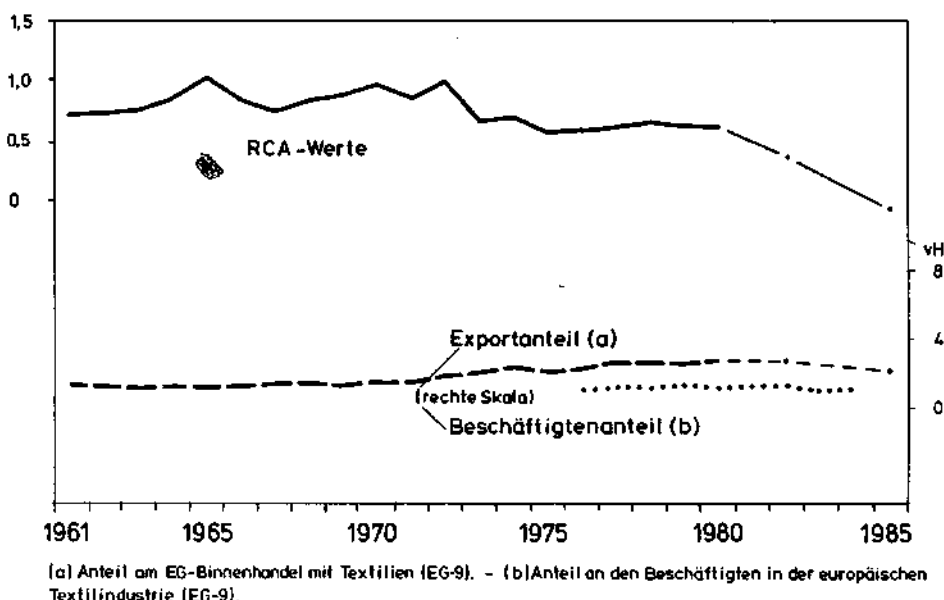
	1980	1982	1985	1980-1985
Belgien	-0,71	-0,65	-0,63	+0,08
Frankreich	-0,30	-0,14	-0,19	+0,11
Irland	-0,21	0,50	0,79	+1,00
Italien	-0,77	-0,75	-0,61	+0,16
Vereinigtes Königreich	-0,24	0,38	0,48	+0,72

Quelle: OECD [c, Series B]; eigene Berechnungen.

Irland

Die irische Textilindustrie hat nach dem EG-Beitritt von der Integration profitiert und ihren Anteil am innergemeinschaftlichen Handel ausweiten können (Schaubild 10). Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist der Exportanteil jedoch wieder leicht rückläufig; vor allem der RCA-Wert

Schaubild 10 - Wettbewerbsposition der irischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985



hat sich ganz erheblich verschlechtert (Tabelle 31). Offenbar haben die Partnerländer auf dem heimischen irischen Markt ihren Konkurrenzdruck verstärkt. Vor allem gegenüber Frankreich hat die Wettbewerbsposition gemessen am RCA-Wert deutlich abgenommen.

Tabelle 31 - Wettbewerbsposition der irischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

	1980	1982	1985	1980-1985
Belgien	0,25	-0,38	-0,35	-0,60
Bundesrepublik	-0,11	-0,30	-0,77	-0,66
Frankreich	0,75	0,40	-0,55	-1,30
Italien	0,69	0,64	0,03	-0,66
Vereinigtes Königreich	0,78	0,51	0,30	-0,48

Quelle: Eigene Berechnungen.

Belgien

Die Vergabe zinsloser Darlehen und insbesondere die Förderungsmaßnahmen des Claes-Plans haben die Investitionen in der Textilindustrie Belgiens stark ansteigen lassen (Tabelle 32). Insofern dürften diese Beihilfen dazu beigetragen haben, den Produktionsapparat zu modernisieren. Vermutlich ist in dem kräftigen Rückgang der Investitionen im Jahr 1985 eine Reaktion darauf zu sehen, daß der Europäische Gerichtshof den Claes-Plan im Jahr 1984 ausgesetzt hat (vgl. hierzu Kapitel III.4).

Die Wettbewerbsposition der belgischen Textilindustrie hat sich - gemessen am RCA-Wert - in den Jahren 1982 und 1985 gegenüber den EG-Handelspartnern insgesamt verbessert (Schaubild 11); lediglich gegenüber der Bundesrepublik kam es zu einer geringen Verschlechterung (Tabelle 33). Ein weiterer Hinweis auf die temporären Wirkungen der Förderungsmaßnahmen in der belgischen Textilindustrie ist darin zu sehen, daß der Beschäftigungsrückgang dort zum Stillstand gekommen ist, während er sich in anderen EG-Ländern fortsetzte (Tabelle 26).

Der Anteil Belgiens am innergemeinschaftlichen Handel mit Textilien hat sich indes nicht erhöht. Allerdings konnte der seit Mitte der sechziger Jahre rückläufige Trend in den letzten Jahren gebremst werden. Schon darin können Auswirkungen der Beihilfen auf die Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Textilindustrie gesehen werden.

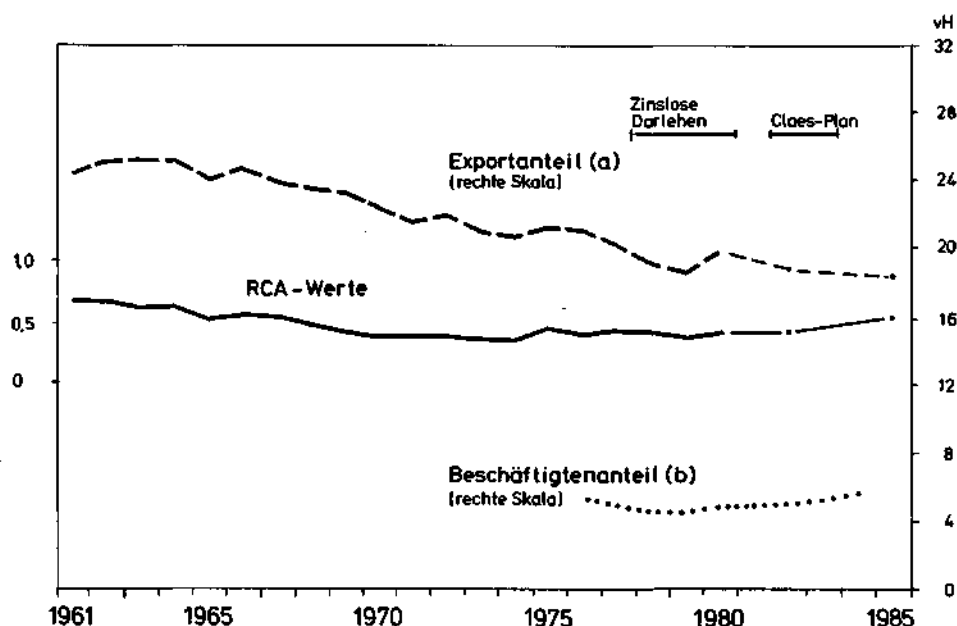
Tabelle 32 - Investitionen der belgischen Textilindustrie 1975-1985

Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen in der Verarbeitenden Industrie	Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen in der Verarbeitenden Industrie
1975	94,5	4,6	1981	111,7	4,4
1976	84,4	4,5	1982(b)	132,6	4,9
1977	88,3	4,6	1983	185,5	6,7
1978(a)	94,8	4,9	1984	243,1	8,4
1979	100,3	4,7	1985	211,1	6,4
1980	124,2	5,0			

(a) 1978-1980 Zinslose Darlehen. - (b) 1982-1984 Claes-Plan.

Quelle: EUROSTAT [a; b]; eigene Berechnungen.

Schaubild 11 - Wettbewerbsposition der belgischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985



(a) Anteil am EG-Binnenhandel mit Textilien (EG-9). - (b) Anteil an den Beschäftigten in der europäischen Textilindustrie (EG-9).

Tabelle 33 - Wettbewerbsposition der belgischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

	1980	1982	1985	1980-1985
Bundesrepublik	0,77	0,72	0,64	-0,13
Frankreich	0,31	0,32	0,42	+0,11
Irland	-0,74	-0,13	-0,01	+0,73
Italien	-0,45	-0,51	-0,29	+0,16
Vereinigtes Königreich	0,80	1,23	1,46	+0,66

Quelle: OECD [c, lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Frankreich

In Frankreich begünstigten Investitionsprogramme zugunsten der Baumwollindustrie und der Kammgarnspinnereien, ebenso wie die fallweisen Hilfen des CIRITH an bestimmte Unternehmen, den Kapitaleinsatz im Textil- und Bekleidungssektor. Die Entlastung von Sozialversicherungsbei-

trägen war daran gebunden, daß Arbeitsplätze erhalten und die Investitionen erhöht wurden. Diese Maßnahmen beeinflussen direkt die Produktionskosten und somit die Wettbewerbsverhältnisse. Die Investitionen in der Textilindustrie stiegen 1978-1980 auch tatsächlich an (Tabelle 34), jedoch bei weitem schwächer als z.B. in Belgien. Die Wettbewerbsposition der französischen Textilindustrie hatte sich zwar 1980 gegenüber den Vorjahren insgesamt gesehen kurzfristig erhöht, doch kam es danach zu einer ausgeprägten gegenläufigen Entwicklung (Schaubild 12). Während sich 1982-1985 die französischen Textilunternehmen auf den Absatzmärkten in Irland und im Vereinigten Königreich zunehmend besser behaupten konnten, nahm die Wettbewerbsfähigkeit auf den belgischen und niederländischen Märkten ab (Tabelle 35).

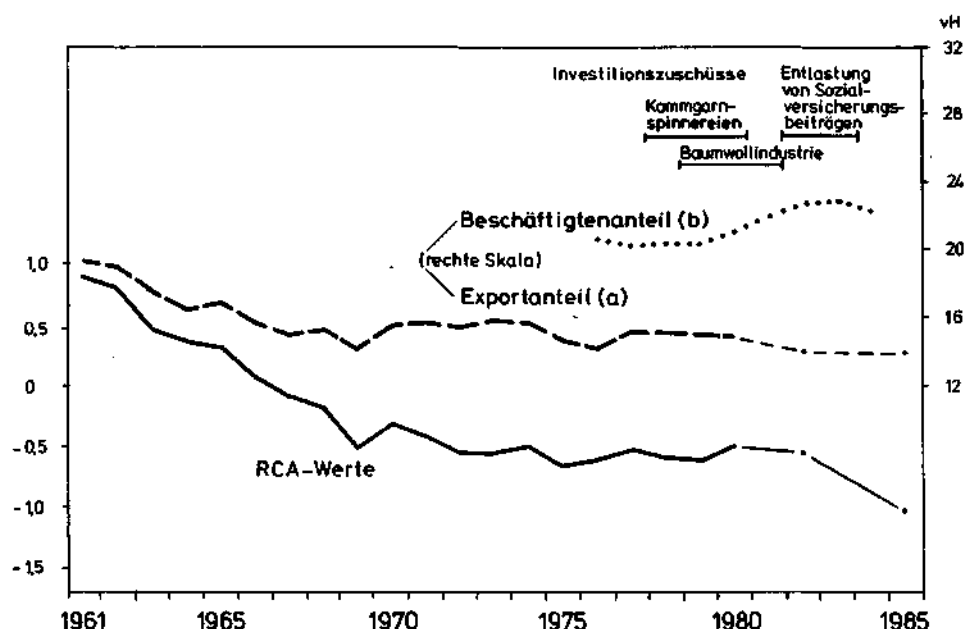
Der Exportanteil lag in den achtziger Jahren sogar unterhalb der Werte für die siebziger Jahre. Trotz der beschäftigungspolitischen Maßnahmen hat sich der Rückgang der Beschäftigtenzahl nahezu unverändert fortgesetzt, allerdings verlief diese Entwicklung langsamer als im Durchschnitt der EG. Die Beihilfen dürften den innergemeinschaftlichen Handel mit Textilien kaum beeinträchtigt und ihre Wirkung dürfte sich wohl auf die Faktoreinsatzverhältnisse beschränkt haben.

Tabelle 34 - Investitionen der französischen Textilindustrie 1975-1985

Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie	Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie
1975	264,8	3,4	1981	303,6	2,8
1976	330,8	4,2	1982	368,9	2,3
1977	253,7	3,2	1983	427,8	3,7
1978	249,8	3,1	1984	322,7	2,9
1979	316,6	3,5	1985	482,2	3,9
1980	356,4	3,2			

Quelle: Vgl. Tabelle 32.

Schaubild 12 - Wettbewerbsposition der französischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985



(a) Anteil am EG-Binnenhandel mit Textilien (EG-9). - (b) Anteil an den Beschäftigten in der europäischen Textilindustrie (EG-9).

Tabelle 35 - Wettbewerbsposition der französischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

	1980	1982	1985	1980-1985
Belgien	-0,22	-0,29	-0,39	-0,17
Bundesrepublik	0,33	0,33	0,31	-0,02
Irland	-1,11	-0,56	-0,45	+1,56
Italien	-0,11	-0,09	-0,10	+0,01
Vereinigtes Königreich	-0,24	0,35	0,32	+0,56

Quelle: OECD [c, Series B]; eigene Berechnungen.

Italien

In Italien wurde der Einsatz des Faktors Kapital verbilligt und der Abbau von Kapazitäten dadurch gefördert, daß der Übergang in Bereiche außerhalb des Textilsektors durch Darlehen erleichtert wurde. Was die

Förderung des Sachkapitals angeht, so ist kein Einfluß ersichtlich. Die kräftige Zunahme der Investitionen in der italienischen Textilindustrie im Zeitraum von 1977 bis 1981, die stärker war als in der Verarbeitenden Industrie insgesamt, lag außerhalb des Förderzeitraums der Programme (mit Ausnahme der Hilfen im Rahmen des GEPI und der ENI) (Tabelle 36).

Auch an der Entwicklung der RCA-Werte im Verlauf der siebziger Jahre läßt sich ein Einfluß der staatlichen Hilfsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Textilindustrie nicht erkennen (Schaubild 13); erst in den achtziger Jahren lagen die RCA-Werte über denen der siebziger Jahre. Am stärksten verbesserte sich die Wettbewerbsposition gegenüber Belgien und Irland (Tabelle 37). Der Exportanteil Italiens stieg schon seit 1977 wieder an, also nachdem die kurzfristigen Hilfen und zinsverbilligten Kredite ausgelaufen waren. Die positive Entwicklung von Exportanteil und Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Textilindustrie läßt sich schwerlich auf sektor- bzw. unternehmensbezogene staatliche Hilfen zurückführen.

Vereinigtes Königreich

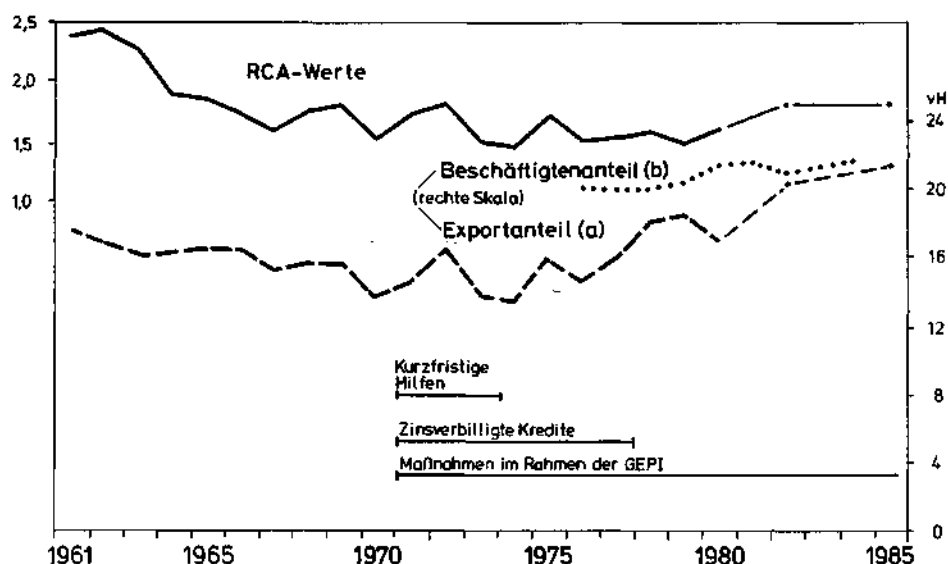
Das Investitionsprogramm der britischen Regierung zu Beginn der siebziger Jahre zielte darauf ab, den Strukturwandel der Textilindustrie zu erleichtern und zu beschleunigen. Dabei wurde der Marktaustritt von

Tabelle 36 - Investitionen in der italienischen Textilindustrie 1975-1982

Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie	Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie
1975	394,2	6,2	1979	470,6	6,8
1976	427,6	6,7	1980	527,7	6,9
1977	378,6	5,6	1981	603,8	6,8
1978	404,0	6,1	1982	539,1	5,7

Quelle: Vgl. Tabelle 32.

Schaubild 13 - Wettbewerbsposition der italienischen Textilindustrie innerhalb der EG 1961-1985



(a) Anteil am EG-Binnenhandel mit Textilien (EG-9). - (b) Anteil an den Beschäftigten in der europäischen Textilindustrie (EG-9).

Tabelle 37 - Wettbewerbsposition der italienischen Textilindustrie auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

	1980	1982	1985	1980-1985
Belgien	0,44	0,50	0,88	+0,44
Bundesrepublik	0,77	0,81	0,67	-0,10
Frankreich	0,15	0,15	0,15	0
Irland	-0,62	-0,43	0,11	+0,73
Vereinigtes Königreich	0,52	0,82	0,66	+0,14

Quelle: Vgl. Tabelle 35.

Textilunternehmen unterstützt, und die verbleibenden Unternehmen wurden durch Investitionshilfen zu vermehrten Investitionen angeregt. Der Auswahlprozeß zwischen verbleibenden und ausscheidenden Unternehmen wurde dabei vom Staat beeinflusst. Faktisch dürften sich die Investitionen in der Textilindustrie (real) lediglich in den Jahren 1978 und 1979 erhöht haben. Der Anteil der Investitionen in diesem Bereich an den Investitionen der Verarbeitenden Industrie ist seit Mitte der siebziger

Jahre kontinuierlich zurückgegangen (Tabelle 38). Durch die "Temporary Employment Subsidy" wurden von 1974 bis 1979 künstlich Arbeitskräfte in den Unternehmen gehalten. Dadurch konnte der Beschäftigungsrückgang jedoch nur gemildert werden. Auffallend ist die starke Abnahme des Beschäftigtenanteils ab 1979, d.h. nach dem Auslaufen der "Temporary Employment Subsidy".

Die Wettbewerbsposition der britischen Textilindustrie hat sich seit Mitte der siebziger Jahre tendenziell verschlechtert (Schaubild 14), und zwar vor allem gegenüber Belgien, der Bundesrepublik und Frankreich; demgegenüber hat sie sich auf den Märkten Irlands verbessert (Tabelle 39).

d. Zusammenfassung

Die Textilindustrie in den Mitgliedsländern der EG ist trotz des hohen Schutzwalls durch die Außenprotektion infolge veränderter Angebots- und Nachfragebedingungen unter erheblichen Anpassungsdruck geraten. Dieser Druck hat zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen in den Unternehmen und in der Wirtschaftspolitik geführt. Während in der Bundesrepublik und auch in Irland den Textilunternehmen keine sektorspezifischen Hilfen gegeben wurden, versuchte man in Belgien, Frankreich,

Tabelle 38 - Investitionen in der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs 1975-1984

Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie	Jahr	Mill. Ecu	in vH der Investitionen der Verarbeitenden Industrie
1975	285,1	4,4	1980	307,3	2,6
1976	250,3	3,9	1981	264,3	2,3
1977	262,9	3,5	1982	281,7	2,5
1978	317,7	3,6	1983	289,3	2,4
1979	343,3	3,2	1984	331,9	2,4

Quelle: Vgl. Tabelle 32.

