

Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und  
Europaangelegenheiten  
Band 4

---

1. Thüringer Symposion

**"Transformationsprobleme - lösbar ?!"**

am 6. und 7. Mai 1994 in Erfurt

- Tagungsband -

1994

---

Redaktion: Hartmut O. Ries  
Bearbeitung und Layout: Diana Heyde und Mathias Surber

**Gerhard Michael Ambrosi**

## **Die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union - ein Transformationsproblem besonderer Art?**

### **1. Problemstellung**

Die Antwort auf die Frage dieses Symposiums nach den Erfolgsaussichten der marktwirtschaftlichen Transformation der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften hängt nicht zuletzt von der Bereitstellung angemessener finanzieller Beihilfen ab. Auf die nahe liegende Folgefrage, was denn in diesem Zusammenhang als "angemessen" gelten kann, gibt es aber keine einfache Antwort. In diesem Beitrag werde ich mich bemühen darzulegen, dass hierbei eine der Schwierigkeiten in den ökonomischen Gründen für eine Kontrolle der Staatsbeihilfen der EU-Kommission liegt.

Das Grundproblem der finanziellen Beihilfen im deutschen Transformationsprozess dürfte kaum in deren geringer Höhe liegen. Allein für das Jahr 1993 ist geschätzt worden, dass die gesamten von Bundesregierung, alten Bundesländern, Europäischer Gemeinschaft und Sozialversicherung für die neuen Bundesländer erbrachten Transferleistungen sich auf ca. 180 Mrd. DM belaufen. Davon entfielen ca. 14,5 Mrd. DM auf reine Wirtschaftsförderung. (1)

Zwar ist das Volumen der Transferzahlungen auch in den alten Bundesländern beträchtlich.(2) Dennoch ist es nicht überraschend, dass schon die bloße Größenordnung dieser Transfers ein wichtiges Thema öffentlicher Debatten ist - schließlich bedeutet es im statistischen Durchschnitt eine Überweisung von ca. 12.000 DM pro Kopf der neuen Bundesländer. Es wird dementsprechend immer wieder herausgestrichen, dass "in einem in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht gekannten Umfang finanzielle Mittel zum Aufbau Ostdeutschlands eingesetzt" wurden - nicht ohne hinzuzufügen, dass die Resultate bisher nicht befriedigend waren. (3)

Aber der statistische Durchschnitt von Transfers sagt nichts darüber aus, wer tatsächlich von den Geldgeschenken profitiert. (4) So ist es auch nicht überraschend, wenn die Art der Verwendung dieser Beihilfen ebenfalls Stoff für ausgedehnte Kontroversen bietet. In einigen Diskussionsbeiträgen wird der geringe Anteil investiv orientierter Subventionen moniert (Stille (1994)). In anderen Auseinandersetzungen geht es um den Stellenwert der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" der Bundesrepublik Deutschland einerseits und die Erarbeitung gemeinschaftlicher Förderkonzepte mit der EG-Kommission andererseits, u.a. weil durch die Ausgestaltung der jeweiligen Programme Finanzierungen von Basisinfrastrukturmaßnahmen tangiert werden.(5) Auch die Frage, ob Subventionen, wenn sie denn im Transformationsprozess eingesetzt werden sollen, eher an der Entlohnung des Faktors "Kapital" oder an der des Produktionsfaktors "Arbeit" ansetzen sollten, wird detailliert diskutiert.(6)

Von den vielen Aspekten, die in Debatten über die Ausgestaltung regionaler Beihilfen verfolgt werden können, wird hier ein europapolitischer Teilaspekt betont werden und die Kontrolle der Europäischen Union über nationale Beihilfen thematisiert werden. Durch das "Grundgesetz" der Europäischen Union (EU), dem EG-Vertrag (EGV), sind nach Art.92 Abs.1 EGV nationale Beihilfen mit der Grundsatzregel eines generellen Verbots belegt und können von der Brüsseler Kommission nur nach einem – für die Betroffenen zumeist schwer durchschaubaren – Prüfverfahren toleriert werden. Die Wirtschaftszeitung "Financial Times" konstatierte am 31. Mai 1994 anlässlich einer gegenüber der Brüsseler Kommission hart erkämpften Genehmigung einer Förderung in Höhe von 61 Millionen Pfund (ca. 150 Mio. DM) durch die Londoner Regierung für eine nordirische Textilfabrik, dass von allen Kompetenzen der EU-Kommission wohl wenige solch ein Konfliktpotential bieten wie gerade ihre Beihilfenkontrolle. (7)

Die prinzipielle Notwendigkeit von Transfers zur Unterstützung der Transformation wird von der Europäischen Union (EU) natürlich anerkannt. (8) Für die Jahre 1994 bis 1999 sind Regionalbeihilfen für die neuen Bundesländer von ca. 14 Mrd. ECU aus dem Strukturfonds der EU für die Förderung der Wirtschaftsstruktur (Ziel 1) vorgesehen. Zuvor schon wurden diesem Territorium unmittelbar nach der "Wende" der ehemaligen DDR 3 Mrd. ECU aus Mitteln der Gemeinschaft für die Jahre 1990-93 zugesprochen.

Obwohl sich damit auch das absolute Volumen der Beihilfen aus dem Budget der EU an die neuen Bundesländer als beträchtlich erwiesen hat, ist es doch im Vergleich zum Gesamtvolumen der Beihilfen, wie sie oben für 1993 bzw. 1992 genannt wurden, von untergeordneter Größenordnung.

Die überragende Bedeutung der EU-Regionalpolitik für den Transformationsprozess ergibt sich allerdings nicht so sehr aus den damit verbundenen *direkten* Transferleistungen, deren Vergabe im

Kompetenzbereich der Gemeinschaft liegt, sondern vielmehr aus dem bemerkenswerten Anspruch der EU, auch für die Vergabe derjenigen Mittel zuständig zu sein, die von der *nationalen* bzw. regionalen Regionalpolitik in Form von *nicht* gemeinschaftlich finanzierten Beihilfen jeder Art bereitgestellt werden (9).

