

Wettbewerbs- und Industriepolitik

JÜRGEN STEHN

Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union wirft auch in der Wettbewerbs- und Industriepolitik ihre Schatten voraus. Mehr noch als die Kartellaufsicht, über die an dieser Stelle in den letzten beiden Jahren ausführlich berichtet wurde, stellt die Kontrolle nationaler Subventionen im Rahmen der Beihilfenaufsicht erhebliche Anforderungen an die Beitrittsländer und die Reformfähigkeit der EU-15. Obwohl die Subventionskontrolle eine der zentralen Aufgaben der Kommission darstellt, spielt sie in der aktuellen Diskussion über die Probleme der Erweiterung bisher keine Rolle und blieb auch im Vertragswerk von Nizza unberücksichtigt. Im Folgenden sollen daher die bestehenden Beihilferegeln näher beleuchtet und die Reformfordernisse im Zuge einer Erweiterung skizziert werden.

Ziele der Beihilfenaufsicht

Mit der Beihilfenaufsicht verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union zu begrenzen, um auf diese Weise innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das Funktionieren des Gemeinsamen Markts zu gewährleisten. Grundsätzlich sind nach dem EG-Vertrag staatliche Beihilfen, die bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige begünstigen, unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der EG-Vertrag lässt jedoch Ausnahmen vom generellen Verbot regionaler, sektoraler und allgemeiner Subventionen zu. So gelten Finanzhilfen, die sektoralen und allgemeinen Zielsetzungen dienen, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar „soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 87 Abs. 3c EGV). Darüber hinaus gibt es Ausnahmen nach Art. 36 sowie Art. 73 EGV für Subventionen an die Landwirtschaft und den Verkehrssektor sowie für Finanzhilfen an den Montanbereich, die in Art. 4 EGKSV geregelt werden. Auch der Schiffbau ist von der restriktiven Regelung des Beihilfenverbots ausgenommen. Da die Beihilfen für den Schiffbau zum Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Gemeinschaft lediglich als ein Ersatz für Protektionsmaßnahmen angesehen wurden, gelten in diesem Sektor alle Subventionen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, die bereits vor dem 1. Januar 1957 bestanden. Nach Art. 87 Abs. 3c EGV sollen diese Beihilfen jedoch entsprechend den Bestimmungen für den Abbau von tarifären Handelshemmnissen schrittweise reduziert werden.

Die Kommission überprüft fortlaufend die bestehenden Beihilfenregelungen in den Mitgliedstaaten der EU. Sie hat das Recht, eine Änderung der Subventionssysteme zu fordern, wenn ihrer Ansicht nach die bestehenden Regelungen zu Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel führen (repressives Verfahren). Darüber hinaus muss die Kommission von einer beabsichtigten Einführung neuer oder einer Umgestaltung bereits bestehender Beihilfensysteme unterrichtet werden (präventives Verfahren). Art. 87 EGV lässt der Kommission einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung nationaler Subventionssysteme. Um die Transparenz ihrer Beurteilungspraxis für die Mitgliedstaaten zu erhöhen und die Definition wettbewerbsverzerrender Beihilfen zu präzisieren, hat die Kommission jedoch detaillierte Grundsätze und Richtlinien für die Gewährung sektoraler und allgemeiner Beihilfen erlassen.

Textilindustrie

Im Jahr 1971 erließ die Kommission einen Gemeinschaftsrahmen für sektorale Hilfen an die Textilindustrie. Die hierin enthaltenen Koordinierungsgrundsätze untersagen grundsätzlich alle Hilfen, die einen direkten Einfluss auf die Produktpreise und damit auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nehmen. So sind insbesondere Produktions- und Betriebsbeihilfen für die Textilindustrie nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.¹