Schaubild 14 - Wettbewerbsposition der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs 1961-1985

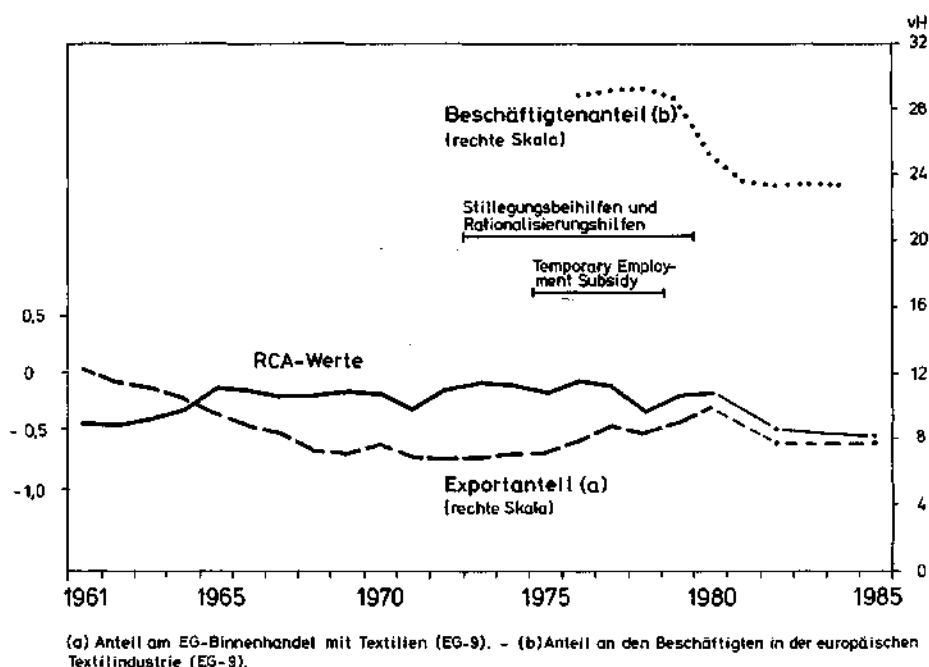


Tabelle 39 - Wettbewerbsposition der Textilindustrie des Vereinigten Königreichs auf den Märkten anderer EG-Länder 1980-1985 (RCA-Werte)

	1980	1982	1985	1980-1985
Belgien	-0,79	-1,05	-1,28	-0,49
Bundesrepublik	0,30	-0,27	-0,45	-0,75
Frankreich	0,25	-0,15	-0,31	-0,56
Irland	-0,70	-0,50	-0,34	+0,36
Italien	-0,50	-0,83	-0,66	-0,16

Quelle: Vgl. Tabelle 35.

Italien und im Vereinigten Königreich, den Strukturwandel durch Beihilfen und sonstige Auflagen oder Anreize zu beeinflussen. Das Ausmaß der sektor- bzw. unternehmensspezifischen Maßnahmen variierte dabei von Land zu Land. Der staatliche Einfluß dürfte - was direkte Beihilfen

betrifft - in Frankreich und Belgien vergleichsweise stark gewesen sein. Die staatlichen Hilfen blieben dem Volumen nach aber gering. Die Preissenkungsspielräume, die sich aufgrund der gewährten Hilfen ergaben, nehmen sich gegenüber den Unterschieden in anderen Kostenfaktoren, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken, eher bescheiden aus. Vor allem bestehen beträchtliche Unterschiede bei den Lohn- und Lohnnebenkosten sowie den tarifvertraglich und arbeitsrechtlich möglichen Maschinenlaufzeiten (Tabelle 40) (1). Da die europäische Textilindustrie nunmehr überwiegend eine hohe Kapitalintensität aufweist, schlagen sich geringe Maschinenlaufzeiten erheblich in den Produktionskosten nieder.

Jene Länder, die - wie Frankreich und Belgien - ihre Textilindustrie noch vergleichsweise stark subventionierten, konnten ihren Anteil am Textilhandel innerhalb der EG dadurch nicht erhöhen. Andere Länder, die - wie z.B. die Bundesrepublik und Italien - keine oder nur geringe Subventionen an die Textilindustrie zahlten, konnten demgegenüber ihre Marktstellung festigen. Wenn sich die staatlichen Beihilfen auch auf die Wettbewerbsbedingungen ausgewirkt haben mögen, so ist doch die Schlußfolgerung zu ziehen, daß andere Faktoren, die eher in dem strukturellen Anpassungsverhalten der Unternehmen als in staatlicher Einflußnahme begründet waren, eine weitaus wichtigere Rolle für die Bewältigung des Strukturwandels spielten als die Beihilfegewährung.

3. Fallbeispiel Schiffbau

a. Zur Lage der Schiffbauindustrie in der EG

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ging die Produktion von Schiffen in der EG stark zurück. Von diesem Rückgang hat sich die europäische Werftindustrie bislang nicht erholt, im Gegenteil: 1985 und 1986 hat die Produktion nochmals kräftig abgenommen, und aufgrund der Ent-

(1) Die Tabelle 40 wurde von Dean Spinanger zusammengestellt.

Tabelle 40 - Beschäftigungskosten, Arbeitszeiten und Maschinenlaufzeiten in der Textilindustrie ausgewählter Länder und Ländergruppen 1965-1986

	Lohnnebenkosten						Lohnkosten		Normal arbeits- zeit (d)	Maschi- nenlauf- zeit (e)
	Niveau (a)				Änderung		Ni- veau (b)	Ände- rung (c)		
	vH						DM	vH		
	1965	1975	1980	1986	1965-75	1980-86	1986	1980-86		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)		
EG-9(f)	39,8	53,5	55,0	58,9	34,4	7,1	16,50	11,8	1799	5671
Belgien	46,0	65,7	61,8	70,5	42,8	14,1	20,24	-4,4	1714	6248*
Dänemark	11,3	15,9	24,7	29,5	40,7	19,4	22,18	35,7	1773	6457*
Bundes- republik	33,1	51,0	57,6	62,1	54,1	7,8	22,27	22,4	1851	5431
Frankreich	54,4	61,1	66,3	71,2	12,3	7,4	16,35	15,4	1745	5230*
Griechen- land (g)	-	-	62,1	45,6	-	-26,6	5,70	-7,5	1889	6028
Irland (g)	-	-	26,1	55,5	-	112,6	9,64	4,9	1875	5200*
Italien	78,6	102,2	105,6	111,3	30,0	5,4	18,57	13,6	1770	5821*
Nieder- lande	41,7	58,2	63,4	57,1	39,6	-9,9	22,02	5,2	1716	5268
Vereinig- tes Kö- nigreich	13,6	20,1	27,4	27,0	47,8	-1,5	11,21	8,8	1855	5352*
EFTA (h)	27,7	47,0	53,6	49,7	69,7	-7,3	14,99	15,6	1897	5584
Portugal (g)	-	-	53,8	29,5	-	-45,2	2,31	-23,3	1991	5973
Schweiz	21,2	37,6	44,3	45,3	77,4	2,3	25,60	48,1	2069	5829*
USA	23,7	32,6	34,8	37,8	37,6	8,6	17,20	50,7	2039	6115
Japan	35,6	55,8	59,2	63,7	56,7	7,6	17,41	123,5	1965	5993
Hongkong	23,9	22,8	39,6	43,3	-4,6	9,3	3,29	-3,8	2358	8142*
Südkorea	-	-	-	34,0	-	-	2,85	103,6	2388	7392*

Anmerkung: Die unterstrichenen Zahlen liegen über dem EG-Durchschnitt.

(a) Zuschlag zum Anwesenheitslohn. - (b) Gesamte Lohnkosten/Std. für das Jahr 1986 umgerechnet in DM mit Wechselkursen von September 1987. - (c) Für das Jahr 1980 wurden Wechselkurse des Monats Mai zugrundegelegt. Basisdaten für die Änderung entnommen aus Werner International Management Consultants [1980; 1986]. - (d) Normale Arbeitsstunden/Jahr/Arbeitnehmer; nicht korrigiert um Krankheitstage. - (e) Maschinenlaufzeiten in Std./Jahr unter Berücksichtigung gesetzlicher und tariflicher Bestimmungen. Ein * bedeutet: Sonntagsarbeit möglich oder üblich. - (f) EG-Durchschnitt der ungewogenen Länderwerte; Griechenland und Irland erst 1980 im Durchschnitt. - (g) Entnommen aus ibid. - (h) Spalten (1), (2) und (5) Österreich, Norwegen, Schweden und die Schweiz; (3), (4) und (6)-(10) Finnland und Portugal zusätzlich.

Quelle: Werner International Management Consultants [1980; 1986]; Gesamttextil [1986]; eigene Berechnungen.

wicklung der Auftragseingänge bis 1986 kann ein Produktionsanstieg für 1987 nicht erwartet werden (Tabelle 41). Für die Krise des Schiffbaus in der EG werden zumeist zwei Faktoren verantwortlich gemacht: die weltweite Entwicklung der Nachfrage nach Schiffen [vgl. Kommission, i, S. 3] sowie die staatlichen Hilfen, die in anderen Ländern, insbesondere in Japan und Südkorea, dem Schiffbau gewährt werden (1).

Was die Entwicklung der Weltnachfrage anbelangt, so hat sie sicherlich einen wichtigen Einfluß auf die Produktion von Schiffen in Westeuropa gehabt. Die Produktion von Seeschiffen in der EG stieg infolge des weltweiten Nachfragebooms nach großen Tankern in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre und zu Beginn der siebziger Jahre stark an (Tabelle 41). Dieser Nachfrageboom beruhte im wesentlichen auf einer stark expandierenden Nachfrage nach Rohöl sowie auf verlängerten Transportwegen zwischen Förderregionen und Verbraucherländern infolge des Nahost-Krieges. Nachdem der Preis für Rohöl in der ersten sogenannten Ölpreiskrise drastisch gestiegen war, fanden Anpassungsreaktionen statt (Einschränkung des Ölverbrauchs, Erschließung neuer Ölfelder in der Nähe der Verbraucherländer), die zusammen mit kürzeren Transportwegen (Wiedereröffnung des Suez-Kanals) zu einem starken Rückgang der Nachfrage nach Seetransportleistungen führten [Lammers, 1984; Sohlen, 1983]. Die Weltnachfrage nach großen Tankschiffen brach Mitte der siebziger Jahre zusammen; viele bereits erteilte Aufträge wurden storniert. Diesem Nachfrageeinbruch folgte - nachdem verbliebene Aufträge abgewickelt waren - der starke Rückgang der Produktion von Schiffen in der EG (Tabelle 41). Neben den Entwicklungen beim Erdöl haben aber auch noch andere Faktoren zum Rückgang der Nachfrage nach Schiffen beigetragen. Weltwirtschaft und Welthandel wuchsen seit Mitte der siebziger Jahre wesentlich langsamer als zuvor mit der Folge, daß generell weniger neue Schiffe geordert wurden.

Wichtiger als der starke absolute Rückgang der Weltnachfrage dürfte gewesen sein, daß der Anteil der Gesamtnachfrage, den die Werften in der EG auf sich ziehen konnten, immer geringer geworden ist. Schon

(1) So z.B. Verband der Deutschen Schiffbauindustrie [a, 1983, S. 20 ff.].

Tabelle 41 - Auftragseingänge und produzierte Seeschiffe in der EG und in der Welt insgesamt 1960-1986 (1000 BRT)

	EG-9		Welt insgesamt	
	Auftrags- eingänge	produzierte Schiffe	Auftrags- eingänge	produzierte Schiffe
1960	.	4319	.	8382
1961	.	4116	.	8058
1962	.	3572	.	8182
1963	.	3970	.	9028
1964	.	3294	.	9724
1965	.	3695	.	11763
1966	.	4075	.	14106
1967	.	4004	.	15157
1968	.	4272	.	16845
1969	.	4874	30050	18739
1970	.	5277	41030	20980
1971	.	6635	29840	24388
1972	.	6467	29070	26749
1973	.	7118	72070	30409
1974	.	7614	24770	33541
1975	.	7838	14400	34203
1976	.	7671	13230	33922
1977	.	5621	10834	27532
1978	.	3685	8036	18194
1979	2361	2778	16800	14289
1980	2296	1804	18950	13101
1981	2418	2376	17229	16932
1982	1506	2303	11229	16820
1983	1442	2874	19449	15911
1984	1548	2342	15590	18334
1985	1704	1793	12912	18157
1986	1778	1410	12890	16845

Quelle: Lloyd's Register of Shipping [versch. Jgg.]; Verband der Deutschen Schiffbauindustrie [a, versch. Jgg.]; eigene Berechnungen.

seit Mitte der fünfziger Jahre ist er kontinuierlich gesunken, von fast 60 (1956) auf weniger als 10 vH im Jahr 1986 (Tabelle 42). Vor allem Japan konnte im Verlauf der sechziger Jahre seine Bedeutung im Weltschiffbau ausbauen. Seit Mitte der siebziger Jahre sind einige Entwicklungsländer sehr rasch auf dem Weltmarkt vorgedrungen; dies gilt insbesondere für Südkorea. Der außerordentlich starke, aber nur vorübergehende Anstieg der Weltnachfrage nach Schiffen Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre, von der auch die europäischen Werften profitierten, hat den

stetigen Verlust an Weltmarktanteilen der Werften in der EG lediglich überdeckt. Die europäischen Schiffbauländer konnten an diesem Nachfrageboom überwiegend nur deshalb partizipieren, weil die Werftkapazitäten in anderen Ländern zu jener Zeit, insbesondere in Japan, auf Jahre hinaus ausgelastet waren [Flieshardt, Sablotny, 1981].

Der Erfolg Japans und einiger Entwicklungsländer auf dem Weltschiffbaumarkt wird oft darauf zurückgeführt, daß in diesen Ländern der Aufbau von Werften und der Bau von Schiffen durch staatliche Eingriffe begünstigt wurde (1). Unstrittig ist, daß der Schiffbau in diesen Ländern staatliche Unterstützung erhalten hat und auch weiterhin erhält. Für die Anteilsverluste der Schiffbauindustrie in der Gemeinschaft dürften die Beihilfen, die in Drittländern gewährt werden, jedoch nicht ursächlich sein. Denn die Hilfen für Werften in diesen Ländern sind allem Anschein nach deutlich niedriger als die Subventionen, die Werften in der EG erhalten [Kommission, i] (2). Bestimmend für die starke Zunahme der Schiffbauproduktion in Japan und einigen Entwicklungsländern sind vielmehr die Lohnkostenvorteile dieser Länder. So sind die Lohnstückkosten in allen EG-Ländern zum Teil erheblich höher als in den beiden wichtigsten Konkurrenzländern Japan und Südkorea [vgl. dazu auch Rother, 1984] (Tabelle 43).

Die Schwierigkeiten der Werften in der EG liegen also weder letztlich in dem starken Einbruch der weltweiten Nachfrage nach Schiffen begründet, noch sind sie ursächlich auf staatliche Beihilfen in Drittländern zurückzuführen. Der Schiffbau in der EG hat vielmehr allem Anschein nach dauerhaft an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt, und zwar bereits seit Ende der fünfziger Jahre. Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit des Schiffbaus in der Gemeinschaft wird im öffentlichen Bewußtsein vermutlich nur deshalb erst seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wahrgenommen, weil in dieser Zeit die wirtschaftliche Dynamik insgesamt abgenommen und die

(1) So z.B. Verband der Deutschen Schiffbauindustrie [a, 1983, S. 20 ff.].

(2) In Japan betrugen z.B. 1981 die Fördersätze (staatliche Hilfen in vH der Baupreise für Schiffe) 15 vH für Inlandsaufträge und 3 vH für Aufträge aus dem Ausland. In der Bundesrepublik - einem Land mit vergleichsweise niedrigem Beihilfenniveau in der EG - betrugen die entsprechenden Sätze 24 bzw. 13 vH [Verband der Deutschen Schiffbauindustrie, a, 1981].

Tabelle 42 - Anteile ausgewählter Ländergruppen und Länder an der Weltproduktion von Seeschiffen (a) 1956-1986 (vH)

	1956 (b)	1960/1964	1965/1969	1970/1974	1975/1979	1980/1984	1986
EG-9	59,0	44,4	27,3	24,3	21,5	14,4	8,5
davon:							
Belgien	1,8	1,2	0,7	0,7	0,8	1,1	0,5
Bundesrepublik	17,3	11,5	8,1	6,4	5,7	3,7	3,1
Dänemark	2,2	2,7	2,9	3,1	2,6	2,4	2,2
Frankreich	4,0	5,7	3,5	3,7	4,0	2,1	0,9
Irland	-	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	-
Italien	4,3	4,6	3,0	3,0	2,2	1,5	0,2
Niederlande	6,3	5,6	2,0	2,8	1,9	1,1	0,9
Vereinigtes Königreich	23,1	12,9	7,1	4,4	4,3	2,5	0,6
Übrige Industrieländer	39,9	50,1	65,7	66,9	64,1	59,7	54,0
darunter:							
Norwegen	3,0	3,9	3,5	3,2	2,4	1,4	0,5
Schweden	7,7	9,9	8,0	7,3	6,9	2,1	0,5
Spanien	1,2	1,8	2,7	4,0	4,8	3,2	1,0
Japan	24,4	26,9	47,1	48,3	43,4	48,1	48,6
Osteuropäische Staats- handelsländer	-	2,6	3,7	5,0	6,8	8,9	6,6
Entwicklungsländer	1,1	2,9	3,4	3,8	7,5	17,1	31,0
darunter:							
Brasilien	-	0,2	0,4	0,6	1,7	3,1	2,6
Südkorea	-	0,0	0,0	0,3	2,3	7,2	21,6
Taiwan	-	-	0,1	0,5	0,8	2,7	2,3
Volksrepublik China	-	-	-	-	0,1	0,8	1,4
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
(a) Gemessen in BRT. - (b) Ohne Anteil der osteuropäischen Staatshandelsländer.							

Quelle: Lloyd's Register of Shipping [versch. Jgg.]; Verband der Deutschen Schiffbauindustrie [a, versch. Jgg.]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 43 - Lohnstückkosten im Schiffbau in den EG-Ländern sowie in Japan und Südkorea 1985

Arbeitskosten (DM) je gewichtete BRT(a)								
Belgien	Bundesrepublik	Dänemark	Frankreich	Italien	Niederlande	Vereinigtes Königreich	Japan	Südkorea
2192	1675	1407	2189	2987	1313	2032	1234	773
(a) In der Kennziffer "gewichtete Bruttoregistertonnen" wird berücksichtigt, daß für verschiedene (gleiche) Schiffstypen gleicher (verschiedener) Größe (in BRT) der Wertschöpfungsgehalt unterschiedlich ist. Die OECD und die Vereinigung der Westeuropäischen Schiffbauindustrien (AWES) haben für einzelne Größenklassen und Schiffstypen Koeffizienten entwickelt, die diesen Unterschieden Rechnung tragen sollen. Die gewichteten BRT eines bestimmten Schiffes stellen das Produkt aus den ungewichteten BRT dieses Schiffes sowie des entsprechenden Koeffizienten dar. Die Schiffbauproduktion eines Landes in gewichteten BRT ist die Summe der einzelnen auf diese Weise bewerteten Schiffe.								

Quelle: Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik [1986].