Es ist dieser letztgenannte Aspekt der EU-Regionalpolitik und einige seiner Implikationen für den Transformationsprozess, der Gegenstand dieses Beitrages ist. Im folgenden Abschnitt soll zuerst die Beihilfenkontrolle im Kontext der vertraglichen Grundlagen der Regionalpolitik der EU kurz betrachtet werden. Danach wird die volkswirtschaftliche Würdigung der Beihilfenkontrolle im Allgemeinen erörtert und anschließend die Handhabung der Beihilfenkontrolle durch die Brüsseler Kommission im Allgemeinen und in den neuen Bundesländern im Besonderen skizziert. Besondere Probleme der Beihilfenkontrolle werden dann anhand einer Betrachtung von in gewisser Hinsicht ähnlich gelagerten Fällen in Thüringen und in Nordirland erörtert. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen und Betrachtungen werden im vorletzten Abschnitt drei besondere Problembereiche bisheriger Beihilfenkontrolle aufgezeigt. In einem abschließenden Fazit wird schließlich vorgeschlagen werden, durch eine "Zertifikatlösung" die erörterten Probleme zu lösen.

## **2. Vertragliche Grundlagen der Regionalpolitik der EU**

Die Regionalpolitik der EU hat zwei völlig unterschiedliche vertragliche Grundlagen, die man schlagwortartig als "positiv" bzw. als "negativ" bezeichnen kann. Dies führt dazu, dass auch zwei unterschiedliche Gliederungen der Brüsseler Kommission mit regionalpolitisch relevanten Verwaltungsakten befasst sind, nämlich die Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI) und die Generaldirektion Wettbewerb (GD IV). Mit diesen unterschiedlichen Ressorts können natürlich auch unterschiedliche administrative Zielsetzungen einhergehen.

Es ist somit von der Anlage der Brüsseler Regionalpolitik her zu befürchten, dass sie einen Mangel an Eindeutigkeit und administrativer Klarheit ausweist. Da zudem die EG-Regionalpolitik sich nicht gradlinig entwickelt hat, sondern ursprünglich eher dem Ziel des zwischenstaatlichen Finanzausgleichs diene, ist es nicht verwunderlich, dass in Publikationen immer wieder Klage über den "Förderdschwungel" und die "aufgeklärte Willkür" in Verbindung mit der EG-Regionalpolitik geführt wird. (10) Die Materie sollte etwas klarere Struktur erhalten, wenn die soeben angesprochene Zweiteilung erläutert wird.

Die Aktivitäten der Generaldirektion Regionalpolitik ergeben sich vor allem aus der "positiven" Vertragsgrundlage. Sie betrifft die Frage eines ausdrücklichen Mandates der Gemeinschaft für eine EG-Regionalpolitik. Sie ist erst seit der Verfassungsreform der EG durch die "Einheitliche Europäische Akte", die mit dem 1. Juli 1987 in Kraft trat, vertraglich ausdrücklich geregelt (Art. 130a bis Art.130e EWGV). Eine direkte regionalpolitische Kompetenz für die EU ergibt sich seitdem insbesondere aus Art.130 a Abs.2: "Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern."

Das dieser regionalpolitischen Aufgabenstellung entsprechende Finanzierungsinstrument ist der in Art. 130c EWGV (vom 1.7.1987) genannte "Europäische Regionalfonds", der gemäß den Vorkehrungen des damaligen Art.130 d EWGV mit anderen Fonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft-Abteilung Ausrichtung; Europäischer Sozialfonds) möglichst effizient im Hinblick auf die regionalpolitischen Zielsetzungen auszurichten war. Oberbegriff dieser im Budget der EU ausgewiesenen regionalpolitischen Finanzmassen ist der "Strukturfonds".

Die große prinzipielle Bedeutung, die die EU nunmehr der Regionalpolitik auf dieser "positiven" Basis beimisst, lässt sich daraus ersehen, dass der Strukturfonds mittlerweile ein Drittel des Budgetansatzes der EU ausmacht und nach der Agrarpolitik der finanziell zweitwichtigste Politikbereich ist. (11)

Diese regionalpolitischen Kompetenzen sind durch den seit 1. November 1993 gültigen "Maastrichter Vertrag" noch einmal erweitert worden und betreffen seitdem auch die Einrichtung und Vergabe eines "Kohäsionsfonds" und die Errichtung "transeuropäischer Netze" der Infrastruktur (Art. 130 d des EGV, d.h. dem ab 1.11.1993 durch den "Maastrichter Vertrag" umbenannten und modifizierten EWGV).

Die besondere Fragestellung der vorliegenden Untersuchung ergibt sich jedoch aus der zweiten, der "negativen" Grundlage der Regionalpolitik. Dieser Aspekt basiert auf dem alten, in Rom unterzeichneten EWG-Vertrag vom 25. März 1957, in dem Regionalpolitik als eigenständige Politik gar nicht vorgesehen war. Als nationale Staatsbeihilfe wird sie im Prinzip sogar ausdrücklich verboten

(Art.92 EGV). Nur als Ausnahme, nach einem genau geregelten Genehmigungsverfahren auf EG-Ebene (Art.93 EGV), sollten nationale Regionalbeihilfen gestattet sein. Diese Prüfungen und Entscheidungen werden von der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission vorgenommen.

### 3. **Ökonomische Grundlagen des Beihilfeverbotes**

Es mag auf den ersten Blick als zentralistische Anmaßung erscheinen, wenn die Brüsseler Kommission den Anspruch erhebt, Verbote über nationale Transferleistungen an Rezipienten in Teilregionen einzelner Mitgliedsstaaten aussprechen zu können. Tatsächlich ist dies aber ein schon lange gültiges Vertragselement, auf das sich alle Signatarstaaten der EU bzw. der EG hatten einigen können. Sie müssen also alle ein eigenes Interesse an solch einem Arrangement gehabt haben. Aus dieser Feststellung ergeben sich zwei Fragen:

- Welcher Art ist das *generelle* Interesse der Mitgliedstaaten der EU an einem prinzipiellen Beihilfeverbot und
- warum musste dieses Interesse durch die supranationale Regelung der Art 92 ff. EGV verfolgt werden?