Sehr restriktiv behandelt die Kommission auch Investitionsbeihilfen an einzelne Unternehmen der Textilindustrie. Das gilt ebenso für Subventionen, die der Modernisierung der Produktion dienen.² Wesentlich positiver steht die Kommission Beihilfen für kollektive Maßnahmen öffentlicher, wissenschaftlicher oder beruflicher Organisationen gegenüber, deren Ziel darin besteht, die Grundlagenforschung und die angewandte Forschung zur Entwicklung neuer Fasern sowie zur Verbesserung der Verfahren für die Behandlung und Verarbeitung bereits bekannter Fasern zu fördern.³ Weiterhin fördert die Kommission Maßnahmen zur Strukturanpassung in der Textilindustrie, die darauf abzielen, den Abbau von Überkapazitäten in den einzelnen Subsektoren zu erleichtern und die Umstellung von Unternehmen auf andere Produktlinien zu unterstützen.

Im Jahr 1976 wurde die Beihilfenaufsicht in der Textilindustrie erweitert, um neuen Entwicklungen in den nationalen Subventionssystemen Rechnung zu tragen.⁴ Da einige EU-Staaten spezielle Beihilfenprogramme für Subsektoren der Textilindustrie eingeführt hatten, untersagte die Kommission jegliche Beihilfen an Sektorbereiche, die eine strukturelle Überkapazität oder eine stagnierende Nachfrage aufweisen. Hilfen an Subsektoren können daher nur noch gewährt werden, wenn sie dazu dienen, die Produktionslinien an die sich ändernde Nachfrage anzupassen. Neben dieser Einschränkung gab es jedoch auch Ausweitungen des Beihilfenkatalogs. So werden seit 1976 Subventionen zur Modernisierung der Produktionstechniken und für die angewandte Forschung nicht mehr als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen. Allerdings müssen die Forschungsergebnisse allen europäischen Unternehmen auf kommerziellem Weg zugänglich gemacht werden.

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

Schiffbauindustrie

Die rechtliche Basis für die Beihilfenaufsicht im Bereich der Schiffbauindustrie bilden Art. 87 Abs. 3c und Art. 133 EGV. Art. 92 EGV versetzt die Kommission in die Lage, Produktionsbeihilfen für die Schiffbauindustrie zu genehmigen, die gemäß den allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten würden. Auf der Grundlage von Art. 87 EGV hat der Ministerrat mehrere Richtlinien erlassen. Zur Zeit ist die sechste Richtlinie aus dem Jahr 1984 in Kraft. Sie erklärt sowohl Produktionsbeihilfen, als auch Beihilfen an Reeder sowie Umstrukturierungsbeihilfen als grundsätzlich vereinbar mit Art. 87 EGV.⁵

Stahlindustrie

Im Rahmen ihrer Beihilfenaufsicht im Stahlsektor hat die Europäische Kommission im Laufe der Jahre den Gestaltungsspielraum der nationalen Regierungen zunehmend eingeschränkt. Während im Zeitraum von 1981 bis 1985 noch beträchtliche Subventionen zur Umstrukturierung der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft gewährt wurden, erlaubte die Kommission ab dem 1. Januar 1986 nur noch Subventionen an eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen für bestimmte eng definierte Zwecke.⁶ Nach dem Auslaufen dieses Rahmenplans am 31. Dezember 1988 veröffentlichte die Kommission neue Koordinierungsgrundsätze, die das Recht der Mitgliedstaaten zur Vergabe von Subventionen an die Stahlindustrie weiter beschnitten. Nach dem neuesten Rahmenplan vom 27. November 1991⁷ gelten lediglich Forschungs- und Entwicklungs- sowie Umweltschutz- und Schließungsbeihilfen unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Steinkohlenbergbau

Die Beihilfenaufsicht der Kommission im Bereich des Steinkohlenbergbaus stützt sich auf den EGKS-Vertrag, insbesondere auf Art. 95 Abs. 1. Die derzeit gültige Entscheidung der Kommission zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Kohleindustrie lässt den nationalen Regierungen bei der

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Auswahl der Maßnahmen zur Förderung des Steinkohlenbergbaus einen erheblichen Entscheidungsspielraum. Als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt gelten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten, Absatzhilfen, Investitionsbeihilfen sowie Beihilfen für das unter Tage arbeitende Personal, die Finanzierung von Sozialleistungen und die Deckung von Alllasten.