Arbeitslosigkeit generell zugenommen haben. Dadurch ist es schwieriger geworden, den Abbau von Arbeitsplätzen im Schiffbau durch andere Beschäftigungsmöglichkeiten überhaupt und insbesondere in den Schiffbau-regionen aufzufangen. Dies mag ein Grund dafür sein, daß in den letzten zehn Jahren die Beihilfen für die Werften in allen EG-Ländern außerordentlich stark zugenommen haben, obwohl der Verlust von Weltmarktanteilen der Schiffbauindustrie der EG seit Mitte der siebziger Jahre nicht größer, sondern eher geringer war als in den sechziger Jahren. Welche Maßnahmen in den EG-Ländern ergriffen wurden, um die Wettbewerbsposition des Schiffbaus zu stabilisieren, wird im folgenden dargestellt. Anschließend wird versucht aufzuzeigen, welche Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Wettbewerbsbedingungen in der EG ausgegangen sind.

b. Beihilfen für die Schiffbauindustrie in den Mitgliedsländern der EG

Subventionen für den Schiffbau haben eine lange Tradition. Um nur ein Beispiel zu nennen: Schon vor dem Ersten Weltkrieg gab es in Deutschland ein "Dampfersubventionengesetz", durch das der Aufbau sowohl einer deutschen Handelsflotte als auch einer leistungsfähigen Werftindustrie gefördert werden sollte. Hatten Subventionen für den Bau von Schiffen zu jener Zeit noch die Funktion, einen als zukunftssträftig erachteten Wirtschaftszweig zu begünstigen, so sind sie seit Anfang der sechziger Jahre als Maßnahme zu sehen, mit denen die bedrohte Wettbewerbsposition des Schiffbaus gegenüber anderen Ländern verteidigt werden soll [Gutowski et al., 1984] (1). Damals wurden in allen europäischen Schiffbauländern Finanzierungshilfen für den Export von Schiffen eingeführt. Ende der sechziger Jahre, als die stark gestiegene Nachfrage nach großen Schiffen vor allen Dingen zu Aufträgen in Japan aber auch in Schweden führten und die EG-Länder weitere Marktanteile verloren, wurden zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Schiffbaus ergriffen. Ein weiteres Mal wurden die Hilfen für die Schiffbauindustrie in den EG-Ländern kräftig aufgestockt, als der Nachfrageboom nach großen Schiffen Mitte der siebziger Jahre endete und die Konkurrenz aufstrebender Entwicklungsländer auf den Schiffbaumärkten zunehmend spürbar wurde. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung der Nachfrage im Weltschiffbau sowie einer nochmals verschlechterten Wettbewerbsposition gegenüber Drittländern sind 1986/87 in einigen Ländern (Dänemark, Italien, Bundesrepublik) die Hilfen ein weiteres Mal ausgeweitet bzw. zwischenzeitlich ausgelaufene Programme wieder aufgenommen worden.

Die wesentlichen Instrumente der Beihilfepolitik in den EG-Ländern für den Schiffbau sind (vgl. Übersicht 3):

-
- (1) Im Gegensatz zu allen anderen Erzeugnissen der Verarbeitenden Industrie (einzige weitere Ausnahme: Flugzeuge) ist die Einfuhr von Schiffen in die EG nicht mit Zöllen oder anderen nichttarifären Handelshemmnissen belegt. Diese klassischen Instrumente des Außenhandelschutzes werden im Falle von Schiffen deshalb nicht angewandt, weil die heimischen Reeder für Schiffe nicht höhere Preise als die des Weltmarktes tragen sollen. Andernfalls würden sie Schiffe nicht im Inland sondern unter fremder Flagge registrieren lassen, was in aller Regel schiffahrtspolitischen Zielen in den Mitgliedsländern zuwiderläuft [Kommission, i].

1 - Direkte Zuschüsse für den Bau von Schiffen: Bis auf Dänemark gewährten - zumindest zeitweise - alle Länder der Gemeinschaft den Werften, zum Teil schon ab Mitte der sechziger Jahre, Zuschüsse für den Bau von Schiffen. Diese Zuschüsse sind unabhängig davon, ob die geförderten Schiffe ins Ausland geliefert wurden oder für inländische Reeder bestimmt waren.

2 - Finanzierungshilfen für den Export von Schiffen: Die Werften erhalten Darlehen oder Zinszuschüsse, die sie für eine Verbilligung der Finanzierungskosten des Kaufs von Schiffen durch ausländische Reeder einsetzen. Diese Beihilfeform gibt es in allen Ländern der EG; alle Mitgliedsländer haben sich 1969 einem OECD-Abkommen unterworfen, nach dem bestimmte Konditionen für verbilligte Kredite nicht unterboten werden dürfen (1). Einige Länder begrenzen die mögliche Zinsverbilligung auf bestimmte Prozentpunkte (Bundesrepublik, Niederlande, zeitweise Belgien und Italien), die anderen Länder gewähren die volle Zinsdifferenz zwischen dem Mindestzinssatz gemäß den OECD-Richtlinien und den Marktzinssätzen. Nicht in allen Ländern stellen die Finanzierungshilfen ein spezifisches System für den Export von Schiffen dar (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich); vielmehr werden die Hilfen im Rahmen allgemeiner Exportförderprogramme gewährt. Eine weniger starke Begünstigung des Schiffbaus als in Ländern mit spezifischen Exportbeihilfen für Schiffe dürfte daraus jedoch kaum resultieren. Denn andere Exportgüter, bei denen aufgrund eines hohen Kapitalbedarfs Finanzierungshilfen eine ähnlich wichtige Rolle wie bei Schiffen spielen, werden in letzteren ebenfalls subventioniert - zwar nicht im Rahmen eines mehr oder weniger allgemein ausgerichteten Exporthilfeprogramms, sondern wie der Schiffbau im Rahmen einzelner, auf Produkte und Branchen zugeschnittener Programme (2).

-
- (1) Diese Konditionen beinhalten einen Mindestzinssatz (8 vH), eine Höchstlaufzeit (8,5 Jahre), und einen Höchstbetrag des Schiffspreises, der durch Kredite abgedeckt werden darf (80 vH, alle Angaben für 1987). Der Mindestzinssatz hat zur Folge, daß aus den Finanzierungshilfen in Ländern mit vergleichsweise hoher Inflation und hohen Nominalzinssätzen höhere Subventionsäquivalente resultieren als in Ländern mit niedriger Inflationsrate und niedrigen Nominalzinssätzen.
- (2) Dieser Sachverhalt zeigt plastisch die Fragwürdigkeit einer rein formalen Unterscheidung zwischen sektorspezifischen und allgemeinen Beihilfen. Vgl. dazu Kapitel II.

Übersicht 3 - Beihilfen für Schiffbau und Schifffahrt in den EG-Ländern 1960-1986

	Baukostenzuschüsse	Finanzierungshilfen für den Export	Finanzierungshilfen für Schiffe für den heimischen Markt	Investitionszuschüsse für inländische Reeder	Sonstiges
Belgien	1968-1975 (Fördersatz zeitlich degressiv gestaffelt: 8 bis 2 vH)	Seit Mitte der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen; kein spezifisches System für den Export von Schiffen und bis 1982 Begrenzung auf höchstens 2 vH Zinsverbilligung	Zinsbeihilfen und Kreditgarantien; seit 1979 stark verbesserte Konditionen	-	-
Bundesrepublik	1979-1982 (Fördersatz bis zu 20 vH); 1984-1985 (Fördersatz bis zu 6 vH)	Seit Anfang der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen; Begrenzung auf höchstens 2 vH Zinsverbilligung (seit 1982 auf 2,5 vH)	Seit 1972 gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen; Begrenzung auf 2 vH Zinsverbilligung (auch nach 1981)	In Höhe von 12,5 vH (1977-1978 sowie 1982: Sonderzuschüsse in Höhe von 5 vH); seit Beginn der siebziger Jahre wird die Reederhilfe faktisch nur noch gewährt, wenn Schiffe auf inländischen Werften geordert werden	1968-1974 und 1979-1986: Zuschüsse für Investitionen der Werften; Seit Mitte der siebziger Jahre: FuE-Hilfen; Erste Hälfte achtziger Jahre: Verlustzuweisung für staatliche Beteiligungen
Dänemark	-	Seit Anfang der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen	Zinsbeihilfen; seit 1977 stark verbesserte Konditionen	-	Ab Mitte der achtziger Jahre: Verlustzuweisungen für staatliche Beteiligungen
Frankreich	1964-1975; 1978-1986 (Fördersätze bis zu 30 vH)	Seit Mitte der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen; kein spezifisches System für den Export von Schiffen	Gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen	In Höhe von bis zu 15 vH; zum Teil auch gewährt für importierte Schiffe (z.B. 1978, 1980)	Kostensteigerungsversicherung

Irland	Bis 1977 Verlustübernahmen in Höhe von 8 vH des Baupreises; seit 1978 Baukostenzuschüsse bis 30 vH möglich	Seit Mitte der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen	Gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen	-	-
Italien	Seit 1964 (bis 1978: Fördersatz 10 bis 15 vH; seitdem bis zu 30 vH)	Seit Mitte der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen; bis Mitte der siebziger Jahre kein spezifisches System für den Export von Schiffen und bis 1978 Begrenzung auf höchstens 2 vH Zinsverbilligung	Gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen; bis 1978 Begrenzung auf höchstens 2 vH Zinsverbilligung	-	1974-1976 und 1983-1984: Zinszuschüsse für Investitionen der Werften; Ab Ende der siebziger Jahre: Verlustzuweisungen für staatliche Beteiligungen; Kostensteigerungsversicherung
Niederlande	Ab 1980; unterschiedliche Fördersätze je nach Höhe des Auftrages (1,5-15 vH)	Seit Anfang der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen, Begrenzung auf höchstens 2 vH Zinsverbilligung	Gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen; Begrenzung auf 2 vH Zinsverbilligung	1976-1981: 5 Jahre je 1,1 vH des Auftragswertes; seit 1982: 5 Jahre je 2,3 vH des Auftragswertes; zum Teil auch gewährt für importierte Schiffe (z.B. 1978, 1980)	Seit Mitte der siebziger Jahre Entschädigungen für erlittene Verluste bis zu 30 vH des Vertragspreises; Ende der siebziger Jahre: Zuschüsse für Investitionen der Werften
Vereinigtes Königreich	Zunächst 1974 eingestellt; seit 1977 wieder gewährt (Fördersatz bis zu 18 vH)	Seit Mitte der sechziger Jahre; ab 1969 gemäß OECD-Bedingungen; kein spezifisches System für den Export von Schiffen	Gemäß OECD-Bedingungen für Auslandslieferungen	-	Verlustzuweisungen für staatliche Beteiligungen; Kostensteigerungsversicherung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Kommission [b]; Verband der Deutschen Schiffbauindustrie, [b, versch. Berichte]; Lammers [1987]; OECD [g].

- Finanzierungshilfen für die Lieferung von Schiffen an inländische Reeder: Auch diese Art der Beihilfe wird in allen Mitgliedsländern gewährt. In den meisten Ländern erhalten diese Hilfen die Werften; dort entsprechen die Konditionen der Finanzierungshilfen denen für den Export von Schiffen (Bundesrepublik, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich). In Belgien und Dänemark gehen diese Hilfen direkt an die Reeder und sind mit deutlich günstigeren Konditionen als die Finanzierungshilfen für den Export ausgestattet.
- Investitionszuschüsse für inländische Reeder: Diese Hilfen erhalten Reeder, die ein neugebautes Schiff unter inländischer Flagge in Dienst stellen. Sie werden nur in der Bundesrepublik, in Frankreich sowie in den Niederlanden gewährt. Die Investitionszuschüsse sind formal nicht daran gebunden, daß die begünstigten Schiffe auf inländischen Werften gebaut werden. In der Bundesrepublik wird die Reederhilfe seit Beginn der siebziger Jahre jedoch faktisch nur noch gewährt, wenn diese Schiffe auf inländischen Werften bestellt werden. In Frankreich und in den Niederlanden wurden diese Investitionszuschüsse den Reedern - zumindest in einigen Jahren (z.B. in 1978 und 1980) - auch für importierte Schiffe in beträchtlichem Umfang vergeben. Je mehr diese Beihilfeart daran gebunden ist, daß Schiffe auf inländischen Werften geordert werden, desto eher verliert sie den Charakter einer Reederhilfe und gewinnt den einer Werftensubvention.
- Sonstige Hilfen an Werften: Dazu gehören Investitionshilfen für Umstrukturierungen oder den Bau neuer Anlagen, Verlustausgleiche, Kostenübernahmen für den Fall steigender Inputpreise während der Zeit zwischen Vertragsabschluß und Fertigstellung von Schiffen, Bürgschaften sowie überhöhte Preise bei staatlichen Käufen (Beschaffung von Schiffen für die Marine, Schiffe als Entwicklungshilfeprojekte).

Es ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, für die einzelnen Länder den Umfang der Subventionen, der auf die verschiedenen staatlichen Hilfen zurückzuführen ist, quantitativ zuverlässig zu ermitteln. In dieser Studie wurde folgendermaßen vorgegangen: Aus den im großen und ganzen bekannten Konditionen, nach denen Baukostenzuschüsse, Finanzierungshilfen für den Export, Finanzierungshilfen für inländische Abnehmer sowie Investitionszuschüsse für inländische Reeder vergeben wur-

den, lassen sich für die verschiedenen Maßnahmen die Subventionswerte in vH der Baupreise für den Neubau von Schiffen annäherungsweise ermitteln. Berechnungen dieser Art sind für einige Jahre und für einige Instrumente vom Verband der Deutschen Schiffbauindustrie sowie von der EG-Kommission durchgeführt worden. Mit Hilfe dieser Angaben sowie aufgrund eigener Berechnungen und Schätzungen war es möglich, für die hier betrachteten Länder zumindest für einige Jahre die Beihilfesätze (Subventionen in vH der Baupreise für Schiffe) zu ermitteln, und zwar differenziert für exportierte Schiffe und Schiffe für inländische Auftraggeber (Tabelle 44). Da in diesen Angaben die sonstigen Hilfen nicht enthalten sind (vgl. letzte Spalte der Übersicht 3), ist allerdings nicht auszuschließen, daß das tatsächliche Beihilfenniveau in einigen Ländern beträchtlich über den ausgewiesenen Beihilfesätzen liegt.

In allen Mitgliedsländern der EG wurde in erheblichem Umfang subventioniert (Tabelle 44). So lag z.B. im Jahr 1983 der niedrigste Beihilfesatz für Schiffe, die für inländische Reeder gebaut wurden, bei 18 vH (Bundesrepublik); in Italien erreichte er sogar 52 vH. Für exportierte Schiffe lag 1983 der niedrigste Satz zwar darunter (7 vH in Belgien und in der Bundesrepublik), der höchste Wert betrug aber ebenfalls 52 vH (Italien) (1).

-
- (1) Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Beihilfesatz in vH des Baupreises eines Schiffes nicht identisch ist mit dem Subventionsgrad, einer Kennziffer, die ansonsten häufig verwendet wird, wenn das Subventionsniveau von Branchen oder Regionen dargestellt wird. Während beim Subventionsgrad die gewährten Subventionen ins Verhältnis zur Wertschöpfung gesetzt werden, wird hier die Subventionsleistung auf den Umsatz bezogen. Würde man hier entsprechend vorgehen, die Beihilfen also nicht auf den Baupreis (Umsatz) von Schiffen beziehen, sondern auf die Wertschöpfung, die beim Bau dieser Schiffe erzielt wird, so ergäben sich wesentlich höhere Beihilfesätze. Bei einer angenommenen Wertschöpfungsquote (Wertschöpfung in vH des Umsatzes) im Schiffbau von 50 vH - in der Bundesrepublik liegt die Wertschöpfungsquote im Schiffbau bei etwa 40 vH, also noch darunter - würde ein Fördersatz von 30 vH (staatliche Hilfen in vH des Baupreises) bedeuten, daß 60 vH der Wertschöpfung (der gezahlten Löhne und Gehälter und der Kapitaleinkommen) beim Bau des entsprechenden Schiffes aus öffentlichen Haushalten stammt. Bei einem Fördersatz von 50 vH hieße dies, daß die Wertschöpfung in vollem Umfang (zu 100 vH) vom Staat finanziert wird. Zum Vergleich: Der Subventionsgrad des Industriesektors insgesamt betrug im Jahr 1984 in der Bundesrepublik 4,4 vH [Jüttemeier, 1987a].

Tabelle 44 - Staatliche Hilfen für den Neubau von Schiffen in den EG-Ländern 1974-1986 (vH der Baupreise)

	Belgien		Bundesrepublik		Dänemark		Frankreich	
	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe
1974	.	6 (a)	10	4	.	13	.	.
1975	.	6 (a)	10 (a)	4 (a)	.	9	.	.
1976	15	4 (a)	10 (a)	4 (a)	.	4	6-19 (a)	4 (a)
1977	15	4 (a)	19 (a)	4 (a)	.	4 (a)	.	.
1978	15	4 (a)	20 (a)	4 (a)	.	4 (a)	.	.
1979	19	4 (a)	26 (a)	14 (a)	15	6	28-48 (a)	14-34 (a)
1980	42	5	27 (a)	15 (a)	60	32	34-48 (a)	23-37
1981	47	5	25	13	61	33	44-57	42
1982	36	5	22 (a)	7 (a)	59	38	41-54	39
1983	24	7	18 (a)	7 (a)	29	19	47	35
1984	27	10	23 (a)	12 (a)	29	18	39-52	37
1985	19-24	7	22 (a)	10 (a)	16	10	20-45	20-30
1986	18-23	7 (a)	18 (a)	7 (a)	30-31	7	15-40 (a)	15-40 (a)

	Irland		Italien		Niederlande		Vereinigtes Königreich	
	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe	Schiffe für inländische Reeder	exportierte Schiffe
1974	.	.	.	14	.	4 (a)	17	17
1975	.	.	.	14	.	4 (a)	14	14
1976	.	.	.	14	.	.	10	10
1977	.	.	.	.	.	.	.	.
1978	.	.	.	8-11	15-36 (a)	10-31 (a)	14-32 (a)	14-32 (a)
1979	.	.	19-28	19-28	.	.	.	.
1980	.	.	38-45	38-45	.	.	.	.
1981	.	.	56	56	32	22	39	39
1982	.	.	52	52	28	18	31	31
1983	27	25	52	52	24 (a)	14 (a)	22	23
1984	.	.	39	39	25 (a)	15 (a)	19	20
1985	.	.	.	.	.	.	.	.
1986	.	.	31-53	21-40	30-35 (a)	12-17 (a)	26 (b)	27 (b)

(a) Fördersatz, der möglich wäre, wenn die Zinsverbilligung im Rahmen von Finanzierungshilfen 2 Prozentpunkte (ab 1982: 2,5 Prozentpunkte für exportierte Schiffe im Fall Belgiens, der Bundesrepublik, Frankreichs, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs) betrüge; da in den betreffenden Jahren die Kapitalmarktzinssätze um weniger als 2 Prozentpunkte über dem OECD-Limit (8 vH) lagen, ist nicht ausgeschlossen, daß der tatsächliche Fördersatz geringfügig niedriger war. - (b) Höchstsatz, tatsächlicher Satz vermutlich niedriger.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Kommission [b]; Verband der Deutschen Schiffbauindustrie [a; b]; Lammers [1987].

Eine eindeutige Rangfolge zwischen den einzelnen EG-Ländern, die für den gesamten untersuchten Zeitraum (1974-1986) zutreffend wäre, ist allerdings nur mit einigen Vorbehalten aufzustellen. Soweit Informationen vorliegen, zeigen sie, daß das Beihilfeniveau in der Bundesrepublik am niedrigsten und in Italien am höchsten war. Recht hoch ist das Beihilfeniveau auch noch in Frankreich und im Vereinigten Königreich sowie zeitweise in Dänemark, während es in den Niederlanden zwar über dem der Bundesrepublik lag, aber in aller Regel unter dem der übrigen Mitgliedsländer. Einen Sonderfall stellt Belgien dar: Der Subventionssatz für exportierte Schiffe lag vergleichsweise niedrig und wurde nach 1975 - soweit bekannt - von keinem anderen Mitgliedsland unterboten; Schiffe für heimische Reeder hingegen wurden - zumindest zeitweise (1980-1982) - ähnlich stark wie in Frankreich und Italien subventioniert. Für Irland läßt sich aufgrund von Angaben für nur ein einziges Jahr (1983) keine Aussage über das Beihilfeniveau für den untersuchten Zeitraum treffen; in jenem Jahr sind die Beihilfesätze Irlands im Vergleich zu den anderen Ländern weder als außergewöhnlich hoch noch als besonders niedrig einzuschätzen.