Die gängige Begründung für die Grundsatzregel des Beihilfeverbots des Art. 92 Abs. 1 EGV lautet, dass staatliche Wirtschaftsförderung wettbewerbsverfälschend sei und deswegen der in Art. 3 lit f EGV aufgeführten Tätigkeit der Gemeinschaft zuwiderläuft, nämlich der "Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt". Diese Orientierung der EG bzw. EU wird wiederum mit der aus dem 18. und 19. Jahrhundert überkommenen Freihandelsdoktrin der ökonomischen "Klassiker" Adam Smith und David Ricardo begründet, die von der Optimalität der Allokation in einem Wirtschaftssystem mit vollkommener Konkurrenz ausgeht.(12)) Diese Sichtweise deckt sich auch mit dem Vertragstext, denn in Art. 92 Abs. 1 EGV wird das Beihilfeverbot nur insofern ausgesprochen, wie die Merkmale "Wettbewerbsverfälschung" und "Handelsbeschränkung zwischen Mitgliedsländern" erfüllt sind. Diese Begründung des Beihilfenverbots kann aber aus ökonomischer Sicht nicht ganz überzeugen.

Akzeptiert man nämlich das klassische Postulat der Optimalität der Allokation unter Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs, so sollte sich als nächster logischer Schritt die Frage ergeben, warum sich solch ein optimaler Zustand nicht schon allein aufgrund der spontanen Interaktionen der Wirtschaftssubjekte bzw. der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen einstellt. Warum bedarf man zu seiner Verwirklichung des bürokratischen Apparates einer EG-Kommission in Brüssel? Wieso sollte zudem die supranationale EU-Bürokratie - die ja zumeist räumlich und institutionell noch weiter entfernt ist vom regionalen Geschehen als die nationalen Bürokratien - eher zum angestrebten Optimalzustand führen als die nationale Verwaltungsebene? Es gibt Ökonomen, die auf der Grundlage der Theorie des fiskalischen Föderalismus dafür plädieren, dass nicht die *niederen*, sondern die *höheren* Gebietskörperschaften mit einem generellen Beihilfeverbot belegt sein sollten. (13)

Die neuere Handelstheorie der Volkswirtschaftslehre beantwortet diese Fragestellungen unter Bezugnahme auf das spieltheoretische Modell des "Gefangenendilemmas". Nach diesem Argumentationsmuster führt die "spontane" Interaktion von Außenhandel betreibenden Einzelstaaten, denen die Option der regionalen Beihilfe offen steht, zu einer suboptimalen Allokation nicht deswegen, weil sie die Allokation unmittelbar verschlechtert, sondern weil die Beihilfenstrategie als isolierte Aktion zu einer *Verbesserung* der ökonomischen Situation in jedem der agierenden Nationalstaaten führen wird. Das "Dilemma" bei einer nach strategischen Gesichtspunkten betriebenen Handelspolitik ist dann folgendes: Entschließt sich ein bestimmter "Staat A" im Alleingang, getreu den klassischen Maximen der Nichtintervention, seinen heimischen Exporteuren keine Beihilfe zu gewähren, so muss er damit rechnen, dass ein konkurrierender "Staat B" nicht unbedingt die gleiche Zurückhaltung übt. Gewährt "Staat B" seiner Wirtschaft durch regionale Beihilfen einen Wettbewerbsvorteil im Außenhandel gegenüber "Staat A", so hat dies zur Folge, dass "Staat B" sich trotz kostspieliger Subventionen per Saldo besser stellt, gleichzeitig die Anbieter aus "Staat A" vom Markt verdrängt werden und ihnen Verluste zugefügt werden. Um diese Verluste zu mindern, bleibt "Staat A" nichts anderes übrig, als entgegen seiner ursprünglichen Absicht seiner eigenen Wirtschaft nun auch kompensierende Beihilfen zu gewähren. Die Wirkungen der beiden staatlichen Beihilfen bezüglich der Marktanteile heben sich aber auf.

Das Endresultat des im letzten Abschnitt skizzierten "Subventionswettlaufs" ist, dass die nationalen Steuerzahler den ausländischen Käufern der Exportgüter zu verbilligten Produkten verhelfen, den

subventionierenden Staaten selber aber kein absoluter Vorteil mehr aus den Beihilfen erwächst. Subventionsabbau in nationalem Alleingang eines "zu Besinnung" gekommenen Staates ist aber nicht zu verwirklichen, weil das Streichen der Subventionen zum Zusammenbruch der heimischen Exportindustrie führt, was noch höhere Verluste als die weitere Gewährung von Beihilfen verursachen würde. Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann dann in der Beauftragung einer supranationalen "Kommission" mit einer generellen Beihilfenkontrolle liegen.

Die Formulierung eines generellen Beihilfeverbotes durch die Signatarstaaten des EGV und die Beauftragung der EU-Kommission mit seiner strikten Überwachung erscheint vor dem Hintergrund dieser Argumentation als Versuch, im Rahmen der Gemeinschaft dem soeben skizzierten handelspolitischen "Gefangenendilemma" zu entkommen. Wenn diese Sicht akzeptiert wird, dann ist aber das Grundübel staatlicher Beihilfen nicht die *Beschränkung*, sondern die *Übertreibung* des Wettbewerbs: in dem soeben betrachteten Subventionsfall wird nämlich die Konkurrenz der Unternehmen keineswegs beseitigt, sondern vielmehr durch staatliche *Subventionskonkurrenz* flankiert und so potenziert. Zudem ist das unmittelbare Resultat solcher Subventionswettläufe nicht notwendigerweise *Beschränkung*, sondern eventuell *Ausweitung* des Handels, da ja die durch allseitige Subventionierung verbilligten Produkte tendenziell mehr Absatz finden dürften, als wenn die Produkte unsubventioniert und somit teurer geblieben wären.