Förderung von Forschung und Entwicklung

Der im Dezember 1985 verabschiedete Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zielt generell auf eine Ausweitung der Kontrolle nationaler Beihilfenprogramme im Bereich der Forschung und Entwicklung ab.⁸ Im Einzelnen ist festgelegt, dass die Förderung von Projekten der Grundlagenforschung, die weder direkt noch indirekt kommerzielle Ziele verfolgen, mit den Grundsätzen des Gemeinsamen Markts vereinbar sind. Neben der Subventionierung der industriellen Grundlagenforschung fallen auch Beihilfen für die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit an Hochschulen oder staatlichen Forschungsinstituten nicht unter Art. 87 EGV, sofern sie nicht im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen durchgeführt werden. Da Beihilfen für die angewandte Forschung und Entwicklung grundsätzlich nicht mit den Zielen des Gemeinsamen Markts vereinbar sind, überprüft die Kommission in diesem Bereich die potenziellen Wettbewerbswirkungen der nationalen Subventionen von Fall zu Fall. Die angewandte Forschung beinhaltet nach Auffassung der Kommission Forschungs- und Experimentierarbeiten auf der Basis der Ergebnisse der industriellen Grundlagenforschung mit dem Ziel, neue Kenntnisse zu gewinnen, um die Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen zu fördern.

Umweltschutzbeihilfen

Mit dem im Jahr 1974 verabschiedeten Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, der ursprünglich lediglich für eine Übergangsperiode bis Ende 1980 Gültigkeit haben sollte, aber zweimal bis Ende 1992 verlängert wurde, will die Kommission möglichst weitgehend Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel verhindern. Vor allem bezweckt sie damit auch die Durchsetzung nationaler und gemeinschaftlicher Umweltschutzregelungen, die auf dem Verursacherprinzip beruhen. Staatliche Hilfen sollen daher lediglich für die Anpassung der bestehenden Produktionstechniken an die neuen Umweltschutznormen gewährt werden. Betriebsbeihilfen mit dem Ziel, den Unternehmen die Anpassung an bereits bestehende Umweltschutzauflagen zu erleichtern, gelten dagegen nach diesem Rahmenplan als mit dem Gemeinsamen Markt grundsätzlich nicht vereinbar. Umweltschutzbeihilfen dürfen nur bereits bestehenden Unternehmen zur Anpassung solcher Produktionsanlagen gewährt werden, die bereits seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind. Neu gegründete Unternehmen und neu installierte Anlagen dürfen nicht unterstützt werden.

Ausnahmen von dieser Regelung sind jedoch zugelassen, wenn die Umweltschutzbestimmungen der EU zu schwer wiegenden Wettbewerbsnachteilen für die

Unternehmen in den Mitgliedstaaten führen. Diese Ausnahmeregelung hat vor allem dann Gültigkeit, wenn in Drittländern keine oder weniger restriktive Umweltauflagen bestehen oder diese Länder selbst Umweltschutzbeihilfen vergeben. Die Beihilfenintensität ist jedoch in allen Fällen auf ein Nettosubventionsäquivalent von 15 Prozent der Investitionskosten beschränkt.

Reformpotenziale in der Beihilfenaufsicht

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

Dies stellt insbesondere im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union ein Problem dar, da die Beitrittskandidaten vor allem in den als „sensibel“ eingestuften Wirtschaftsbereichen Stahl, Textilien, Schiffbau und Kohlebergbau eine Vielzahl von Subventionsinstrumenten einsetzen, die bei einer Vollmitgliedschaft in der EU zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen können.