Die Beihilfesätze für Schiffe für den inländischen Markt einerseits und für exportierte Schiffe andererseits unterscheiden sich nicht nur in Belgien. Auch in der Bundesrepublik, Dänemark und in den Niederlanden sind die Fördersätze für Schiffe für den heimischen Markt deutlich höher als die für exportierte Schiffe. Diese Länder scheinen wie Belgien mit ihrer Beihilfepolitik insbesondere auf die Abnahme von Schiffen durch inländische Reeder zu setzen. In den anderen Ländern (Frankreich, Irland, Italien, Vereinigtes Königreich) wird der Export von Schiffen gleich hoch oder nahezu so hoch subventioniert, wie der Bau von Schiffen für inländische Rechnung.

c. Beihilfen und Wettbewerbsbedingungen im Schiffbau der EG

Im folgenden soll untersucht werden, ob es einen Zusammenhang zwischen Beihilfen und der Wettbewerbsposition der einzelnen Länder in der EG gibt. Als Indikatoren für die Wettbewerbsposition wurden die Anteile

der einzelnen Länder an der Produktion und an den Exporten von Schiffen in der EG herangezogen (1). Stellt man diese Anteile einzelnen Beihilfemaßnahmen gegenüber, so zeigt sich folgendes Bild (vgl. die Schaubilder 15-21, Tabellen 44-46 sowie Übersicht 3):

- *Belgien*: Nachdem ein Baukostenzuschußprogramm im Jahr 1976 ausgelaufen war, durch das auch Schiffe für ausländische Rechnung subventioniert werden konnten, hat der Export von Schiffen in Belgien keine Rolle mehr gespielt (mit Ausnahme des Jahres 1980). Trotzdem stieg der Produktionsanteil in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre deutlich an; dies dürfte mit stark verbesserten Beihilfekonditionen für Schiffe zusammenhängen, die für den heimischen Markt gebaut wurden.
- *Bundesrepublik*: Der starke Einbruch im Export von Schiffen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, der sich auch in einem merklichen Rückgang der Produktion niederschlug, führte zu einem Auftragshilfeprogramm, mit dem in den Jahren 1979-1981 der Bau von Schiffen bezuschußt wurde. Während der Laufzeit dieses Programms stiegen Export- und Produktionsanteil wieder und blieben in den folgenden Jahren auf etwa gleichem Niveau. Der Produktionsanteil ist 1985, der Exportanteil 1985 und 1986 erneut gestiegen, allerdings ohne daß die Beihilfesätze erhöht worden waren. Seit 1980 liegt der Exportanteil stets unter dem Produktionsanteil; dies dürfte den Einfluß der hohen Begünstigung von Schiffen für den heimischen Markt widerspiegeln.
- *Dänemark*: Der Anstieg des Produktionsanteils ab Ende der siebziger Jahre fällt zusammen mit der Einführung stark verbesserter Konditionen für den Kauf von Schiffen durch inländische Reeder. Darüber hinaus korrespondiert das zeitliche Auf und Ab des Exportanteils mit den zeitlich unterschiedlich hohen Beihilfesätzen für exportierte Schiffe.
- *Frankreich*: Schon in der Zeit von 1964 bis 1975 wurden Baukostenzuschüsse gewährt. Bis 1975 stiegen der Export- und der Produktions-

(1) Andere Indikatoren zur Kennzeichnung der Wettbewerbsposition ließen sich aufgrund der geringen Aussagekraft der Außenhandelsstatistiken hinsichtlich des Handels mit neuen Schiffen nicht verwenden. Produktions- und Exportanteile wurden aus der Schiffbaustatistik der Association of the West European Shipbuilders auf der Basis von gewichteten Bruttoregistertonnen berechnet. Zum Konzept dieser Meßziffer vgl. Fußnote (a) in Tabelle 43.

Tabelle 45 - Länderanteile an der Produktion von Seeschiffen (a) innerhalb der EG (b) 1970-1986 (Anteile in vH, EG=100)

	Belgien	Bundesrepublik	Dänemark	Frankreich	Italien	Niederlande	Vereinigtes Königreich
1970	5,4	33,4	6,5	12,9	9,8	9,4	22,6
1971	3,5	33,3	7,1	18,3	10,0	9,3	18,5
1972	4,9	33,5	10,1	14,5	10,5	10,8	15,7
1973	2,8	36,8	6,8	16,9	8,4	10,8	17,4
1974	3,3	26,6	11,4	18,6	10,8	11,7	17,6
1975	3,2	27,3	10,4	25,6	7,1	11,8	14,7
1976	2,9	33,1	8,6	22,1	6,4	10,3	16,7
1977	1,7	33,3	9,1	18,8	9,9	11,4	15,8
1978	4,7	30,9	9,9	13,7	8,3	13,3	19,3
1979	5,0	23,0	10,0	18,9	8,7	15,1	19,3
1980	5,6	27,3	10,8	14,1	11,2	10,6	20,4
1981	3,9	36,2	12,9	18,8	9,6	10,0	9,0
1982	3,8	33,7	12,5	11,4	6,6	16,1	15,8
1983	5,9	35,6	12,8	14,6	4,7	14,7	11,8
1984	4,0	32,5	14,5	16,3	7,7	13,6	11,3
1985	5,3	40,8	18,9	8,7	4,2	14,8	7,3
1986	2,8	40,4	19,8	11,0	3,3	14,7	8,0

(a) Gewichtete BRT; vgl. Fußnote (a) in Tabelle 43. - (b) Ohne Irland.

Quelle: The Association of West European Shipbuilders [lfd. Jgg.]; Rother [1985]; eigene Berechnungen.

Tabelle 46 - Länderanteile an den Exporten von Seeschiffen (a) innerhalb der EG (b) 1970-1986 (Anteile in vH, EG=100)

	Belgien	Bundesrepublik	Dänemark	Frankreich	Italien	Niederlande	Vereinigtes Königreich
1970	9,7	32,6	12,7	14,8	0,9	18,8	10,4
1971	3,6	39,0	8,3	15,8	7,9	15,0	10,6
1972	6,7	36,9	5,8	16,0	9,4	17,1	8,1
1973	2,6	47,6	5,7	18,9	0,8	16,7	7,7
1974	2,0	26,4	12,5	25,2	1,1	20,1	12,8
1975	2,0	34,1	12,2	29,9	0,0	14,6	6,4
1976	2,9	42,0	7,0	23,6	0,4	13,9	10,3
1977	0,5	40,6	7,5	23,8	1,8	8,8	17,1
1978	0,3	43,4	4,3	19,8	2,4	8,9	21,0
1979	0,0	23,3	5,3	34,8	8,0	9,0	19,6
1980	7,1	27,1	8,2	12,0	8,0	9,2	28,5
1981	0,0	34,6	6,7	31,9	5,5	13,0	8,3
1982	0,0	30,1	11,1	28,1	6,2	16,5	8,1
1983	0,0	31,6	17,3	22,8	6,9	7,1	14,3
1984	0,0	29,7	15,3	27,1	3,1	8,2	16,6
1985	0,0	33,3	29,4	8,0	4,1	13,6	11,6
1986	0,0	39,1	12,2	23,6	0,0	17,6	7,6

(a) Gewichtete BRT; vgl. Fußnote (a) in Tabelle 43. - (b) ohne Irland.

Quelle: Vgl. Tabelle 45.

Schaubild 15 - Wettbewerbsposition der belgischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

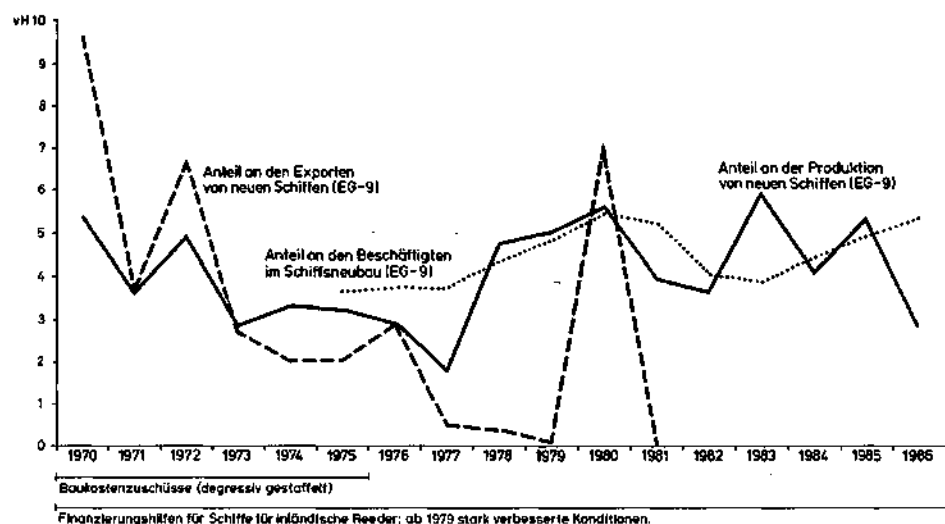


Schaubild 16 - Wettbewerbsposition der deutschen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

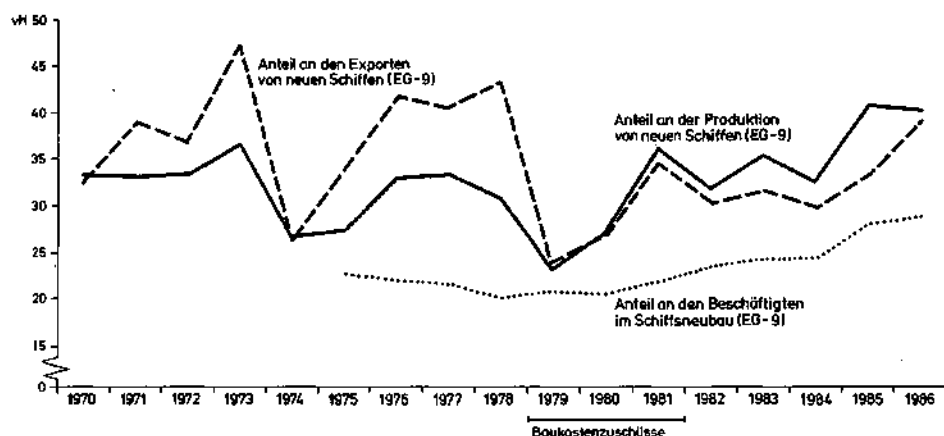


Schaubild 17 - Wettbewerbsposition der dänischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

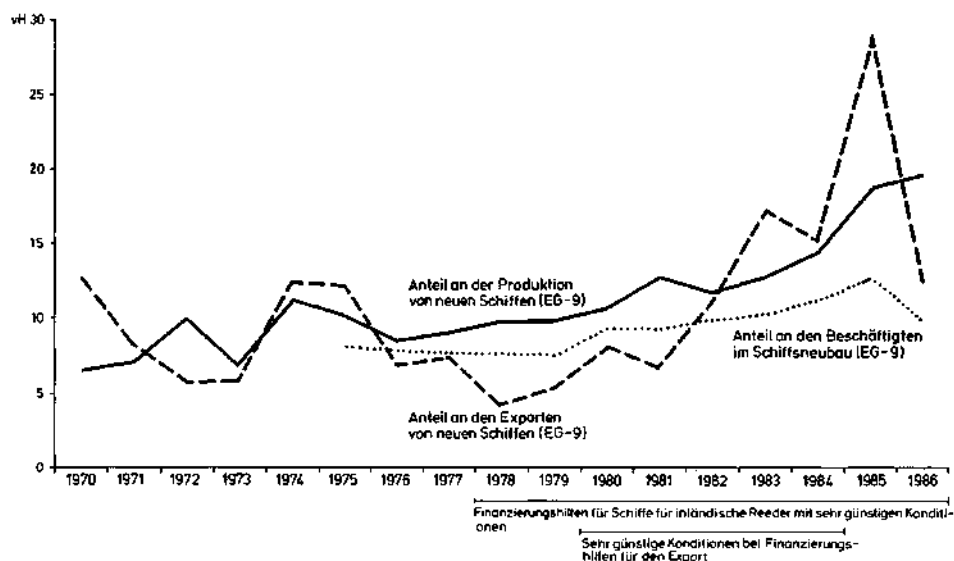


Schaubild 18 - Wettbewerbsposition der französischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

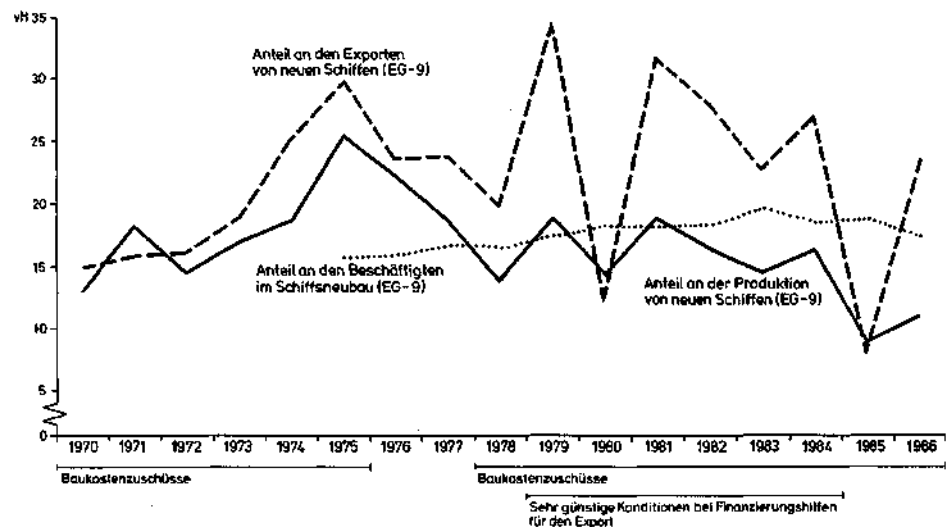


Schaubild 19 - Wettbewerbsposition der italienischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

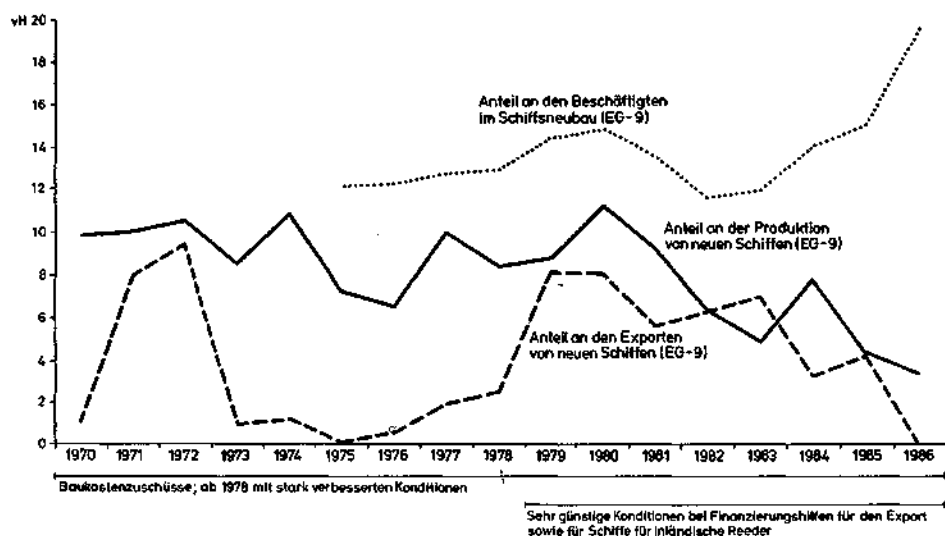


Schaubild 20 - Wettbewerbsposition der niederländischen Schiffbauindustrie innerhalb der EG 1970-1986

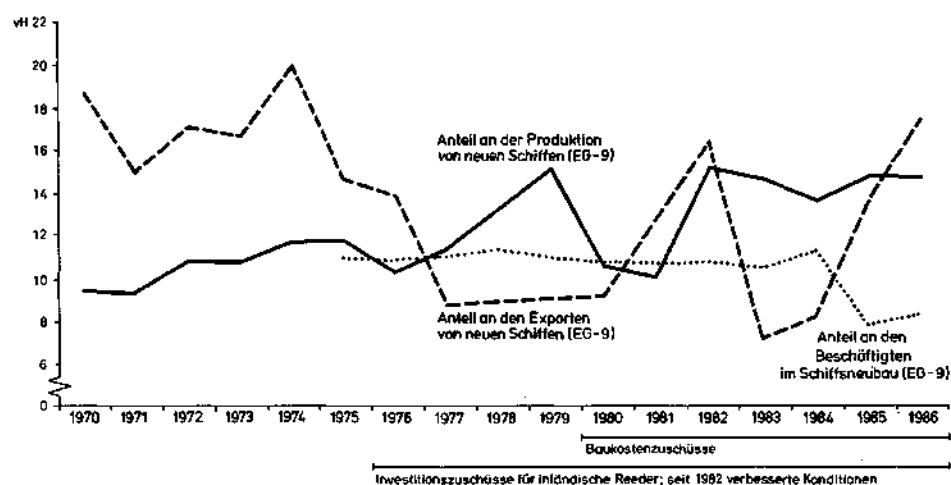
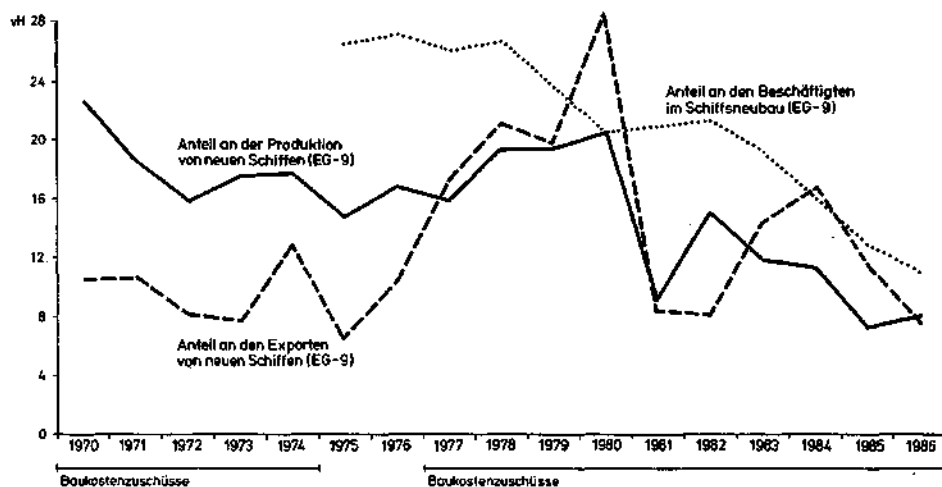


Schaubild 21 - Wettbewerbsposition der Schiffbauindustrie des Vereinigten Königreichs innerhalb der EG 1970-1986



anteil; danach sanken sie. Nachdem 1978 die Baukostenzuschüsse wieder eingeführt worden waren, konnte ein weiterer Bedeutungsverlust der Schiffbauindustrie Frankreichs innerhalb der EG zunächst vermieden werden. Letztlich konnten diese Beihilfen jedoch nicht verhindern, daß Frankreichs Schiffbauindustrie in der EG zurückfiel.

- **Italien:** Im Gegensatz zu Frankreich läßt sich in Italien kein Anstieg des Produktionsanteils aufgrund von Baukostenzuschüssen, die auch dort schon seit 1964 gewährt wurden, erkennen. Einen Einfluß mögen hohe Beihilfesätze auf den Export von Schiffen in den Jahren 1978-1983 gehabt haben; in diesen Jahren war der Exportanteil vergleichsweise hoch. Der starke Einbruch in der Produktion und im Export in den letzten Jahren läßt sich allerdings kaum mit der Beihilfepolitik in Italien in Verbindung bringen; nach wie vor sind die Beihilfesätze sehr hoch.
- **Niederlande:** Zwischen dem starken Rückgang des Exportanteils ab 1974 und der Beihilfepolitik in diesem Land ist ein Zusammenhang nicht festzustellen. Dagegen fällt der Produktionsanstieg Anfang der achtzi-

ger Jahre zeitlich mit der Einführung von Baukostenzuschüssen und verbesserten Konditionen für Reederhilfen zusammen.

- *Vereinigtes Königreich*: Als 1977 Baukostenzuschüsse wieder eingeführt wurden, die 1974 zunächst eingestellt worden waren, stieg der Produktionsanteil zunächst merklich. Ohne daß aber diese Beihilfeform eingeschränkt wurde, sank der Anteil schon wieder ab 1980.