Es ist zwar müßig, sich an dieser Stelle mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die juristische Operationalisierung des Beihilfeverbotes in Art. 92 EGV der Staatsräson der Signatarstaaten hinreichend entspricht. Es sollte aber abschließend für eine spätere Bezugnahme noch einmal betont werden, dass die dieser ökonomischen Begründung der Beihilfenkontrolle zugrunde liegende Argumentation jener der den Freihandel postulierenden "Klassiker" in wesentlichen Punkten entgegengesetzt ist: Hier wird als Bezugszustand nicht die "klassische" vollkommene Konkurrenz atomistisch kleiner Marktteilnehmer unterstellt, sondern es wird realistisch erweise von rivalisierender Konkurrenz zwischen Anbietern ausgegangen, die, wenn sie sich behaupten können, typischerweise einen nicht unbeträchtlichen Anteil an den umkämpften Märkten haben werden. Die produktionstheoretische Grundlage dieser Argumentation beruht auf der Einsicht, dass in der industriellen Produktion typischerweise "Skalenerträge" vorherrschen, d.h., dass mit höherer Ausbringungsmenge in vielen Industriezweigen die Stückkosten sinken.

Die große Bedeutung von "Skalenerträgen" wird übrigens auch in Publikationen der Brüsseler Kommission akzeptiert, wenn es darum geht, die positiven Wirkungen der Verwirklichung des Binnenmarktes darzustellen. Es ist aber zu fragen, ob die Kommission in der Handhabung der Beihilfenkontrolle diesem Gesichtspunkt in einer Weise Rechnung trägt, die den Transformationsprozess in den neuen Bundesländern hinreichend unterstützt.

#### **4. Die generelle Handhabung der Beihilfenkontrolle durch die Brüsseler Kommission**

Die Brüsseler Kommission hat als "Hüterin der Verträge" seit langem darauf geachtet, dass das Beihilfeverbot eingehalten wird und sieht auch in Zukunft eine ihrer wichtigen Aufgaben darin, für eine noch striktere Einhaltung der Beihilferegeln zu sorgen, wie EG-Kommissar Van Miert (1993) kürzlich unterstrich. Sie hat den Beihilfenbegriff, der im Vertrag nicht definiert ist, inhaltlich sehr umfassend ausgefüllt. Er deckt sowohl direkte Finanzbeihilfen ab als auch Steuernachlässe. Eine Beihilfe liegt für die Kommission auch vor, wenn von staatlicher Seite Güter und Dienste für einen geringeren Preis als den marktüblichen abgegeben werden oder wenn "die Verkaufsbedingungen... von den im Geschäftsverkehr üblichen Gepflogenheiten und Kriterien in einem (erheblichen) Maße abweichen" (14). Dabei wird auch der Staatsbegriff extensiv ausgelegt und betrifft nicht nur die Zentralregierung, sondern auch die Gebietskörperschaften, wie z.B. die deutschen Bundesländer und Anstalten, wie z.B. die Treuhandanstalt.

Zur Erhöhung der Transparenz ihrer Entscheidungen hat die Kommission detaillierte Darstellungen ihrer generellen Vorgehensweise publiziert sowie für einzelne Sektoren (Automobile, Schiffbau, Stahl, synthetische Fasern, Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr) spezielle Vorgehensweisen beschlossen. (15)

Der Europäische Gerichtshof hat die extensive Auslegung der Kontrollkompetenzen durch die Kommission weitgehend gedeckt. So braucht die Kommission in der Anwendung des Beihilfeverbotes des Art.92(1) EGV nicht nachzuweisen, dass der Handel zwischen Mitgliedsländern durch eine Beihilfe tatsächlich verfälscht wird. Es genügt der Nachweis, dass er verfälscht werden *könnte* (16).

Die Kontrollkompetenzen der Kommission sind allerdings vertraglich beschränkt. Ausdrücklich zugelassen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind Beihilfen,

- die sozialer Art sind und an einzelne Verbraucher gerichtet sind (Art.92(2a) EGV),
- die der Beseitigung von Nachteilen dienen, die durch Naturkatastrophen u.a. verursacht wurden (Art.92(2b) EGV),
- die mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind, die sich aus der Teilung Deutschlands ergeben (Art.92(2c) EGV).

Außerdem nennt Art.92(3) EGV unter den Buchstaben a) bis e) eine Reihe von Beihilfen, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden *können*. Dazu gehören:

- Beihilfen für Regionen mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung und
- gewisse strukturelle Beihilfen zur Entwicklung von Wirtschaftszweigen und Regionen, soweit sie in ihren handelspolitischen Auswirkungen den gemeinsamen Interessen nicht zuwiderlaufen.

Die Kommission geht aber davon aus, dass auch die Ausnahmeregelungen nicht zu einer pauschalen Sanktionierung von Subventionen führen dürfen und fordert im Genehmigungsfall den Nachweis einer Anzahl von Merkmalen, (17) insbesondere:

- Die Beihilfe muss wirtschaftlich notwendig sein, um den genannten Effekt zu bewirken, d.h., dass eine bestimmte förderungswürdige Maßnahme ohne Beihilfengewährung nicht durchgeführt werden würde.
- Umfang und Laufzeit der Beihilfe müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel stehen, das mit der Beihilfengewährung verfolgt werden soll.
- Betriebsbeihilfen und Exportbeihilfen für den innergemeinschaftlichen Handel sind in jedem Fall verboten.
- Durch eine ausnahmsweise gestattete Beihilfe muss das Gemeinschaftsinteresse gefördert werden, nicht nur ein nationales oder gar ausschließliches Firmeninteresse.
- Die Beihilfen sollten kohärent sein mit den generellen Gemeinschaftspolitiken.