Der Spielraum, der den nationalen Regierungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht der EU verbleibt, resultiert vor allem aus dem weitgehenden Fehlen eindeutiger, bindender supranationaler Regeln. Die Richtlinien der Kommission für die nationale Vergabepaxis geben zwar grobe Anhaltspunkte über die genehmigungsfähigen Beihilfeninstrumente in den einzelnen Wirtschaftszweigen, aber die Vielzahl der in den Koordinierungsgrundsätzen enthaltenen qualitativen Bedingungen lassen Fall-zu-Fall-Entscheidungen zur Regel werden. Lediglich in Einzelfällen werden bestimmte Subventionsarten als völlig unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen. Auch Beihilfenhöchstgrenzen sind nur in Ausnahmefällen festgelegt worden. Das Instrument der fallweisen Entscheidungen eröffnet der Kommission gleichzeitig die Möglichkeit, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfenpolitik durchzusetzen und auf indirektem Weg Ansätze einer EU-Strukturpolitik einzuführen.

Darüber hinaus lässt die Kommission im Rahmen ihrer Beihilfenaufsicht zu, dass nationale Regierungen mit der Vergabe sektorspezifischer Hilfen auch regionalpolitische Zielsetzungen verfolgen. Dies steht jedoch im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel.

Die Problematik der geltenden Aufsichtspraxis besteht darin, dass sie gleichzeitig drei unterschiedliche Ziele anstrebt. Erstens soll sie zu einer Sicherung der Grundprinzipien des Gemeinsamen Markts beitragen, zweitens aber gleichzeitig den nationalen Regierungen einen Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die

Struktur der vergebenen Subventionen einräumen und drittens die Durchsetzung einer eigenständigen EU-Strukturpolitik ermöglichen. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten ist jedoch dem Wettbewerbsziel der Vorrang zu geben, da die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung von Effizienzgewinnen im Rahmen des Binnenmarktprogramms ist. Die gegenwärtig praktizierte Beihilfenaufsicht, die sich mehr auf die Skizzierung der zulässigen Subventionsinstrumente und weniger auf eine Begrenzung der Subventionshöhe konzentriert, ist daher reformbedürftig.

Durch eine Begrenzung der Spielräume der nationalen Regierungen bei der Subventionsvergabe sollte eine Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen im Rahmen der Beihilfenaufsicht angestrebt werden. Jedoch erscheint es auch angebracht, den Einfluss der Kommission auf die Struktur der nationalen Beihilfen zu begrenzen. Beide Ziele könnten durch eine stärkere Selbstbindung der Entscheidungsorgane der EU bei der Beurteilung nationaler Subventionen erreicht werden. Ein geeignetes Instrument hierfür wäre die Festlegung absoluter Höchstgrenzen für die Beihilfen in den einzelnen Wirtschaftszweigen. Bisher ist das Instrument der Beihilfenhöchstgrenzen in der sektoralen Subventionskontrolle nur vereinzelt angewendet worden, obwohl es sowohl eine Minimierung der Wettbewerbsverzerrungen als auch eine begrenzte Gestaltungsfreiheit für die nationalen Regierungen ermöglicht. Um die Einflussnahme der Kommission auf die Richtung der nationalen Strukturpolitiken zu begrenzen, sollten für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen festgelegt und auf eine Differenzierung der Beihilfenintensität nach Sektoren und Regionen verzichtet werden.

Anmerkungen

- 1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Berichte über die Wettbewerbspolitik*. Brüssel 1971, Ziff. 172.
- 2 a.a.O. 1974, Ziff. 153–155.
- 3 a.a.O. 1971, Ziff. 182, 183.
- 4 a.a.O. 1976, Ziff. 153–155.
- 5 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.): Rechtsvorschriften, Luxemburg 1987, Nr. L 69, 12.3.1987.
- 6 ABl.: Rechtsvorschriften Nr. L 228, 17.9.1981; Nr. L 110, 3.5.1985.
- 7 ABl.: Rechtsvorschriften, 1991, Nr. L 362/58.
- 8 ABl.: Mitteilungen und Bekanntmachungen, 1986, Nr. C 83, 11.4.1986.

Weiterführende Literatur

- Klodt, H., J. Stehn, C.-F. Laaser, R. Maurer, A. D. Neu, R. Soltwedel: *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.