Generell läßt sich feststellen, daß sich die Einführung oder der Wegfall einer Beihilfemaßnahme in den einzelnen Ländern zunächst bemerkbar machen. Der Einfluß einer Beihilfe in dem gewährenden Land ist jedoch nicht von Dauer. Obwohl einzelne Programme unverändert weiterlaufen, kommt es zu Anteilsverlusten in der Produktion oder im Export. Und es gibt plötzliche Rückgänge in den Produktions- und Exportanteilen, die nicht von einem Wegfall von Beihilfemaßnahmen in dem betreffenden Land begleitet sind. Dies könnte auf Beihilfen zurückzuführen sein, die in anderen EG-Ländern gewährt werden. Umgekehrt steigen aber auch manchmal Produktions- oder Exportanteile, ohne daß eine neue Beihilfe in dem betreffenden Land eingeführt oder eine bestehende mit verbesserten Konditionen ausgestattet wird. Dies deutet darauf hin, daß auch andere Faktoren als Beihilfen die Wettbewerbsposition in der EG beeinflussen.

Vergleicht man länderübergreifend Produktionsanteile und Beihilfeniveaus im gesamten Untersuchungszeitraum, so stellt man fest:

- Italien und Frankreich konnten trotz hoher Beihilfen zugunsten des Schiffbaus ihre Position nicht halten;
- das Vereinigte Königreich ist trotz eines recht hohen Beihilfeniveaus abgefallen;
- die Bundesrepublik sowie die Niederlande, Länder mit relativ niedrigem Beihilfeniveau, konnten ihre Position verbessern.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Beihilfeniveau und Entwicklung des Produktionsanteils läßt sich somit für einen längeren Zeitraum nicht feststellen, vielmehr scheint das Gegenteil zuzutreffen. Allein im Falle Dänemark geht ein steigender Produktionsanteil mit - zumindest in einigen Jahren - recht hoch einzuschätzenden Beihilfesätzen einher.

In Dänemark war wie in den Ländern mit vergleichsweise günstiger Produktionsentwicklung und relativ niedrigen Beihilfesätzen (Bundesrepublik, Niederlande) die Arbeitsproduktivität recht hoch. Dies zeigt sich daran, daß der Anteil der Beschäftigten dieser Länder an den Beschäftigten der EG im Schiffbau in der Regel deutlich unter den jeweiligen Produktionsanteilen lag (Tabellen 45 und 47 sowie die Schaubilder 15-21). Dagegen waren die Produktionsanteile in den Ländern mit vergleichsweise hohem Beihilfeniveau im Falle Italiens und des Vereinigten Königreichs stets, im Falle von Frankreich seit 1982 kleiner als die entsprechenden Beschäftigtenanteile. Auch die Lohnstückkostensituation im Schiffbau war in diesen Ländern ungünstiger als in der Bundesrepublik, Dänemark und in den Niederlanden (vgl. Tabelle 43). Die Lohnkosten- und Produktivitätsnachteile in Italien, Frankreich und im Vereinigten Königreich konnten offensichtlich auch durch hohe Beihilfen in diesen Ländern nicht ausgeglichen werden; sogar das Gegenteil scheint nicht ausgeschlossen: Hohe Subventionen, die in diesen Ländern zudem auch schon länger als anderswo gewährt werden (vgl. Tabelle 44 sowie Übersicht 3), mögen dazu beigetragen haben, daß Maßnahmen der Werften zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unterlassen wurden (1).

Tabelle 47 - Beschäftigte im Schiffsneubau innerhalb der EG 1975-1986
(Anteile in vH, EG = 100)

	Belgien	Bundes- republik	Däne- mark	Frank- reich	Irland	Italien	Nieder- lande	Vereinigtes Königreich
1975	3,6	22,7	8,1	15,7	0,4	12,1	11,0	26,4
1976	3,7	22,0	7,9	15,8	0,5	12,2	10,9	27,0
1977	3,7	21,6	7,7	16,6	0,6	12,7	11,1	26,0
1978	4,3	20,1	7,8	16,4	0,5	12,9	11,4	26,6
1979	4,8	20,7	7,5	17,4	0,6	14,4	11,0	23,6
1980	5,4	20,4	9,4	18,2	0,6	14,8	10,8	20,4
1981	5,2	21,7	9,3	18,2	0,6	13,5	10,7	20,8
1982	4,0	23,4	10,0	18,3	0,7	11,6	10,8	21,2
1983	3,8	24,2	10,4	19,6	0,5	11,9	10,5	19,1
1984	4,4	24,3	11,3	18,6	0,0	14,0	11,3	16,1
1985	4,9	27,9	12,8	18,8	0,0	15,0	7,8	12,8
1986	5,3	28,7	9,8	17,4	0,0	19,5	8,3	11,0

Quelle: Kommission [a]; The Association of West European Shipbuilders [1987]; eigene Berechnungen und Schätzungen.

(1) Diese These vertritt auch die EG-Kommission [vgl. Kommission, a, Stand Anfang 1985, S. 13].

Ein starker Einfluß der Beihilfen in der EG dürfte auf den innergemeinschaftlichen Handel ausgegangen sein. Die Märkte der Mitgliedsländer sind für inländische Werften und solche aus anderen Mitgliedsländern nicht gleichermaßen offen. Dies kommt in den unterschiedlich hohen Beihilfesätzen für Schiffe für inländische und ausländische Besteller zum Ausdruck, die es in den meisten Ländern gibt. Als Folge davon wird der inländische Markt fast vollständig von inländischen Werften versorgt. Seit Mitte der siebziger Jahre spielt der innergemeinschaftliche Handel mit Schiffen praktisch keine Rolle mehr (Tabelle 48). Wenn in der Gemeinschaft ein neues Schiff gebaut wird, ist es seitdem entweder für ein Drittland bestimmt oder es verbleibt in dem betreffenden Land. Ein einheitlicher Binnenmarkt für Schiffe in der Gemeinschaft besteht also nicht.

Vom Rückgang des innergemeinschaftlichen Handels mit Schiffen ab Mitte der siebziger Jahre waren - legt man die Exportstruktur der Jahre zuvor zugrunde - insbesondere die Niederlande, aber auch die Bundesrepublik, Dänemark und Frankreich betroffen (Tabelle 49). In diesen Ländern zeigt sich in der Folge ein deutlich zurückgehender Anteil an den Exporten in andere Mitgliedsländer. Die starke Begünstigung von Schiffen für heimische Reeder ab Mitte der siebziger Jahre ist also vor allem zu Lasten dieser Länder gegangen. Italien und das Vereinigte Königreich

Tabelle 48 - Produzierte Schiffe (a) der EG-Länder (b) nach Bestimmungsregionen 1970-1986 (Anteile in vH)

	Inlands- märkte	Andere EG- Länder	Dritt- länder		Inlands- märkte	Andere EG- Länder	Dritt- länder
1970	57,1	13,4	29,5	1979	67,1	0,8	32,1
1971	55,8	16,9	27,3	1980	65,8	3,8	30,4
1972	52,5	16,4	31,1	1981	47,9	2,0	50,1
1973	45,1	20,8	34,1	1982	61,2	4,3	34,5
1974	56,5	18,2	25,3	1983	60,4	4,7	34,9
1975	47,0	17,4	35,6	1984	68,7	1,8	29,5
1976	50,5	12,6	36,9	1985	67,0	1,0	32,0
1977	51,3	6,5	42,2	1986	73,1	1,7	25,2
1978	62,2	5,7	32,1				

(a) BRT. - (b) Ohne Irland.

Quelle: Lloyd's Register of Shipping [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Tabelle 49 - Produzierte Schiffe (a) ausgewählter EG-Länder nach Bestimmungsregionen 1970-1986 (vH)

	1970/1974			1975/1979		
	Inland	Andere EG-Länder	Dritt-länder	Inland	Andere EG-Länder	Dritt-länder
Bundesrepublik	45,9	18,0	36,1	33,4	11,5	55,1
Dänemark	46,0	17,2	36,8	55,0	36,9	8,1
Frankreich	54,2	19,6	26,2	47,4	5,8	46,8
Italien	84,7	2,9	12,4	89,7	2,9	7,4
Niederlande	13,5	47,3	39,2	38,2	13,7	48,1
Vereinigtes Königreich	74,2	3,3	22,5	65,2	1,1	33,7
	1980/1984			1985/1986		
	Inland	Andere EG-Länder	Dritt-länder	Inland	Andere EG-Länder	Dritt-länder
Bundesrepublik	62,5	4,2	33,3	69,8	-	30,2
Dänemark	58,1	1,9	40,0	66,1	1,3	32,6
Frankreich	31,1	4,0	64,9	60,1	-	39,9
Italien	66,8	7,8	25,4	75,4	0,8	23,8
Niederlande	69,8	8,6	23,4	78,9	9,1	12,0
Vereinigtes Königreich	57,8	0,1	42,1	54,0	-	46,0
(a) BRT.						

Quelle: Vgl. Tabelle 48.

waren davon weniger betroffen, ihre Exporte gingen auch schon zuvor vor allem in Drittländer.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß einzelne Hilfen für eine begrenzte Zeit in den gewährenden Ländern zu größeren Produktions- oder Exportanteilen geführt haben mögen. Auf längere Sicht jedoch waren nicht die Länder Gewinner, die die höchsten Beihilfesätze gewährten. Auch hohe Beihilfen konnten nicht die Nachteile wettmachen, die in hohen Lohnkosten in Relation zur Produktivität begründet lagen. Auf längere Sicht gesehen, haben die Beihilfen in diesen Ländern dazu beigetragen, daß solche Wettbewerbsnachteile nicht abgebaut wurden, sondern sich sogar vergrößerten. Die Beihilfepolitik aller EG-Länder hat zum Zusammenbruch des innergemeinschaftlichen Handels geführt. Dadurch sind Spezialisie-

rungsvorteile aufgegeben worden, die möglicherweise auch im Handel mit Drittländern hilfreich gewesen wären. Letztlich ist es keinem Land der EG gelungen, den Schrumpfungsprozeß der Schiffbauindustrie aufzuhalten. Trotz hoher Subventionen sind in allen Ländern viele Arbeitsplätze im Schiffbau verloren gegangen (Tabelle 50); der Weltmarktanteil der EG-Länder war stark rückläufig (Tabelle 42).

4. Wachstum und Beihilfen in Schiffbau- und Textilregionen

Sowohl die Schiffbau- als auch die Textilindustrie sind Branchen, die für einige Regionen eine große Bedeutung haben. Aus diesem Grunde werden in der öffentlichen Diskussion sektorale Anpassungsprobleme zumeist mit Problemen der Standortregionen dieser Industrien gleichgesetzt. So sind es auch oft regionalpolitische Motive, die zu sektorspezifischen Maßnahmen zugunsten der Schiffbau- oder Textilindustrie führen. Regionen, in denen die Schiffbau- oder Textilindustrie ein großes Gewicht haben, gehören darüber hinaus zumeist zu den Gebieten mit regionaler Förderung in den einzelnen Mitgliedsländern, teils wegen der großen Anpassungsprobleme dieser beiden Branchen, teils, weil sie auch aus anderen Gründen als förderbedürftig angesehen werden. Im folgenden soll der

Tabelle 50 - Beschäftigte im Schiffbau der EG-Länder 1975 und 1986

	1975		1986	
	Schiffs- neubau	insgesamt	Schiffs- neubau	insgesamt
Belgien	6586	10245	1381	3871
Bundesrepublik	47413	73172	18184	38118
Dänemark	15300	19200	5700	7180
Frankreich	24938	32569	9190	13498
Irland	1427	1633	-	-
Italien	21460	23111	10089	13809
Niederlande	20850	37960	5400	15300
Vereinigtes Königreich	48272	55999	9838	11694
EG-Länder	186246	253889	59782	103470

Quelle: The Association of West European Shipbuilders [1987].

Frage nachgegangen werden, wie sich Regionen in der EG entwickelt haben, in denen der Schiffbau oder die Textilindustrie besonders stark vertreten sind, und welche Rolle dabei sektorale und regionale Hilfen möglicherweise spielten.

Regionen, in denen die Schiffbau- oder die Textilindustrie besonders stark vertreten sind (im folgenden als Schiffbau- bzw. Textilregionen bezeichnet), lassen sich mit Hilfe von Lokalisationskoeffizienten identifizieren (1). In den Tabellen 51 und 52 (erste Spalte) sind diejenigen Regionen aufgeführt, in denen verglichen mit den übrigen Regionen der einzelnen Mitgliedsländer der Schiffbau- bzw. Textilindustrie die größte Bedeutung zukommt.

Vergleicht man die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von Textil- und Schiffbauregionen mit denen der Textil- bzw. Schiffbauindustrien in den jeweiligen Ländern - stellt man also regionale und sektorale Entwicklung gegenüber - (Tabellen 51, 52 und 53), so zeigt sich, daß die Textilregionen über die ganze Zeit gesehen (Ausnahme Italien 1960-1974) und die Schiffbauregionen vor 1970 sowie ab 1974 durchweg schneller gewachsen sind als die entsprechenden Industrien. In der Zeit von 1970-1974 lagen die Wachstumsraten der Schiffbauindustrien über den Wachstumsraten der Schiffbauregionen; dies war die Zeit des Produktionsbooms für große Tankschiffe (vgl. Seite 155). In dieser Periode sind - verglichen mit der Zeit davor und danach - nur einige Schiffbauregionen vergleichsweise stark gewachsen (Schleswig-Holstein, Weser-Ems, North, Scotland). Andere Schiffbauregionen weisen gerade für diese Zeit eine vergleichsweise geringe Wachstumsrate auf (Westflandern, Pays de la Loire, Bretagne, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Marche). Diese Befunde deuten darauf hin, daß sektorale Entwicklungen nur in abgeschwächter Form auf Regionen durchschlagen. Mit anderen Worten: Die übrigen regionalen wirtschaftlichen Aktivitäten fangen starke Einbrüche im

(1) Der Lokalisationskoeffizient zeigt an, wie groß der regionale Anteil einzelner Branchen (z.B. der Beschäftigten an den Beschäftigten der Region insgesamt) im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ist. Ein Wert von größer als 1 bedeutet, daß die Region auf die betrachteten Branchen spezialisiert ist; ein Wert von kleiner als 1 zeigt auf, daß die betreffende Industrie in der Region gemessen am nationalen Durchschnitt unterrepräsentiert ist.

Tabelle 51 - Wachstumsdynamik von Textilregionen in ausgewählten EG-Ländern 1960-1982

	Lokalisationskoeffizient der Textilindustrie 1975 (a)	Abweichung der regionalen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von den nationalen Wachstumsraten in Prozentpunkten			Zum jeweiligen nationalen Fördergebiet gehörig (b)
		1960-1970	1970-1974	1974-1982	
Belgien	1,0				
Ostflandern	3,2	+0,3(c)	+0,2	-0,2(d)	zum Teil
Westflandern	2,6	+0,2(c)	-0,2	+0,3(d)	zum Teil
Bundesrepublik	1,0				
Münster	2,8(e)	-1,3(f)	+1,7	-0,2	zum Teil
Freiburg(g)	2,3(e)	+0,7(f)	-0,3	0,0	zu einem geringeren Teil
Tübingen(h)	4,4(e)	+1,0(f)	+0,1	0,0	zum Teil
Oberfranken	4,0(e)	-0,8(f)	+0,2	0,0	ganz
Schwaben	2,9(e)	+0,6(f)	+0,1	+0,3	zu einem geringeren Teil
Frankreich	1,0				
Champagne-Ardenne	2,7(i)	-0,9(j)	-0,2	-0,3	zu einem überwiegenden Teil; niedrige Präferenz
Nord-Pas-de-Calais	3,0(i)	.	-0,3	-1,7	zu einem überwiegenden Teil; mittlere Präferenz
Alsace	1,8(i)	+0,3(j)	+0,4	+0,8	nahezu ganz; mittlere Präferenz
Italien	1,0				
Lombardei	1,2(k)	-0,2	+0,1	-0,5	zum Teil; niedrige Präferenz
Veneto	1,3(k)	0,0	+0,8	+0,3	überwiegend; niedrige Präferenz
Toscana	1,2(k)	0,0	-0,5	+0,4	überwiegend; mittlere Präferenz
Vereinigtes Königreich	1,0	.			
Yorkshire and Humberside	2,0	.	+2,7(l)	-1,3	ganz; überwiegend niedrige Präferenz
East Midlands	2,5	.	+2,3(l)	-0,4	zu einem geringen Teil; niedrige Präferenz
North West	1,7	.	-0,6(l)	-1,2	ganz; überwiegend niedrige Präferenz
Northern Ireland	3,4	.	-5,0(l)	+0,3	ganz; hohe Präferenz

(a) Anteil der Beschäftigten in der Textilindustrie an den Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in der Region dividiert durch Anteil der Beschäftigten in der Textilindustrie an den Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe im jeweiligen Land. - (b) Stand 1980. - (c) 1960-1968. - (d) 1974-1979. - (e) 1978. - (f) 1961-1970. - (g) 1960-1970 Regierungsbezirk Südbaden. - (h) 1960-1970 Regierungsbezirk Südwürttemberg-Hohenzollern. - (i) 1977. - (j) 1960-1969. - (k) 1971. - (l) 1971-1974.

Quelle: EUROSTAT [b, versch. Jgg.]; Yuill, Allen [versch. Jgg.]; eigene Berechnungen, Schätzungen und Zusammenstellungen.

Tabelle 52 - Wachstumsdynamik von Schiffbauregionen in ausgewählten EG-Ländern 1960-1982

	Lokalisationskoeffizient der Schiffbauindustrie(a)	Abweichung der regionalen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von den nationalen Wachstumsraten in Prozentpunkten			Zum jeweiligen nationalen Fördergebiet gehörig (b)
		1960-1970	1970-1974	1974-1982	
Belgien	1,0				
Antwerpen	.	+1,0(c)	+0,8	+0,9(d)	zum Teil
Westflandern	.	+0,2(c)	-0,2	+0,3(d)	zum Teil
Bundesrepublik	1,0				
Schleswig-Holstein	6,9(e)	+0,6	+0,7	-0,2	ganz
Hamburg	7,8(e)	-0,2	-0,2	-0,6	nein
Weser-Ems(f)	.	-0,3(g)	+1,4	+0,6	ganz
Bremen	23,5(e)	-0,8	-0,6	-0,9	nein
Frankreich	1,0				
Haut-Normandie	2,6(h)	+0,3(i)	-1,0	-0,6	zu einem überwiegenden Teil; niedrige Präferenz
Pays de la Loire	6,0(h)	+0,5(i)	0,0	+0,8	ganz; mittlere Präferenz
Bretagne	3,6(h)	-0,3(i)	-0,9	+1,4	ganz; zum Teil hohe Präferenz
Provence-Alpes-Côte d'Azur(j)	9,9(h)	+0,9(i)	-0,1	+2,2	ganz; niedrige Präferenz
Italien	1,0				
Liguria	11,4(k)	-1,2	-1,8	-1,2	zum Teil; niedrige Präferenz
Friuli-Venezia-Giulia	9,3(k)	+0,5	+0,3	0,0	zum Teil; niedrige Präferenz
Marche	2,7(k)	+0,4	0,0	+1,1	ganz; mittlere Präferenz
Sicilia	4,8(k)	+0,7	+0,1	-0,1	ganz; mittlere Präferenz
Vereinigtes Königreich	1,0				
North	3,0(l)	.	+1,9(m)	-0,5	ganz; überwiegend niedrige Präferenz
Scotland	2,9(l)	.	+0,3(m)	-0,4	ganz; hohe Präferenz
Northern Ireland	2,6(l)	.	-5,0(m)	+0,3	ganz; hohe Präferenz

(a) Anteil der Beschäftigten in der Schiffbauindustrie an den Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in der Region dividiert durch Anteil der Beschäftigten in der Schiffbauindustrie an den Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe im jeweiligen Land. - (b) Stand 1980. - (c) 1960-1968. - (d) 1974-1979. - (e) 1976. - (f) 1960-1970 Regierungsbezirk Aurich. - (g) 1961-1970. - (h) 1977. - (i) 1960-1969. - (j) Einschließlich Korsika. - (k) 1971. - (l) 1975. - (m) 1971-1974.