Unter dem letztgenannten Gesichtspunkt würde es insbesondere den Entscheidungsprinzipien der Gemeinschaft widersprechen, eine Subvention zu genehmigen, wenn ein Wirtschaftsbereich mit Überkapazitäten und scharfem innergemeinschaftlichen Wettbewerb unter regionalpolitischen Gesichtspunkten in einem bestimmten Mitgliedsland Beihilfen erhält. Solch ein Sektor findet sich z.B. in der Synthesefaserindustrie, auf die aus aktuellem Anlass in einem folgenden Abschnitt zurückgekommen werden soll. Aus dem Neunzehnten Bericht über die Wettbewerbspolitik geht beispielsweise hervor (18), dass die Kommission die Mitgliedsstaaten davon informierte, "dass sie alle Beihilfevorhaben gleich welcher Art unabhängig von der Art und Beschaffenheit des betreffenden Erzeugnisses weiterhin negativ beurteilen wird, wenn diese bewirken, dass sich die Nettoproduktionskapazität des Sektors synthetische Fasern (der die Produktion von Polyamidfasern und -garnen sowie die Texturierung dieser Garne einschließt) erhöht".

Diese Ausnahmeregelungen und Sonderkriterien für statthafte Beihilfen führen zu einem differenzierten Prüfverfahren im Rahmen der Beihilfenkontrolle der Kommission, das hier nicht detailliert dargestellt werden kann, das aber von der Kommission publiziert wurde und in der Literatur ausführlich abgehandelt wird. (19)

Bei all diesen Erörterungen stellt sich neuerdings die Frage nach der "Subsidiarität" - einem Begriff, den erst der Maastrichter EU-Vertrag ausdrücklich in das Verfassungswerk der EU eingeführt hat und durch den die Mitgliedsländer vor übertriebenem Regelungswunsch auf Unionsebene geschützt werden sollen. Der für die Wettbewerbspolitik verantwortliche Vizepräsident der Brüsseler Kommission Karel Van Miert (1993) sieht dieses Prinzip im Bereich der Beihilfenkontrolle der Kommission als vom Anfang der Verträge an gesichert, weil es den Mitgliedsländern doch unbenommen bleibe, durch Subventionen ihre nationalen Wirtschaften zu entwickeln und weil andererseits der Wettbewerb im EWG-Vertrag kein absolutes Prinzip sei und demgemäß die Wettbewerbskontrolle kein Selbstzweck sein dürfe. Allerdings geht diese Sicht der Subsidiaritätsproblematik meiner Ansicht nach am Problem der Beihilfenkontrolle insofern vorbei, als das oben beschriebene "Gefangenendilemma" ja gerade illustrierte, dass aus sachlogischen Gründen eine zentrale Aufsicht von allen Parteien *gewünscht* sein kann und dann das Subsidiaritätsprinzip in diesem Bereich gerade nicht zu einem Verbleib von

Kompetenzen bei den Mitgliedsländern führt. Auch Karel Van Mierts (1993) Nennung der "de minimis"-Regelung der Kommission, derzufolge Beihilfen innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraums zugelassen sind, wenn sie bis zu 50.000 ECU pro Ausgabenkategorie, höchstens aber für ein Unternehmen 100.000 ECU insgesamt betragen (20), überzeugt nicht als Beispiel für die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, weil in strukturschwachen Grenzregionen auch solch "minimale" Beihilfen von den nicht begünstigten Konkurrenten als beträchtliche Verfälschung des innergemeinschaftlichen Handels angesehen werden können, wie z.B. anhaltende Diskussionen im trierisch-luxemburgischen Gebiet immer wieder zeigen. Kurzum: das Subsidiaritätsprinzip dürfte auf dem Gebiet der Beihilfenkontrolle nicht durch ein partielles Gewährenlassen seine angemessene Berücksichtigung durch die Kommission finden. Vielmehr sollte nationalen oder regionalen Partikularinteressen durch neue Ausgleichsmechanismen Rechnung getragen werden, auf die später noch einmal kurz eingegangen werden soll. (21)

### **5. Die spezielle Handhabung der Beihilfenkontrolle durch die Brüsseler Kommission für die Neuen Bundesländer**

Es sollte nicht übersehen werden, dass die Deutsche Einigung die EG-Kommission im Hinblick auf ihre ambitionierte Beihilfenkontrolle vor sehr beträchtliche Probleme stellte, die die Kommission mit schnellen, und großzügigen Entscheidungen angegangen ist. In diesem Zusammenhang wurde aber noch einmal die generelle Problematik der Beihilfenkontrolle durch die Kommission akut, und es stellte sich wiederum die Frage nach der Art des mit der EG-Regionalpolitik verbundenen Interessenausgleichs. Als wichtigste Probleme kann man dabei die bekannten Fragen nach Konsistenz und Transparenz der Kommissionsentscheidungen ansehen.

Die Kommission hatte noch zu Zeiten der DDR den Anspruch erhoben, dass alle Transfers an dieses Gebiet der Beihilfenkontrolle der Art. 92 und Art. 93 EGV unterworfen werden und auch Überweisungen von einem Fiskus an einen anderen in diesen Anspruch einbezogen. Wie die Kommission (1990; S.23) erklärte, würden jene Passagen des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, die Strukturmaßnahmen (Art. 14 des Staatsvertrages) und die Finanzdarlehen (Art. 14 des Staatsvertrages) für die DDR zum Gegenstand haben, "Beihilfemaßnahmen zugunsten der DDR beinhalten, die nur mit Zustimmung der Bundesbehörden durchgeführt werden können und direkt oder indirekt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. [Deswegen] vertritt die Kommission die Ansicht, dass diese Beihilfen ebenfalls auf ihre Übereinstimmung mit Artikel 92 und 93 des EWG-Vertrags geprüft werden müssen."