Quelle: EUROSTAT [b, versch. Jgg.]; Yuill, Allen [versch. Jgg.]; Krieger [1983]; Kommission [g]; eigene Berechnungen, Schätzungen und Zusammenstellungen.

Tabelle 53 - Wachstumsdynamik der Schiffbau- und Textilindustrie (a) ausgewählter EG-Länder 1960-1982

	1960-1970	1970-1974	1974-1982
Belgien			
Schiffbauindustrie	-3,6 (b)	+1,2	-8,8 (c)
Textilindustrie	-3,0 (b)	-4,2	-4,1 (c)
Bundesrepublik			
Schiffbauindustrie	-4,7	+6,7	-8,2 (c)
Textilindustrie	-3,8	-7,9	-6,7 (c)
Frankreich			
Schiffbauindustrie	.	.	-13,0 (c)
Textilindustrie	-7,6	-4,7	-5,3 (c)
Italien			
Schiffbauindustrie	.	.	-11,7 (c)
Textilindustrie	+0,9	+2,5	-3,5 (c)
Vereinigtes Königreich			
Schiffbauindustrie	-3,8 (d)	+0,6	-3,0 (c)
Textilindustrie	.	-0,2	-9,4 (c)
(a) Differenz in Prozentpunkten zwischen jährlicher Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung der Schiffbau- bzw. Textilindustrie und jährlicher Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der jeweiligen Länder; 1960-1970: Landeswährung und jeweilige Preise; 1970-1982: Europäische Währungseinheit und jeweilige Preise. - (b) 1963-1970. - (c) 1975-1982. - (d) 1967-1970.			

Quelle: EUROSTAT [b, versch. Jgg.]; OECD [versch. Jgg.]; UNO [versch. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Wachstum oder Wachstumsschübe von Branchen auf, auch wenn diese Branchen in diesen Regionen hoch konzentriert sind. Sich selbst verstärkende Prozesse infolge von Branchenkrisen lassen sich somit auf der regionalen Ebene nicht beobachten (1).

Gemessen an den Wachstumsraten der einzelnen Mitgliedsländer haben sich sowohl die Textil- als auch die Schiffbauregionen sehr unterschied-

(1) Dieses Ergebnis mag zum Teil damit zusammenhängen, daß die Regionen, die der Analyse zugrundegelegt wurden, recht groß geschnitten sind. Je kleiner die Regionen und je größer die Bedeutung des Schiffbaus bzw. der Textilregionen für sie sind, desto eher kann man erwarten, daß sektorale Komponenten auf Regionen durchschlagen.

lich entwickelt (Tabellen 51 und 52). Es gibt Regionen, die überdurchschnittlich (z.B. Antwerpen, Schwaben, Alsace, Veneto), in etwa durchschnittlich (z.B. Westflandern) und unterdurchschnittlich (z.B. Bremen, Champagne-Ardenne, Liguria, North West) gewachsen sind. Zwischen Textilregionen auf der einen Seite und Schiffbauregionen auf der anderen Seite gibt es in dieser Hinsicht keinen ins Gewicht fallenden Unterschied. Auch dieser empirische Befund steht im Gegensatz zu der oft vorgebrachten Auffassung, daß sektorale Anpassungsprobleme stets Regionalprobleme nach sich ziehen und daß Regionen mit hoher Spezialisierung auf Branchen, die unter starkem Anpassungsdruck stehen, zum wirtschaftlichen Niedergang verurteilt sind. Dies trifft selbst auf solche Regionen nicht zu, die sowohl als Textil- als auch als Schiffbauregionen einzustufen sind (Westflandern und Nordirland). In beiden Regionen war das regionale Wachstum lediglich in der Zeit von 1970-1974 unterdurchschnittlich (für Nordirland liegen für die Zeit vor 1970 keine Angaben vor).

Da ein systematischer Einfluß sektoraler Entwicklungen auf das Wachstum von Regionen aus dem vorliegenden empirischen Material nicht erkennbar ist, läßt sich auch kein Zusammenhang zwischen Beihilfen für diese Sektoren und der regionalen Wachstumsdynamik beobachten. Dies wäre selbst dann nicht möglich, wenn die sektoralen Hilfen einen bedeutsamen, dauerhaften Einfluß auf die sektoralen Entwicklungen gehabt hätten. Wie die Untersuchungen der Beihilfen für die Textil- und Schiffbauindustrie auf die sektoralen Entwicklungen jedoch gezeigt haben, waren sie entweder nur gering (Textilindustrie), oder sie haben nur einen vorübergehenden Einfluß ausgeübt bzw. wurden von entsprechenden Gegenmaßnahmen in anderen Mitgliedsländern konterkariert (Schiffbauindustrie). Schon aus diesem Grund war kaum zu erwarten, daß regionale Einflüsse dieser sektoralen Hilfen hätten aufgezeigt werden können.

Was den Einfluß regionaler Beihilfen auf das Wachstum der Schiffbau- und Textilregionen angeht, so ist bedeutsam, daß nahezu alle Regionen zum regionalen Fördergebiet des jeweiligen Landes gehören, wenn auch nicht in jedem Fall mit der höchsten Präferenz und auch nicht jede Region mit allen Teilen ihres Gebietes (Tabellen 51 und 52, letzte Spalte). Lediglich die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, beides Schiffbauregio-

nen, kommen im Untersuchungszeitraum nicht in den Genuß regionaler Hilfen aus den jeweiligen nationalen Förderprogrammen (1). Dieser Umstand bringt es mit sich, daß sich mit Hilfe des vorliegenden empirischen Materials die Frage nicht beantworten läßt, ob die betrachteten Regionen mit regionaler Förderung - gemessen an der nationalen Entwicklung - schneller oder langsamer gewachsen sind als solche ohne regionale Fördermaßnahmen. Die Tatsache, daß es sowohl überdurchschnittlich als auch unterdurchschnittlich wachsende Textil- und Schiffbauregionen gibt, deutet aber darauf hin, daß der Einfluß regionaler Förderprogramme recht begrenzt ist. Zumindest waren die regionalen Beihilfen in dem Umfang, in dem sie in Textil- und Schiffbauregionen gewährt wurden, nicht in der Lage, die regionale Wachstumsdynamik in eine einheitliche Richtung zu drängen. Als generelles Fazit der regionalen Betrachtung läßt sich somit festhalten, daß für die Wachstumsdynamik von Regionen weder die Entwicklungen in regional hochkonzentrierten Problemsektoren noch von Beihilfen für diese Sektoren oder Beihilfen für die entsprechenden Regionen bestimmend zu sein scheinen.

(1) Der Stadtstaat Bremen gehört seit 1984 zum Fördergebiet, unter anderem wegen der Schrumpfungsprozesse in der Schiffbauindustrie.

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung der Untersuchung

In nahezu allen Industrieländern werden umfangreiche Subventionen gewährt. Der politische Wille zu ihrem Abbau ist schwach, auch wenn in vielen Studien auf die gesamtwirtschaftlich schädlichen Wirkungen von Subventionen für Wachstum und Beschäftigung hingewiesen und die Vorteile eines weitgehenden Subventionsabbaus dargelegt wurden. Wenn ein genereller Subventionsabbau aus politischen Gründen nicht machbar erscheint, kann es sinnvoll sein, eine Einigung zumindest darüber zu erzielen, daß die am stärksten wettbewerbsverzerrenden Subventionsarten vermindert werden. In der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, welche unterschiedlichen Auswirkungen sektorspezifische, regionale und allgemeine Beihilfen auf die Wettbewerbsbedingungen in der EG haben. Schon vom Ansatz her sollte nicht analysiert werden, welches der beste Weg ist, Wettbewerbsverzerrungen überhaupt zu vermeiden. Im Kern ging es vielmehr um die Frage, welches unter den verschiedenartigen Subventionsübeln das geringere ist. Bislang gibt es kaum theoretische Analysen darüber, wie sich die verschiedenen Beihilfesysteme auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken. So wird z.B. in der Literatur oft die Meinung geäußert, regionale und allgemeine Beihilfen würden lediglich den Wettbewerb innerhalb eines Landes beeinflussen. Die vorliegende Studie will einen Beitrag dazu leisten, diese bislang wenig untersuchten Zusammenhänge klarer zu machen.

Zunächst sind Art und Umfang der Beihilfen in Belgien, der Bundesrepublik, Frankreich, Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich aufgezeigt und die jeweiligen nationalen Schwerpunkte der Förderung herausgearbeitet worden. Dann wurden die rechtlichen Spielräume für eine eigenständige nationale Beihilfenpolitik im Rahmen der Beihilfenaufsicht der EG dargestellt. Das Kernstück der Untersuchung bildet eine theoretische Analyse der unterschiedlichen Einflüsse von sektorspezifischen, regionalen und allgemeinen Subventionen auf die Wettbewerbsbedingungen. Außerdem wurden anhand von zwei Fallbeispielen (Textilindu-

strie, Schiffbau) exemplarisch die wettbewerbsverzerrenden Effekte von Beihilfen in der EG untersucht.

a. Ausmaß und Struktur von staatlichen Beihilfen in ausgewählten Ländern der EG

In Kapitel II wurde versucht, die Beihilfen in den einzelnen Ländern nach drei Kategorien einzuordnen und miteinander zu vergleichen. Als *allgemeine* Maßnahmen werden Hilfen angesehen, die in bestimmten Phasen des Lebenszyklus von Unternehmen (z.B. Existenzgründung) oder für bestimmte allgemeine Zielsetzungen (z.B. Investitionsförderung, Forschung und Entwicklung) gewährt werden. Als *sektorspezifische Hilfen* werden Maßnahmen bezeichnet, die schrumpfenden Industriezweigen sowie (vermeintlichen oder tatsächlichen) Wachstumsbranchen zugute kommen. *Regionale Maßnahmen* knüpfen an regional unterschiedliche Problemlagen an (Einkommensniveau, Arbeitslosigkeit).

Da die statistische Dokumentation der Subventionen in einzelnen Ländern sehr lückenhaft ist, konnten die Beihilfesysteme lediglich holzschnittartig in ihren Konturen und ihren Entwicklungstendenzen dargestellt und miteinander verglichen werden. Um zumindest einen kleinen gemeinsamen Nenner zu finden, mußte darauf verzichtet werden, auf die dem Umfang nach in jedem Land bedeutendsten sektorspezifischen Beihilfen (Landwirtschaft, öffentliches Verkehrssystem, Wohnungswirtschaft) einzugehen. Der Vergleich mußte sich zudem überwiegend auf Finanzhilfen beschränken. Das Ergebnis der "Bestandsaufnahme" läßt sich für den Zeitraum 1979-1984 folgendermaßen zusammenfassen:

- In allen Ländern haben die allgemeinen Beihilfen das größte Gewicht; in Irland wurden nahezu ausschließlich allgemeine Beihilfen gewährt, auch im Vereinigten Königreich und Frankreich sind sie bei weitem bedeutsamer als sektorspezifische Subventionen. Regionale Beihilfen spielen nur in Italien und der Bundesrepublik eine nennenswerte Rolle.
- Am stärksten hat sich im untersuchten Zeitraum die Beihilfenstruktur in Italien verändert; hier haben insbesondere die allgemeinen Maßnah-

men an Bedeutung gewonnen. Auch in anderen Ländern (Belgien, Bundesrepublik, Frankreich) änderte sich die Beihilfenstruktur zu Lasten der sektorspezifischen Beihilfen. Allerdings beruhte dies nicht darauf, daß Sektorhilfen abgebaut, sondern daß insgesamt mehr (allgemeine) staatliche Beihilfen vergeben wurden. Die Struktur der Beihilfen in Irland und im Vereinigten Königreich hat sich kaum verändert.

Auf den ersten Blick scheint dieses Entwicklungsmuster anzudeuten, daß staatliche Interventionen immer weniger sektorbezogen geworden sind. Doch Vorsicht ist angebracht: Nicht in allen Fällen sind allgemeine und regionale Maßnahmen branchenübergreifend konzipiert und nicht immer liegen ihnen ausschließlich andere als sektorale Selektionskriterien zugrunde. Die Bezeichnung von Programmen unterliegt oft rein politischen Zwecken; möglicherweise haben auch die rechtlichen Normen der EG für Beihilfen und die Beihilfenaufsicht bewirkt, daß Subventionen mehr als früher mit dem Etikett "allgemein" versehen werden, obwohl der sektorspezifische Förderzweck weiter verfolgt wird.

b. Der Einfluß der EG auf die Beihilfenvergabe der Mitgliedstaaten

Die EG-Kommission hat zunehmend Einfluß auf die Vergabebedingungen bei allen Beihilfearten genommen und dadurch die Spielräume der Mitgliedsstaaten bei der Vergabe von Beihilfen konkretisiert und zum Teil eingeengt. Besonders augenfällig ist das bei den regionalen Beihilfen, bei denen sich die Kommission in ihrer Aufsicht offenbar zunehmend von dem allgemeinen Konvergenzziel der Gemeinschaft leiten läßt. Dabei entsteht der Eindruck, daß die Aufsicht über die Wettbewerbsbedingungen mit dem Ziel verquickt wird, eigene regionalpolitische Vorstellungen der EG - etwa in Ergänzung zu den Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - durchsetzen zu wollen. Spezifische Hilfen an schrumpfende Branchen sollen nach dem Willen der EG-Kommission in erster Linie zur Umstrukturierung eingesetzt werden. Bei der Textilindustrie werden Hilfen seit geraumer Zeit lediglich in einigen Marktsegmenten zugelassen. Für den Schiffbau bestimmen die Richtlinien der Kommission, daß die maximal zulässige Höhe der Produktionsbeihilfen an

den Kostendifferenzen zwischen den kostengünstigsten Werften innerhalb der Gemeinschaft und Werften in Drittländern zu orientieren sei. Die erlaubten Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Beihilfen innerhalb der EG-Schiffbauindustrie werden durch die Plafondierung tendenziell vermindert; jenen Ländern, die - wie die Bundesrepublik - im Vergleich zu den anderen Ländern weniger stark subventionieren, wird freilich zugebilligt, ihre Hilfen zu erhöhen.

Bei der Aufsicht über sektorale und regionale Beihilfen kann sich die Kommission auf die Bestimmungen des Art. 92 EWGV stützen; bei der Aufsicht über allgemeine Beihilfen ist das nur mittelbar möglich, indem die EG-Kommission einzelne allgemeine Beihilfen auf ihre regionalen bzw. sektoralen Zielsetzungen prüft. Wegen der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten besteht für die Mitgliedsstaaten ein gewisser Anreiz, als allgemeine Beihilfe zu deklarieren, was in Wirklichkeit eine Beihilfe mit beabsichtigter regionaler oder sektoraler Wirkung ist. Dies könnte ein Grund dafür sein, daß die allgemeinen Hilfen so stark ausgedehnt wurden.

c. Theoretische Analyse der Wirkung verschiedener Beihilfearten auf die Wettbewerbsbedingungen

Für die theoretische Analyse wurde ein Ansatz verwendet, der sowohl internationalen Handel als auch eine regionale Untergliederung der nationalen Volkswirtschaften abbildet. Die zunächst gemachten restriktiven Annahmen wurden dann schrittweise gelockert, um regionalspezifische Probleme und Arbeitslosigkeit sowie Wachstumsprozesse in die Betrachtung einbeziehen zu können.

Untersucht wurde, wie sich die Beihilfen, die im Inland ergriffen werden, auf die Produktionsbedingungen des Auslands auswirken, oder, mit anderen Worten, wie Beihilfen die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Ländern verändern. Die Wirkungen sind je nach Beihilfeart unterschiedlich: Sie lassen sich - so wie sie sich aus den theoretischen Erklärungsansätzen ergaben - folgendermaßen zusammenfassen:

- Alle Subventionen beeinflussen die Produktionsbedingungen sowohl im Inland wie auch im Ausland.
- Eine sektorspezifische Subvention hat starke allokatonsverzerrende Wirkungen. Sie greift tief in die Wirtschaftsstrukturen ein. Zum einen beeinflusst sie direkt die inländische Sektorstruktur und die Terms of trade. Zum anderen ruft sie im Inland interregionale Faktorwanderungen hervor, die die Produktionsmöglichkeiten des Landes insgesamt und damit wiederum die Terms of trade verändern. Ferner werden Faktorwanderungen aus dem Ausland induziert. Die Wettbewerbsbedingungen werden nachhaltig verändert. Dies gilt sowohl für den Fall, daß die Subventionen für sogenannte zukunftssträchtige Sektoren, als auch für den Fall, daß sie für strukturschwache Industrien vergeben werden.
- Eine regionale Subvention steht hinsichtlich des Ausmaßes, in dem Allokation und Wettbewerbsbedingungen verzerrt werden, in der Mitte zwischen allgemeinen und sektorspezifischen Subventionen. Sie beeinflusst über die regionale Faktorallokation die sektorale Wirtschaftsstruktur des Inlands und damit auch die Terms of trade. Sie ruft außerdem ebenfalls Faktorwanderungen aus dem Ausland hervor.
- Relativ wenig behindert eine allgemeine Faktorsubvention, beispielsweise für Humankapital oder Kapital, die Wettbewerbsbedingungen: sie wirkt nur über den Faktormarkt auf diese ein, die Terms of trade werden kaum direkt beeinflusst.

Die einzelnen Untersuchungsschritte, die zu diesen Ergebnissen führten, sollen im folgenden zusammenfassend nachgezeichnet werden. Grundlage der Analyse war ein traditionelles Außenhandelsmodell (mit zwei Gütern, zwei Ländern, zwei Faktoren sowie je zwei Regionen in den Ländern). Für sektorspezifische Beihilfen konnte damit die Wirkungsweise von Subventionen auf die Wettbewerbsbedingungen anschaulich abgeleitet werden. Regionale Probleme (Unterschiede im Einkommensniveau und in der Arbeitslosigkeit) können in diesem Modell jedoch nicht behandelt werden. Das Modell wurde daher modifiziert. Um zunächst regionale Rückständigkeit und ein relativ geringes Einkommensniveau modellhaft darstellen zu können, wurde zwischen drei Typen von Produktionsfaktoren unterschieden (Arbeit, Kapital, Humankapital), die jeweils unterschiedliche Mobili-

tätseigenschaften aufweisen. Einem Faktor (Humankapital) wurde dabei eine starke Präferenz für eine bestimmte Region unterstellt (1). Daraus resultiert für die andere Region ein Standortnachteil, der dazu führt, daß ihre Faktorausstattung auch mit dem besonders mobilen Faktor (Kapital) sehr gering ist. Unter diesen Bedingungen konnten für alle drei Beihilfearten Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen nachgewiesen werden.

Sektorspezifische Beihilfen

- Subventionen führen im Inland zu einer Produktionsumstrukturierung in Richtung auf das geförderte Gut.
- Beeinflußt werden die Terms of trade und dadurch der Außenhandel. Wird das Gut gefördert, bei dem das Inland komparative Nachteile hat, verbessern sich die inländischen Terms of trade und der Außenhandel sinkt; wird dagegen das wettbewerbsfähige (Export-)Gut gefördert, verschlechtern sich die inländischen Terms of trade und der Außenhandel wird ausgeweitet.
- Erforderlich wird daher auch eine Umstrukturierung der ausländischen Produktion zu Lasten des im Inland geförderten Gutes.
- Im Inland steigt das Entgelt für den Faktor, der für die geförderte Produktion besonders wichtig ist.
- Für den entsprechenden Faktor im Ausland ergibt sich eine (relative) Entgeltminderung.
- Das Kapital fließt in jene Region, die komparative Vorteile für das geförderte Gut besitzt.
- Der immobile Faktor Arbeit wird in dieser Region höher bewertet.
- Durch die Kapitalwanderung verändern sich die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft insgesamt. Sie verschlechtern sich in dem Fall, daß das wenig wettbewerbsfähige, arbeitsintensive Gut gefördert wird,

(1) Ferner wurde angenommen, daß das Inland komparative Vorteile in der Erzeugung des humankapital- und kapitalintensiven Gutes hat, das Ausland dagegen in der Herstellung des anderen, arbeitsintensiven Gutes.

weil die Wanderung aus der produktiveren in die weniger produktive Region geht. In dem Fall, daß das wettbewerbsfähige Gut gefördert wird, erweitern sich die Produktionsmöglichkeiten.

- Die Produktionsmöglichkeiten verlagern sich zugunsten der geförderten Branche, wodurch sich die komparativen Nachteile (Vorteile) des Inlands in der geförderten Produktion gegenüber dem Ausland verringern (erhöhen).
- Die Terms of trade und der Außenhandel werden zusätzlich beeinflusst, und zwar in der gleichen Richtung, wie oben bereits dargestellt: Bei Förderung eines wenig wettbewerbsfähigen Gutes verbessern sich die inländischen Terms of trade, und der Außenhandel wird eingeschränkt; bei Förderung des wettbewerbsfähigen Gutes verschlechtern sich die Terms of trade, und der Außenhandel wird ausgedehnt.
- Die interregionale Faktorwanderung beschränkt sich nicht nur auf das Inland, auch aus dem Ausland wandert Kapital zu. Dadurch verbessern sich im Inland die Produktionsmöglichkeiten insbesondere für das geförderte Gut; im Ausland verschlechtern sie sich für kapitalintensive Güter.
- Auch daraus resultiert wiederum eine Wirkung auf die Terms of trade und den Außenhandel: Wird das wenig wettbewerbsfähige Gut gefördert, ist der Terms-of-trade-Effekt unbestimmt, der Außenhandel geht zurück. Wird das wettbewerbsfähige Gut gefördert, verschlechtern sich die Terms of trade, und die Wirkung auf den Außenhandel ist unbestimmt.

Regionalhilfen zugunsten der humankapitalarmen Regionen

- Kapital - auch aus dem Ausland - wandert in diese Regionen, weil dort höhere Einkommen erzielt werden.
- In der betroffenen Region steigt das Einkommen des immobilien Faktors Arbeit.
- Die Produktionsmöglichkeiten des Inlands ändern sich wegen des Zustroms in- und ausländischen Kapitals zugunsten des arbeitsintensiven Gutes.

- Die Produktionsmöglichkeiten des Auslands verändern sich zu Lasten der kapitalintensiven Produktion.
- Die Terms of trade verbessern sich und der Außenhandel schrumpft.

Allgemeine Beihilfen (allgemeine Investitionsförderung)

- Das Einkommen des Faktors Kapital im Inland wird erhöht.
- Kapital wandert aus dem Ausland zu.
- Die Produktionsmöglichkeiten im Inland nehmen zu, im Ausland werden sie in erster Linie zu Lasten der kapitalintensiven Produktion eingeschränkt.
- Es kommt zu einer Ausweitung des Handels, während die Wirkung auf die Terms of trade unbestimmt ist.

Wird die allgemeine Beihilfe zugunsten des Faktors Humankapital eingesetzt, treten entsprechende handelswirksame Konsequenzen nur auf, wenn auch dieser Faktor international mobil ist.

Im Fall von Unterbeschäftigung haben Subventionen den Effekt, daß an Stelle der Einkommenswirkungen Beschäftigungseffekte treten. Durch die Subventionen werden Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß wieder eingegliedert, die sonst arbeitslos wären; in der hier gezeichneten stationären Wirtschaft ohne "moral hazard" -Verhalten und ohne Berücksichtigung der Finanzierungsseite der Subventionen nehmen die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft zu. Allerdings macht die Subvention die Beeinträchtigung der Effizienz, die durch nach unten starre Löhne entstanden ist, nicht vollständig rückgängig. Die Handelswirkungen sind grundsätzlich die gleichen wie in der vollbeschäftigten Wirtschaft.

Untersucht wurden auch die Möglichkeiten des Auslands, unerwünschte Effekte in bezug auf die Terms of trade oder auf den Kapitalentzug infolge der inländischen Subventionen abzuwehren. Terms-of-trade-Effekte können dabei gezielt mit sektorspezifischen Retorsionsmaßnahmen beantwortet werden.

- Dadurch wird es dem Ausland ermöglicht, wieder das bisherige Gütersortiment zu produzieren.
- Die Terms of trade verändern sich weiter in die gleiche Richtung wie bereits durch die inländischen Subventionen: Sie verbessern sich im Inland im Fall einer Förderung des inländischen Importgutes und des ausländischen Exportgutes, und sie verschlechtern sich im Inland im Fall einer Förderung des inländischen Exportgutes und des ausländischen Importgutes.
- Der Außenhandel wird ausgeweitet.
- Die inländische und ausländische Konsumstruktur bleibt zugunsten des geförderten Gutes verzerrt, die inländische Produktionsstruktur ebenfalls.

Kapitalentzug (oder Entzug eines anderen mobilen Faktors) kann durch eine Retorsionsmaßnahme zugunsten des Faktors Kapital (oder des entsprechenden anderen Faktors) verhindert werden. Es entsteht im Inland wie im Ausland ein Einkommenseffekt zugunsten des geförderten Faktors.

Im letzten Teil der theoretischen Analyse wurde die Annahme aufgegeben, daß die Wirtschaft stationär ist. Es wurde unterstellt, daß der Wachstumsprozeß das humankapital- oder das sachkapitalintensive Gut begünstigt - zum einen verschieben sich die Nachfragepräferenzen im Zeitablauf in Richtung auf dieses Gut, zum anderen wird die Faktorausstattung vor allem mit diesen Faktoren verbessert. Unter dynamischen Aspekten treten bei der Analyse von Beihilfen und Wettbewerbsbedingungen vor allem zwei Fragenkomplexe in den Vordergrund, die bislang in dieser Untersuchung weitgehend vernachlässigt wurden: Woher weiß man, welches die Wachstumsbereiche sind (Informationsproblem), und durch welchen Mechanismus werden Produktionsfaktoren aus ihrer bisherigen Tätigkeit in eine produktivere Verwendung gelenkt (Anreizproblem)?

Bedeutsam ist das Informationsproblem deshalb, weil oft mit Hilfe von Subventionen versucht wird, den Wachstumsprozeß durch forcierten Strukturwandel zu beschleunigen. Um ihn voranzutreiben, werden wachsende Wirtschaftszweige gefördert, z.B. durch sektorspezifische Sub-

ventionen, oder es werden allgemeine Faktorsubventionen für die in den Wachstumsindustrien besonders benötigten Faktoren Humankapital und Sachkapital gewährt. Das Informationsproblem kann jedoch nicht zentral gelöst werden, und die Wahrscheinlichkeit, daß daher bei der staatlichen Investitionslenkung falsche Strategien gewählt werden, ist recht groß. Setzt man auf das falsche Pferd, sind die Auswirkungen auf das Wachstum eher nachteilig als positiv. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob es überhaupt möglich ist, sich durch eine gezielte Beschleunigung des Strukturwandels im Vergleich zum Ausland einen Vorsprung im Wachstum zu verschaffen.

Oft werden Subventionen aber gerade eingesetzt, um den Strukturwandel zu verlangsamen; schrumpfende Wirtschaftszweige werden unterstützt, sei es durch sektorspezifische Subventionen zugunsten der schrumpfenden Branchen, sei es durch regionale Subventionen zugunsten der Regionen mit Standortnachteilen. Das Bremsen des Strukturwandels wird damit erkaufte, daß zu viele Produktionsfaktoren in unrentablen Wirtschaftszweigen gebunden bleiben und daß generell die Effizienz abnimmt (1); insgesamt werden die Wachstumsanreize vermindert. Das gilt insbesondere für sektorspezifische Subventionen. Weil die Subventionen die inländische Dynamik der Wirtschaft beeinträchtigen, nehmen die nachteiligen Wirkungen dieser Subventionen für das Ausland mit der Zeit ab.

d. Fallbeispiele Textilindustrie und Schiffbau

Das Zusammenspiel von Beihilfen und Wettbewerbsbedingungen wird exemplarisch für die Textilindustrie und die Werftindustrie gezeigt. Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob und wie Beihilfen zugunsten der Textilindustrie sowie der Schiffbauindustrie den Wettbewerb zwischen den

(1) "The subsidized firm will tend to orient its policies less toward profitability and more toward broad managerial perquisites and comparatively high wages than will the nonsubsidized firm. The perceived social need which prompted the subsidy still will be met, but it likely will be met at greater cost in economic inefficiency than basic marginalist microeconomics indicates" [Vrooman, 1978, S. 9].

EG-Ländern auf diesen Märkten beeinflußt haben. Zudem wurde untersucht, ob Einflüsse sektorspezifischer Hilfen und regionaler Hilfen in Regionen mit großer Bedeutung der Schiffbau- oder Textilindustrie zu beobachten sind.

Die gewählten Branchen in den Fallbeispielen haben gemeinsam, daß sie in der EG einem starken Schrumpfungsprozeß ausgesetzt sind und daß dieser Prozeß oft mit Regionalproblemen verbunden ist. Unterschiede bestehen darin, daß die Textilindustrie einen hohen EG-Außenhandelschutz genießt, während für den Schiffbau keinerlei Zölle und Kontingente gegenüber Drittländern existieren. Dafür erhielt der Schiffbau in allen Ländern hohe sektorspezifische Subventionen, während die Textilindustrie nur in einigen Ländern mit relativ geringen spezifischen Beihilfen gestützt wurde.

Textilindustrie

Die Textilindustrie in der EG ist trotz des hohen Schutzwalls gegenüber der Konkurrenz aus Drittländern durch weltweit veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen unter erheblichen Anpassungsdruck geraten. Dieser Druck hat zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen der Unternehmen und der Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern geführt. Während in der Bundesrepublik und auch in Irland den Textilunternehmen keine sektorspezifischen Hilfen gewährt wurden, gab es in Belgien, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich Versuche, den Strukturwandel durch Beihilfen und sonstige Auflagen oder Anreize zu beeinflussen. Das Ausmaß der sektor- bzw. unternehmensspezifischen Maßnahmen variierte dabei von Land zu Land. Jene Länder, die - wie Frankreich und Belgien - ihre Textilindustrie vergleichsweise stark subventionierten, konnten ihren Anteil am Textilhandel innerhalb der EG nicht erhöhen. Andere Länder, die - wie z.B. die Bundesrepublik und Italien - keine oder nur geringe Subventionen an die Textilindustrie zahlten, haben demgegenüber ihre Marktstellung gefestigt. Wenn sich die staatlichen Beihilfen auch kurzfristig auf die Wettbewerbsbedingungen ausgewirkt haben mögen, so ist doch die Schlußfolgerung zu ziehen, daß andere Faktoren, die eher mit dem strukturellen Anpassungsverhalten

der Unternehmen als mit staatlicher Einflußnahme in Zusammenhang stehen, auf längere Sicht eine weitaus gewichtigere Rolle für die Bewältigung des Strukturwandels spielten als Subventionen. Denn insgesamt gesehen blieben die staatlichen Hilfen dem Volumen nach gering angesichts der offenbar beträchtlichen Unterschiede, die vor allem in den Lohn- und Lohnnebenkosten sowie in sonstigen tarifvertraglichen und arbeitsrechtlichen Besonderheiten bestehen und die sich vor allem auf die möglichen Maschinenlaufzeiten auswirken.

Schiffbau

Am Beispiel der Werftindustrie läßt sich feststellen, daß die Einführung oder der Wegfall einer nationalen Beihilfemaßnahme den Export- oder den Produktionsanteil eines Landes innerhalb der Gemeinschaft in der Regel beeinflußt. Der Einfluß einer Beihilfe ist jedoch nicht von Dauer; obwohl einzelne Programme unverändert weiterlaufen, kommt es zu Anteilsverlusten in der Produktion oder im Export. Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß in anderen EG-Ländern Beihilfen eingeführt werden. Die starken Schwankungen der Produktions-, und noch mehr der Exportanteile, die in den meisten Mitgliedsländern seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachten sind, dürften also Ausdruck eines verstärkten Subventionswettkampfs innerhalb der EG sein. Dabei waren aber nicht jene Länder die Gewinner, die die höchsten Beihilfesätze gewährten. Auch hohe Beihilfen konnten offenbar nicht die Nachteile wettmachen, die in vergleichsweise hohen Lohnstückkosten begründet lagen. Manches spricht dafür, daß die Beihilfen in diesen Ländern sogar dazu beigetragen haben, daß solche Wettbewerbsnachteile nicht abgebaut wurden, sondern sich vergrößerten. Der Subventionswettkampf in der EG hat zu einem Zusammenbruch des innergemeinschaftlichen Handels mit Schiffen geführt. Dadurch hat die Schiffbauindustrie in der Gemeinschaft auf Spezialisierungsvorteile verzichten müssen, die möglicherweise auch im Handel mit Drittländern hilfreich gewesen wären. Letztlich ist es keinem Land in der EG gelungen, den Schrumpfungsprozeß der Schiffbauindustrie aufzuhalten. Trotz hoher Subventionen mußten in allen Ländern viele Arbeitsplätze im Schiffbau aufgegeben werden; der Weltmarktanteil aller EG-Länder ist stark zurückgegangen.

Zur wirtschaftlichen Entwicklung von Schiffbau- und Textilregionen

Sowohl der Schiffbau als auch die Textilindustrie in der EG haben im Handel mit Drittländern stark an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt; daraus resultierte ein starker Anpassungsdruck auf Textil- und Schiffbauregionen. Ob diese Regionen schnell oder langsam wuchsen, hing dabei weniger vom Anteil der Textil- oder Schiffbauindustrie ab, sondern eher davon, wie der Anpassungsdruck in den einzelnen Regionen bewältigt wurde und welche Dynamik andere wirtschaftliche Aktivitäten in der Region entfaltet haben. Dabei hat es offensichtlich von Land zu Land und auch von Region zu Region bedeutsame Unterschiede gegeben. Beihilfen, seien sie sektoral oder regional orientiert, haben an diesen Unterschieden offenbar wenig ändern können.

2. Schlußfolgerungen

Das zentrale Ergebnis der theoretischen Analyse der Untersuchung liegt im Nachweis, daß - entgegen vielfach geäußerter Meinung - von allen Subventionsmaßnahmen Wirkungen auf die internationalen Wettbewerbsbedingungen ausgehen. Zwar gibt es Abstufungen in der Intensität der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Beihilfearten - am stärksten sind sie bei den sektorspezifischen Beihilfen -; gleichwohl erscheint es nicht möglich, binnenwirtschaftliche Ziele durch die Vergabe von Subventionen zu erreichen, ohne dadurch gleichzeitig den internationalen Handel zu stören. Solche Störungen sind wiederum oft Anlaß zu Retorsionsmaßnahmen bis hin zur Gefahr eines Handelskrieges. Wegen der daraus in allen beteiligten Ländern entstehenden volkswirtschaftlichen Verluste ist es geboten, Beihilfen nur sehr begrenzt zu vergeben. Dabei können international verbindliche Handelsregeln hilfreich sein; sie könnten den nationalen Regierungen im Kampf gegen Partikularinteressen den Rücken stärken.

Die europäischen Regierungen waren überwiegend nicht in der Lage, dem Druck von Einzelinteressen standzuhalten. Und es ist bislang nicht zu erkennen, daß bei den gegenwärtigen institutionellen Gegebenheiten und

Zuständigkeiten ein Mechanismus zum Tragen gekommen wäre - nicht einmal das "Diktat der leeren Kassen" -, der den staatlichen Interventionismus eindämmt und vermindert (1). Die Beihilfenaufsicht durch die Kommission könnte im Prinzip ein wichtiges Instrument sein, um wettbewerbsverzerrende Maßnahmen einzuschränken (2).

Bislang war sie dazu jedoch nicht in der Lage. In allen Ländern der Gemeinschaft haben die Subventionen in den vergangenen zwanzig Jahren kräftig zugenommen - oft weitaus stärker als das Sozialprodukt -, und wenig deutet darauf hin, daß sie in Zukunft vermindert werden. Möglicherweise ist die Kommission an dieser Entwicklung nicht unbeteiligt. Sie lehnt nicht jede Subvention grundsätzlich ab, sie befürwortet vielmehr eine aktive Gestaltung des Strukturwandels, soweit es ihrer Einschätzung der Interessen der Gemeinschaft nicht zuwiderläuft.

Aus der theoretischen Analyse der Untersuchung könnte man folgern, daß es schon ein Fortschritt sei, bei gegebenem Subventionsvolumen das Gewicht der allgemeinen Beihilfen zu erhöhen; in diesem Fall würden die Wettbewerbsverzerrungen verringert. Dafür ist allerdings erforderlich - auch um die Beihilfenaufsicht effizienter zu machen -, daß die Kriterien allgemeiner Beihilfen klar und operational definiert werden; auch die Vergabebedingungen sollten für alle Länder einheitlich festgelegt werden. Dadurch könnte es erschwert werden, daß Sektorhilfen und Regionalhilfen unter dem Deckmantel allgemeiner Beihilfen vergeben werden. Da aber keine Subvention ohne internationale Rückwirkungen bleiben wird, kann es auf Dauer nicht lediglich darum gehen, die Subventionen umzustrukturieren, sondern vor allem darum, sie zu begrenzen und insgesamt zu vermindern.

Die Frage nach der Bedeutung von Beihilfen wird oft im Zusammenhang mit der Entwicklung des Gemeinsamen Binnenmarktes gesehen. Zunächst

-
- (1) "Letztlich sind es ja dieselben Kräfte, die sich in der laufenden politischen Auseinandersetzung gut eingerichtet haben, die ihre eigene Selbstbeschränkung beschließen sollten" [Hauser, 1987].
 - (2) Allerdings sind die wohl in allen Ländern dem Volumen nach bedeutendsten Subventionen, die Beihilfen im Agrarsektor und im Montanbereich, von der Beihilfenaufsicht der Kommission nach Art. 92 ff. EWGV von vornherein ausgenommen.

ist das Argument wenig überzeugend, daß durch Subventionen die Vollendung des Binnenmarktes gefördert werden könnte. Da alle Beihilfen die Wettbewerbsbedingungen verzerren, und zwar um so mehr, je mehr die jeweiligen Länder miteinander verflochten sind und je höher die Mobilität zwischen ihnen ist, sind sie mit der Realisierung eines einheitlichen Binnenmarktes schwerlich in Einklang zu bringen. Es werden jedoch zwei Argumente vorgebracht, die dafür zu sprechen scheinen, daß Beihilfen den Weg zum Binnenmarkt erleichtern. Zum einen besteht ein starker politischer Wille, zu verhindern, daß Unterschiede im Lebensstandard in der Gemeinschaft zunehmen; Solidarität mit den wenig entwickelten Gebieten ist die treibende Kraft für Subventionen zu ihren Gunsten. Fraglich ist aber, ob - wie es überwiegend praktiziert wird - Produzentensubventionen hierfür das geeignete Instrument sind. Unerwünscht hohen Einkommensunterschieden zwischen einzelnen Regionen der Gemeinschaft sollte nicht durch Beihilfen entgegengewirkt werden, sondern allenfalls durch einen (personen- und einkommensbezogenen) Finanzausgleich (1). Zum anderen wird auf erhebliche Kostenunterschiede zwischen Unternehmen verwiesen, die aus den in den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedlichen rechtlichen Auflagen (z.B. arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Art, Umweltschutzauflagen) resultieren. Die Unterschiede in den staatlich beeinflussten Kostenelementen stünden - so könnte das Argument lauten - der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes entgegen; kompensierende Beihilfen würden diesen Widerstand vermindern und dadurch den Weg zu diesem Ziel ebnen (2).