Mit diesem Anspruch hat die Kommission Zahlungen von einer Gebietskörperschaft "Bundesrepublik Deutschland" zugunsten einer anderen Gebietskörperschaft "DDR" als ihrer Beihilfenkontrolle unterworfen deklariert, und es wäre sicher interessant, genauer zu untersuchen, ob bei strikter Anwendung dieses Prinzips nicht auch der horizontale Länderfinanzausgleich der Bundesrepublik oder andere Unterstützungszahlungen von einer Gebietskörperschaft zu einer anderen nach dem gleichen Grundsatz von der Kommission kontrolliert werden müssten. Glücklicherweise wurde die Problematik der Transfers zur DDR mit Beitritt der neuen Bundesländer am 3. Oktober 1990 gegenstandslos. Dennoch bleibt die Frage nach der Allgemeingültigkeit des zitierten Prinzips.

Ein besonderes Problem für die Prinzipientreue der EG-Kommission in punkto "Beihilfenkontrolle" stellten sicherlich die Aktivitäten der Treuhandanstalt dar. Der Beitrag von Kabinettschef von Donat (1994b) erläutert in Abschnitt 4 die "Mischkalkulation", die die Treuhandanstalt bei ihren Veräußerungen oft zugrunde legen musste und die die Preisgestaltung für die verkauften Objekte sehr undurchsichtig machte. Die endlosen Debatten in Deutschland über die Seriosität der Aktivitäten der Treuhandanstalt illustrieren dies hinreichend. Wurden ursprünglich Milliarden Gewinne aus der Aktivität der Treuhandanstalt veranschlagt, so hat sie tatsächlich Milliardenverluste realisiert. Stellt die Differenz nur falsche Markteinschätzung und kriminelle Machenschaften dar oder etwa auch Beihilfen im Sinne des Artikel 92 EGV? Als Kommissionsvertreter hat Herr von Donat (1994b) die Ansicht vertreten, die Kommission habe die Aktivitäten der Treuhandanstalt im Hinblick auf die Beihilfenkontrolle "adäquat begleitet". Wenn man allerdings den Aufwand an Überprüfung bedenkt, den ein einziges Grundstücksgeschäft zwischen Berliner Senat und Daimler-Benz AG hervorgerufen hat (Kommission (1992)), dann kann man sich durchaus denken, dass es Meinungen gibt, die Kommission habe bei der Arbeit der Treuhandanstalt nicht immer solch einem hohen Standard an Kontrolle entsprochen.

Im gegenwärtigen Kontext der Transformationsproblematik ist an der Beihilfenkontrolle der Kommission vielleicht besonders bemerkenswert, dass sie den Tatbestand der Systemtransformation nicht als relevant erachtet. Der EG-Vertrag bietet ja die Möglichkeit, Beihilfen zu genehmigen, die mit wirtschaftlichen Nachteilen in Zusammenhang stehen, die sich aus der Teilung Deutschlands ergeben (Art.92(2c) EGV). Da mit der Teilung Deutschlands sich auch eine Konfrontation von Wirtschaftssystemen ergab, hätte eine weite Interpretation dieser Vertragspassage eine Sonderbehandlung von Unterstützungen ermöglicht, die nicht so sehr auf der Idee der Flexibilität in Einzelfallentscheidungen basieren würde, wie das nun beispielsweise bei der Behandlung der Treuhandproblematik der Fall ist. Tatsächlich hat sich die Kommission wohl darauf verständigt, nur Infrastrukturmaßnahmen im Kontext von Art.92(2c) EGV in Erwägung zu ziehen. (22)

Nun könnte man sich in der Tat dahingehend verständigen, dass es bei der Beihilfengewährung primär auf die Notwendigkeit der Förderung ankommen solle, nicht aber auf den Grund für diese Notwendigkeit. Wenn aber angesichts ähnlich gelagerten Förderungsbedarfs bei der Genehmigung mit so viel - an sich positiv zu bewertender - Flexibilität reagiert wird, dass von eklatanter Ungleichbehandlung gesprochen werden kann, muss die Kommission gewärtig sein, dass ihre systematische Begründung von Beihilfenkontrolle - und damit die Legitimität der Entscheidungen der Kommission - in Zweifel gezogen wird.

### **6. Eine Fallstudie zu einer Beihilfenentscheidung für Thüringen**

Eine Konsequenz der Einordnung der Beihilfenkontrolle für die neuen Bundesländer in den Kanon der bestehenden Regelungen ist, dass der besonderen Situation des dortigen Produktionsapparates nicht immer adäquat Rechnung getragen werden kann. Diese Behauptung kann illustriert werden, wenn man den bereits erwähnten Fall der "Hualon"-Subventionierung vergleicht mit einem ähnlich gelagerten Fall der Subventionierung in Thüringen.

Im Falle der "Hualon"-Gesellschaft soll in der Nähe von Belfast (Nordirland, Vereinigtes Königreich) eine Fabrikanlage neu gebaut werden, die 23.000 Tonnen Synthefasern herstellen wird, welche von europäischen Textilherstellern verarbeitet werden sollen. Das Fördervolumen wird 61 Millionen Britische Pfund bei einer Gesamtausgabe von 157 Millionen Pfund (39%) betragen. Der französische und der britische Textilverband haben hiergegen auf das schärfste protestiert. Die Presse (Financial Times, 51.5.1994, S.8) berichtete, dass noch vor einem Jahr die jetzt die Genehmigung erteilende EG-Kommission ausdrücklich erklärte, es sei nichts dran am Argument der britischen Regierung, dass diese neuen Produktionskapazitäten die Importe aus Drittstaaten außerhalb der Kommission ersetzen würden. Die Autoren Luesby und Jon-quieres (1994) haben dokumentiert, dass die industriepolitischen Experten der EG darauf hingewiesen haben, dass es sich bei diesem Projekt keineswegs um innovative Produkte oder Produktionsweisen handele. Gleiche Techniken werden von der taiwanesischen Muttergesellschaft Hualon und anderen bereits in Asien unter weitaus günstigeren Kostenbedingungen in Asien eingesetzt, so dass die zukünftige Produktion der neuen nordirischen Tochtergesellschaft im Weltmaßstab kaum konkurrenzfähig sein dürfte. Es wird in diesem Artikel des Weiteren dokumentiert, dass Kommissar Van Miert gerade hierin einen Bewilligungsgrund sah: das Projekt sei einzigartig, denn alle anderen Investoren in Europa setzten auf Hochtechnologie. Folglich sei doch diese Produktionsstätte gar kein Konkurrent in Europa. Seine Genehmigungsempfehlung sei sodann von der gesamten Kommission ohne Gegenstimme mitgetragen worden. Das referierte Argumentationsmuster ist natürlich für die Neuen Bundesländer von beträchtlichem Interesse: wenn sogar der *Neubau* von vergleichsweise rückständigen Produktionsstätten genehmigungsfähig ist, wie viel stärker förderungswürdig müssten dann die bereits bestehenden Produktionsstätten aus DDR-Zeit sein – zumal sie ja nicht nur materielles Kapital sondern auch Humankapital mit entsprechend spezialisierten Facharbeitern und Ingenieuren verkörpern. Tatsächlich hat im Fall der Synthefaserproduktion der ehemaligen DDR die Kommission entsprechend den Sonderrichtlinien für diesen Produktionssektor auf eine Reduktion der Produktionskapazitäten gedrungen.

Wie aus einer in der Zeitschrift "Agence Europe" vom 30.12.1993 (Nr. 6138, S.8) veröffentlichten Beihilfeentscheidung der Kommission bezüglich der Statthaftigkeit einer Beihilfe für die Synthefaserhersteller in "SST Garngesellschaft" in Thüringen hervorgeht, ist die Kommission keineswegs bereit, in den Neuen Bundesländern dem gleichen Argumentationsmuster zu folgen, das sie im Hualon-Fall für Nordirland akzeptabel fand: Im Fall der "SST Garngesellschaft" war die Kommission nur bereit, eine Subvention in Höhe von 2,5 Millionen ECU und eine Steuerermäßigung in Höhe von 750.000 ECU zu genehmigen, wenn damit eine Reduktion der globalen Kapazität zur Synthefaserproduktion in den Neuen Bundesländern gegenüber der ursprünglichen Produktion zu



DDR-Zeiten einherginge. Wie "Agence Europe" erläuterte, soll damit gewährleistet sein, dass auch in Zukunft die globale Produktionskapazität in den Neuen Bundesländern nicht über 143 075 Tonnen steigt – was einer Reduktion gegenüber den ursprünglichen Kapazitäten um 25% entspricht. In absoluten Beträgen wäre das eine Reduktion von ca. 47.000 Tonnen. Während also im Fall der "Hualon"-Gesellschaft in Nordirland eine *Produktionsausweitung* um 23.000 Tonnen beihilfefähig sein soll, ist in den Neuen Bundesländern die Beihilfegewährung an eine *Abnahme* der Kapazität um den doppelten Betrag gebunden.

dass diese Ungleichbehandlung bzw. die im Dezember 1993 veröffentlichten Auflagen für die Synthesefaserproduktion in den Neuen Bundesländern ohne größere öffentliche Debatte hingenommen wurde, mag an Besonderheiten der aktuellen Interessenlage bezüglich der zu fördernden Unternehmung und bezüglich des nationalen Engagements für den Chemiestandort "Neue Bundesländer" sein.

Aber auch ohne akuten öffentlichen Druck in dieser Frage bieten die soeben referierten beiden Fälle Überlegungen über die systematische Grundlage der aktuell praktizierten Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission an.

### **7. Einige prinzipielle Überlegungen zur Rolle der Beihilfenkontrolle im Transformationsprozess**

Das Grundproblem, das die Beihilfenkontrolle der EU lösen soll, ist nicht eines von zu wenig, sondern von "zu viel" Wettbewerb. Die Aufgabe, die die Signatarstaaten der Kommission im Kontext der Wettbewerbspolitik bezüglich der Beihilfenkontrolle stellten, ist die Vermeidung von Subventionskonkurrenz. Diese Aufgabe ist problematisch in mindestens dreifacher Hinsicht:

- Weil die Tendenz zur Subventionszahlung durchaus vernünftige ökonomische Gründe haben kann – so lange wie man eine Ausnahme nur für einen einzigen Subventionsempfänger, nämlich den eigenen nationalen Günstling, durchdrücken kann-, deswegen wird es eine beständige Tendenz unter den Mitgliedsländern der EU geben, die selbst gewollten Beihilferegeln zu durchbrechen, wie an dem oben referierten Fall der "Hualon"-Subventionen erkennbar ist. Der Druck der britischen Regierung in dieser Angelegenheit ist somit zwar als regelwidrig, aber auch als – in einem sehr eingegengten Blickwinkel – ökonomisch rational anzusehen, allerdings in einer Situation, in der die Angebotsexpansion des eigenen Lieferanten sehr wahrscheinlich mit ökonomischen Verlusten für einen anderen "Partner" unter den Mitgliedsstaaten einhergehen wird. Es gibt somit bei diesen Spielregeln ein beständiges "moral hazard"-Problem, d.h. in diesem Kontext ein Problem der moralisch konsistenten Argumentation, wenn es um Beihilfenkontrolle einerseits *im Prinzip* und andererseits um Beihilfenkontrolle *im Konkreten* geht.
- Wenn die Zielsetzung besteht, dass Wettbewerbspolitik zu einer Vermehrung von Wettbewerb führen soll- und dies ist doch wohl, *modulo* einiger industriepolitischer Überlegungen, in der Tat die Zielsetzung der Gemeinschaft – dann ist es zumindest bemerkenswert, dass in einem Bereich Wettbewerb *unterbunden* werden soll, nämlich der Wettbewerb der Gebietskörperschaften bezüglich der Subventionen. Seit langem hat es Reformvorschläge gegeben, die gerade eine Verstärkung des Wettbewerbs unter den Gebietskörperschaften bewirken sollen. Diese Vorschläge reflektieren aber nicht hinreichend das oben referierte "Gefangenendilemma", das in der Tat eine Reglementierung des Wettbewerbs der Regionen erforderlich macht. Es ist aber fraglich, ob diese Reglementierung in einem prinzipiellen Wettbewerbs*verbot* bestehen muss.
- In ihrem Bemühen, zu "gerechten" und allgemein akzeptablen Lösungen zu kommen, geht die Kommission davon aus, dass es in den "Problemsektoren", wie Synthesefasern, Stahl u.s.w. zu einem regional gleichverteilten Kapazitätsabbau kommen sollte. Ausfluss dieser Grundvorstellung war die im letzten Abschnitt referierte Auflage der Kommission für die Neuen Bundesländer bezüglich des Kapazitätsabbaus in diesem Bereich. Wenn aber in der Tat in diesen Problemsektoren "Skalenerträge" realisiert werden können, ist eine Politik des regional "ausgewogenen", d.h. gleichverteilten Kapazitätsabbaus natürlich eher ein Weg zur *Vermeidung* skaleneffizienter Produktion und nicht primär einer zu ihrer Realisierung.