Auf nahezu allen Märkten besteht jedoch ein schwer überschaubares Geflecht von Regulierungen, deren Kostenwirkungen im einzelnen schwer zu quantifizieren sind. Diese Kostenwirkungen der staatlichen Regulierung

-
- (1) "Allerdings wäre auch in diesem Fall wie bei jeglicher Umverteilungspolitik zu erwarten, daß die Wachstumskräfte geschwächt werden: Je höher die Umverteilung ausfällt, um so geringer werden bei den Empfängern die Anreize sein, sich selbst zu helfen, und bei den Leidtragenden, ihre Fähigkeiten voll auszuschöpfen" [Krieger-Boden, 1987, S. 96].
- (2) In der Literatur ist es vor allem Krauss [1978], der solche ausgleichenden Subventionen als zweckmäßig ansieht, damit die Unternehmen auf der Grundlage des "net comparative advantage", also frei von politikinduzierten Kostenunterschieden, miteinander konkurrieren können.

durch Subventionen zu neutralisieren, ist daher kaum möglich. Das Subventionssystem würde zudem immer weniger durchschaubar. Wenn die betrachteten Kostendifferenzen als störend angesehen werden, müßten vielmehr die zugrundeliegenden Regulierungen aufgehoben werden. Auf Beihilfen sollte verzichtet werden, nicht zuletzt deshalb, weil sich im Schutze jedes Protektionssystems unwirtschaftliche Produzenten halten können, da die Subventionen die Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs vermindern. Es wäre widersinnig, die Märkte erst dann vollständig zu öffnen, wenn die Kosten staatlich harmonisiert sind - vermutlich in der Nähe des höchsten Kostenniveaus. Damit wären zunehmende Effizienzeinbußen vorgezeichnet. Bei unbehindertem Wettbewerb werden bestehende Unterschiede in den Kosten ausgenutzt, um die Effizienz zu erhöhen. Eine Angleichung der Kosten findet auch auf diesem Weg statt, aber zum Wohle der Gesamtwirtschaft wahrscheinlich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Anhang: Artikel 92 und 93 EWGV

Artikel 92 EWGV (Unvereinbare und vereinbare Beihilfen)

(1) Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.

(2) Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind

- a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

(3) Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden:

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates;
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Beihilfen für den Schiffbau, soweit sie am 1. Januar 1957 bestanden und lediglich einem fehlenden Zollschatz entsprechen, werden jedoch entsprechend den für die Abschaffung der Zölle geltenden Bestim-

mungen und vorbehaltlich der Vorschriften dieses Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik gegenüber dritten Ländern schrittweise abgebaut;

- d) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Artikel 93 EWGV (Verfahren, Befugnisse von Kommission und Rat)

(1) Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegulungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern.

(2) Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, daß eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist oder daß sie mißbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie, daß der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.

Kommt der betreffende Staat dieser Entscheidung innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder betroffene Staat in Abweichung von den Artikel 169 und 170 den Gerichtshof unmittelbar anrufen.

Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaates entscheiden, daß eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 92 oder von den nach Artikel 94 erlassenen Verordnungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so entscheidet die Kommission.

(3) Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, daß sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, daß ein derartiges Vorhaben nach Artikel 92 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.

Literaturverzeichnis

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Abl.) [a], Mitteilungen und Bekanntmachungen. Luxemburg, versch. Jgg.

-- [b], Rechtsvorschriften, Richtlinien. Luxemburg, versch. Jgg.

ARPAN, Jeffrey S. et al., The U.S. Apparel Industry. Georgia State University, Research Monograph, No. 88, Atlanta 1985.

ARTONI, Roberto, Piercarlo RAVAZZI, "I trasferimenti statali all'industria". In: Roberto ARTONI, Enzo PONTARELLO (Eds.), Transferimenti, Domanda Pubblica e Sistema Industriale. Bologna 1986, S. 15-52.

THE ASSOCIATION OF WEST EUROPEAN SHIPBUILDERS, Annual Report. Hamburg, lfd. Jgg.

BALASSA, Bela A., "Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage". The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 33, 1965, S. 99-123.

BANCA D'ITALIA, Assemblea Generale Ordinaria Dei Partecipanti. Rom 1985; 1986.

XBANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, "Les Aides Publiques aux Entreprises". Bulletin de la Banque Nationale de Belgique, Vol. 62, 1987, S. 5-27.

XBHAGWATI, Jagdish N., Thirakodikava N. SRINIVASAN, "Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives". The Review of Economic Studies, Vol. 36, 1969, No. 105, S. 27-38.

BRANDER, James A., Barbara J. SPENCER, "Tariff Protection and Imperfect Competition". In: Henryk I. KIERZKOWSKI (Ed.), Monopolistic Competition and International Trade. Oxford 1984, S. 194-206.

CABLE, Vincent, Betsy BAKER, World Textile Trade and Production Trends. London 1983.

CARABBA, Manin, Il finanziamento pubblico alle imprese. Mailand 1986.

CHARD, John S., Malcolm J. MACMILLEN, "Sectoral Aids and Community Competition Policy: The Case of Textiles". Journal of World Trade Law, Vol. 13, 1979, S. 132-157.

CLINE, William R. (Ed.), Trade Policy in the 1980s. Washington 1983.

COKER, John, "World Textile Trade and Consumption: Forecasts to 1990". Textile Outlook International, No. 10, 1987, S. 13-34.

XCORDEN, Warner M., "Tariffs, Subsidies and the Terms of Trade". Economica, Vol. 25, 1957, S. 235-242.

CORDEN, Warner M., The Revival of Protectionism. New York 1984.

COTTON INDUSTRY ACT, Annual Report by the Secretary of State for Industry for the Year Ended 31 March. London, lfd. Jgg.

CUNNANE, Joseph, Clive STANBROOK, Dumping and Subsidies. London 1983.

X CURZON-PRICE, Victoria, "Industrial and Trade Policy in a Period of Rapid Structural Change". Aussenwirtschaft, Vol. 41, 1986, H. 2/3, S. 201-223.

DONGES, Juergen B., Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.

X--, Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau. Kieler Studien, 216, Tübingen 1988.

EGGERSTEDT, Harald, "Welttextilabkommen". Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Vol. 16, 1987, H. 4, S. 199-202.

EUROPAISCHER GERICHTSHOF (EuGH), Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Luxemburg, lfd. Jgg.

EUROSTAT [a], Datenbank Cronos. Luxemburg, lfd. Jgg.

-- [b], EG-Regionalstatistik. Luxemburg, lfd. Jgg.

-- [c], Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESVG. Luxemburg, lfd. Jgg.

FELS, Gerhard, Axel D. NEU, Der Claes-Plan. Gutachten zum Beihilfeprogramm der belgischen Regierung für die Textil- und Bekleidungsindustrie. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Endbericht. Kiel, Juni 1982, mimeo.

FLIESHARDT, Peter, Reinhard SABLOTNY, Struktur und Entwicklung der bundesdeutschen Schiffbauindustrie unter besonderer Berücksichtigung der nationalen und internationalen Aspekte der gegenwärtigen Schiffbaukrise. Bremen 1981.

FORNENGO Pent, Graziella, "Le politique di ristrutturazione e salvataggio". In: Franco MONIGLIANO (Ed.), Le leggi della politica industriale in Italia. Bologna 1986, S. 33-90.

THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT), Com. TEX/42. Textiles Committee, Subcommittee on Adjustment, Summaries of Information from Participating Countries. Genf 1985.

--, Textiles and Clothing in the World Economy. Genf 1984.

GERKEN, Egbert, Karl H. JUTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.

GESAMTTTEXTIL [a], Arbeitskosten der Textilindustrie - Internationaler Vergleich. Frankfurt 1986.

-- [b], Die Textilindustrie der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt, lfd. Jgg.

GIERSCHE, Herbert (Ed.), On the Economics of Intra-Industry Trade. Symposium 1978. Tübingen 1979.

GRILLI, Enzo, Mauro la NOCE, The Political Economy of Protection in Italy. Some Empirical Evidence. World Bank, Staff Working Paper, 567, Washington 1983.

GROSS, Martin, "Auswirkungen der Protektion im Textilbereich auf Produktion und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1984, H. 1, S. 79-94.

GUTOWSKI, Armin, Eberhard THIEL, Manfred WEILEPP, Analyse der Subventionspolitik. Das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie. Hamburg 1984.

HAUSER, Heinz, "Zur Verfassungsfunktion internationaler Handelsregeln". Neue Zürcher Zeitung, Nr. 291, 16. Dezember 1987.

X HAYEK, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, N.F., 56, Tübingen 1968.

HELLER, H. Robert, Internationaler Handel. Würzburg 1975.

X HELPMAN, Elhanan, Paul R. KRUGMAN, Increasing Return, Imperfect Competition, and International Trade. Cambridge, Mass., 1985.

HUFBAUER, Gary C., "Subsidy Issues After the Tokyo Round". In: William R. CLINE (Ed.), Trade Policy in the 1980s. Washington 1983, S. 327-361.

--, Joanna SHELTON ERB, Subsidies in International Trade. Washington 1984.

THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY OF IRELAND (IDA), Annual Report, 1984. Dublin 1985.

INSTITUT FÜR SEEVERKEHRSWIRTSCHAFT UND LOGISTIK, Treuarbeit AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Untersuchung von Maßnahmen zur mittel- und langfristigen Sicherung sowie zur kurzfristigen Stabilisierung einer leistungsfähigen, auslastbaren Werftkapazität in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der finanzierbaren nationalen und internationalen Nachfrage. Gutachten im Auftrage der Bundesländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hamburg 1986.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO), Yearbook of Labour Statistics. Genf 1986.

JASINOWSKI, Jerry J., Carl S. SHOUP, The Economics of Federal Subsidy Programs. Committee on Taxation, Resources and Economic Development at the University of Wisconsin. Madison, Wis., 1973.

JUTTEMEIER, Karl H. [1987a], Subsidizing the Federal German Economy - Figures and Facts, 1973-1984. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 279, Januar 1987.

X -- [1987b], Subventionen - weniger wäre mehr. Kiel 1987, mimeo.

X --, Konrad LAMMERS, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 63/64, November 1979.

X KLODT, Henning, Wettlauf um die Zukunft. Kieler Studien, 206, Tübingen 1987.

KEYNES, John M., "The German Transfer Problem". The Economic Journal, Royal Economic Society, Vol. 39, 1929, S. 1-7.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [a], Bericht an den Rat über die Lage der Schiffbauindustrie in der Gemeinschaft. Luxemburg, lfd. Jgg.

-- [b], Bericht der Kommission an den Rat, Staatliche Beihilfen an den Schiffbau. Brüssel, versch. Berichte.

-- [c], Bericht über die Wettbewerbspolitik. Brüssel, lfd. Jgg.

-- [d], Dokument IV/134/81. Brüssel 1981.

-- [e], Dokument IV/265/85-EN. Brüssel 1985.

-- [f], "Die Gemeinschaft und ihre Textilindustrie". Stichwort Europa, Bd. 19. Brüssel 1985, S. 3-11.

-- [g], Studie der regionalen Auswirkungen der gemeinsamen Handelspolitik. Sammlung Studien, Reihe Regionalpolitik, 22, Brüssel 1984.

-- [h], Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Luxemburg 1985.

-- [i], Zweite Mitteilung der Kommission. Schiffbau - Industrielle, soziale und regionale Aspekte. Luxemburg 1987.

--, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen [j], Government Intervention in the Enterprise Sector (Industry and Services) in the Federal Republic of Germany. II-140-85/EN. Brüssel 1985, unveröff. Dokument.

--, -- [k], Government Intervention in the Enterprise Sector in France. II-128/85/EN. Brüssel 1985, unveröff. Dokument.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [1], Government Intervention in the Industry and Service Sector of the UK Economy. II-344/84/EN. Brüssel 1985, unveröff. Dokument.

X --, -- [m], Les Interventions Publiques en Faveur des Entreprises. II-107/85/FR. Brüssel 1985, unveröff. Dokument.

KRAUSS, Melvyn B., The New Protectionism. The Welfare State and International Trade. New York 1978.

--, A Geometric Approach to International Trade. Oxford 1979.

X KREDIETBANK, "Le Flux des Subventions à Destination des Entreprises". Bulletin Hebdomadaire, Vol. 39, 1984, No. 40, S. 1-5.

KRIEGER-BODEN, Christiane, Muster des regionalen Strukturwandels in Frankreich. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 171, März 1983.

--, "Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 82-96.

KRUGMAN, Paul R., "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade". Journal of International Economics, Vol. 9, 1979, S. 469-479.

LAFFER, Arthur B., Marc A. MILES, International Economics in an Integrated World. Glenview 1982.

LAMMERS, Konrad, Subventionen für die Schiffbauindustrie. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 211, Oktober 1984.

--, Subventionen für die Schiffbauindustrie und die regionalen Fördergebiete in der Bundesrepublik Deutschland - Ziele, Umfang, ökonomische Bewertung. Kiel 1987, unveröff. Manuskript.

LEWIS, Madeleine, "Profile of the Belgian Textiles and Clothing Industry". Textile Outlook International, No. 9, 1987, S. 37-60.

LLOYD'S REGISTER OF SHIPPING, Annual Summary of Merchant Ships Completed. London, lfd. Jgg.

MALMGREN, Harald B., International Order for Public Subsidies. London 1977.

MEADE, James E., A Geometry of International Trade. London 1952.

MILES, Caroline M., "Protection of the British Textile Industry". In: Warner M. CORDEN, Gerhard FELS (Eds.), Public Assistance to Industry. London 1976, S. 184-214.

--, Lancashire Textiles. A Case Study of Industrial Change. Cambridge 1968.

MONTE, Alfredo del, "The Impact of Italian Industrial Policy, 1960-1980". In: Graham HALL (Ed.), *European Industrial Policy*, London 1986, S. 128-164.

MUTTI, John, *Taxes, Subsidies and Competitiveness Internationally*. Washington 1982.

MYRDAL, Gunnar, *Rich Lands and Poor*. New York 1957.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *A Review of Industrial Policy. A Report prepared by the Telesis Consultancy Group*. Dublin 1982.

X NEARY, J. Peter, "Capital Subsidies and Employment in an Open Economy". *Oxford Economic Papers*, Vol. 30, 1978, Nr. 3, S. 334-356.

OHLIN, Bertil, "Mr. Keynes' View on Transfer Problem. A Rejoinder". *The Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 39, 1929, S. 404-408.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) [a], *Belgium-Luxemburg. Economic Surveys 1985/86*. Paris 1986.

-- [b], *Costs and Benefits of Protection*. Paris 1983.

-- [c], *Foreign Trade by Commodities, Series A; B; C*. Paris, lfd. Jgg.

-- [d], *International Trade Statistics*. Paris, lfd. Jgg.

-- [e], *Ireland. Economic Surveys 1984/85*. Paris 1985.

X [f], *Positive Adjustment Policies. Managing Structural Change*. Paris 1983.

-- [g], *The Situation in the Shipbuilding Industry*. Paris 1965.

-- [h], *Textile and Clothing Industries. Structural Problems and Policies in OECD Countries*. Paris 1983.

-- [i], *Transparency for Positive Adjustment. Identifying and Evaluating Government Intervention*. Paris 1983.

O'MALLEY, Eoin, *Industrial Policy and Development: A Survey of Literature from the Early 1960s to the Present*. Dublin 1980.

X PREST, Alan R., "The Economic Rationale of Subsidies to Industry". In: Alan WHITING (Ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. London 1976, S. 65-74.

PUTTNER, Günter, Willy SPANNOWSKI, *Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik. Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e.V., Bd. 17*. Bonn 1986.

RAT DER EUROPAISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Einheitliche Europäische Akte. Brüssel 1986.

ROSE, Klaus, Theorie der Außenwirtschaft. V. Aufl., München 1974.

ROTHER, Detlef, "Strukturwandel im Weltschiffbau. - Auswirkungen auf die westeuropäische Schiffbauindustrie, dargestellt an den Beispielen der Schiffbauindustrien der Bundesrepublik, Japans und Schwedens. Erfolge und Mißerfolge sektoraler Strukturpolitik". Beihefte zur Konjunkturpolitik, 31, Berlin 1984, S. 131-154.

ROTHER, Detlef, The Restructured West European Shipbuilding Industry. Bremen 1985.

RYBCZINSKI, Tadeusz M., "Factor Endowment and Relative Commodity Prices". *Economica*, N.S., Bd. 22, 1955, S. 336-341.

SCHINA, Despina, State Aids under the EEC Treaty, Articles 92 to 94. European Competition Law Monographs. Oxford 1987.

SCHLIEDER, Willy-Christoph, Helmut SCHROTER, "Europäische Wettbewerbspolitik": In: Helmut COX, Uwe JENS, Kurt MARKERT (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs. München 1981, S. 485-532.

SCHMIDT, Klaus-Dieter, et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.

SHEPHERD, Geoffrey, Textile Industry Adjustment in Developed Countries. London 1981.

SOHMEN, Helmut, Profitability in Shipping. Kieler Vorträge, N.F., 103, Kiel 1983.

SOLTWEDEL, Rüdiger, "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik". *Die Weltwirtschaft*, 1987, H. 1, S. 129-145.

SPINANGER, Dean, "Protektion im internationalen Handel mit Textilien und Bekleidung - Auswirkungen des Multifaserabkommens". *Die Weltwirtschaft*, 1985, H. 1, S. 133-145.

-- [1987a], Datenbankzusammenstellung der UNCTAD. Kiel 1987, mimeo.

-- [1987b], The Impact on Employment and Income of Structural and Technological Change in the Clothing Industry. Kiel 1987, mimeo.

-- Joachim ZIETZ, "Managing Trade But Mangling the Consumer". *Aussenwirtschaft*, Vol. 41, 1986, H. 4, S. 511-531.

STOLPER, Wolfgang F., Paul A. SAMUELSON, "Protection and Real Wages". *Review of Economic Studies*, Bd. 9, 1941, S. 58-73.

THIESING, Jochen, "Kommentar zu Art. 92 bis 94 EWGV". In: Hans von der GROEBEN et al. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag. 3. Aufl., Baden-Baden 1983, S. 1565-1650.

TORRE, José de la, Clothing-Industry Adjustment in Developed Countries. Trade Policy Research Centre, London 1984.

TOYNE, Brian et al., The Global Textile Industry. London 1984.

UNITED NATIONS (UN), Yearbook of Industrial Statistics. New York, lfd. Jgg.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO), Yearbook of Industrial Statistics. New York 1984.

U.S. CONGRESS, Joint Economic Committee, The Economics of Federal Subsidy Programs. Staff Study Prepared for the Use of the Joint Economic Committee. Washington 1972.

VENABLES, Anthony J., International Trade, Trade and Industrial Policy, and Imperfect Competition: A Survey. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, 74, London 1985.

--, Alasdair SMITH, "Trade and Industrial Policy under Imperfect Competition". Economic Policy, Vol. 1, 1986, H. 3, S. 620-660.

VERBAND DER DEUTSCHEN SCHIFFBAUINDUSTRIE e.V. [a], Deutscher Schiffbau. Hamburg, lfd. Jgg.

-- [b], Die Subventionierung des Schiffbaus in den Konkurrenzländern. Hamburg, lfd. Jgg.

VIRNO, Claudio, "I Trasferimenti Finanziari Dello Stato Alle Imprese". In: Emilio GERELLI, Alberto MAJOCCHI (Eds.), Il Deficit Pubblico: Origini Problemi. Mailand 1984, S. 573-619.

X VROOMAN, David M., "Theory of the Firm under Subsidy: A Behavioral Viewpoint". The Journal of Behavioral Economics, Vol. 7, 1978, Nr. 2, S. 1-10.

WEISS, Frank D., Importrestriktionen der Bundesrepublik Deutschland. Die Weltwirtschaft, 1985, H. 1, S. 88-100.

WERNER INTERNATIONAL MANAGEMENT CONSULTANTS, Spinning and Weaving Labour Cost Comparisons. Brüssel 1980; 1986.

X WHITING, Alan, The Economics of Industrial Subsidies. London 1976.

WITTELER, Doris, Quantifizierung nichttarifärer Handelshemmnisse. Frankfurt 1986.

YUILL, Douglas, Kevin ALLEN, European Regional Incentives. Glasgow, lfd. Jgg.

ZIMMERMANN, Horst, "EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik". Wirtschaftsdienst, Vol. 66, 1986, H. 2, S. 92-97.