Die Problembereiche, die nach dieser Aufzählung mit den Stichworten a) "moral hazard", b) Förderung des Wettbewerbs und c) Nutzung von regionalen Vorteilen umrissen werden können, sind natürlich ganz besonders relevant für EU-Regionen im Transformationsprozess: a) sind es Regionen, die wohl kaum den gleichen Lobbyismus entfalten können, wie ihn beispielsweise Großbritannien für Nordirland im "Hualon"-Fall offensichtlich betrieben hatte – im Spiel mit doppelten Standards haben sie aus ihrer Situation bedingt die schlechtere Ausgangsposition; b) sind es Regionen, deren Wettbewerbspotential

im Subventionswettbewerb aus eigener Kraft heraus gering ist, auf fremde Kraft aber in einem forcierten Subventionswettbewerb aber kaum in ausreichendem Maße gerechnet werden kann; c) Wurde gerade in diesen Regionen in der von Zentralplanung geprägten Vergangenheit auf technologische Großstrukturen gesetzt, die aber damals schon nicht ihre optimale Skala erreichen konnten. Soll hier nun eine Kapazitätsreduktion in *allen* strukturell problematischen Produktionszweigen Voraussetzung für Wirtschaftsförderung sein, ist eine Fortdauer oder gar Potenzierung von suboptimalen Produktionsstrukturen nur allzu wahrscheinlich.

## **8. Fazit und Ausblick**

Aus diesen Betrachtungen folgt, dass die Beihilfenkontrolle der EU sehr wohl ein Transformationsproblem besonderer Art darstellen kann, so dass die im Titel dieses Beitrages gestellte Frage durchaus positiv, beantwortet werden kann. Umgekehrt stellt auch die Transformation, insbesondere in der Form der rapiden Vermarktung von Vermögenspositionen durch die Treuhandanstalt, ein Problem für die Glaubwürdigkeit und Transparenz der Beihilfenkontrolle der EU-Kommission dar. Die aufgezeigten Probleme sind aber nicht spezifisch für den Transformationsprozess und so stellt sich die Frage, ob sie nicht zu einem Umdenken bezüglich der Beihilfenkontrolle der EU zum Anlass genommen werden sollten. Die Richtung solch eines möglichen Umdenkens sei zum Abschluss noch kurz skizziert.

Die Erörterung oben in Abschnitt 3 des bekannten "Gefangenendilemmas" bei einer Subventionierung des jeweils heimischen Anbieters hat gezeigt, dass in dem dort dargestellten Beispiel die eigene Subvention immer auch die ökonomische Situation eines anderen tangiert - im Falle eines Konkurrenten natürlich negativ. Von daher kann man in diesem Zusammenhang von einem "negativen externen Effekt" der eigenen Subvention auf die Wohlfahrt einer anderen Region ausgehen.

Wie man mit "externen Effekten" effektiv umgeht, wird in der Wirtschaftswissenschaft schon lange diskutiert. So hat man in dieser Diskussion nachgewiesen, dass beispielsweise im Umweltbereich bei Vorliegen von solchen externen Effekten, die ein "Marktversagen" ausweisen, nicht nur mit Ge- und Verboten reagiert werden soll, sondern dass mit diesem Phänomen unter Nutzung von neu zu installierenden Marktprozessen umgegangen werden soll. Die konkrete Umsetzung dieser Idee schlug sich nieder in dem Vorschlag der Schaffung von handelbaren "Emissionszertifikaten" – ein theoretischer Ansatz, der derzeit in Kalifornien umgesetzt werden soll.

Analog zur Diskussion in der Umweltpolitik kann man nun auch im Kontext der Regionalpolitik die Frage aufwerfen, ob nicht entsprechende handelbare Beihilfenzertifikate, d.h. also verbriefte Subventionsgenehmigungen mit einem eigenen Sekundärmarkt, eine Möglichkeit zur Lösung einiger der hier aufgeworfenen Probleme darstellen könnten: Durch die freiwillige Umverteilung von beschränkten Subventionserlaubnissen unter den Mitgliedsländern wäre es möglich, nicht nur auf die europaweit durch die Kommission zugewiesenen, regional breit gestreuten Kapazitätsabbau zu setzen. Durch handelbare Subventionszertifikate könnte eine Region mit sehr vielen Problembereichen, wie insbesondere die Transformationsregionen, die von Auflagen zum Kapazitätsabbau in besonders vielen Wirtschaftszweigen (Automobile, Werften, Stahl, Textilien, Braunkohle) konfrontiert sind, durch einen überdurchschnittlichen Abbau in dem einen Produktionszweig sich in wahrstem Sinne des Wortes den Ausbau in einem anderen Produktionszweig "erkaufen". Handelbare Subventionszertifikate hätten zudem den wichtigen Nebeneffekt, dass sie selber Vermögentitel darstellen, so dass sie zu einem Instrument des interregionalen Vermögensausgleichs werden könnten. Durch die Verquickung von regionaler Umverteilungspolitik und Strukturpolitik wäre die Zertifikatslösung zudem geeignet, die in Abschnitt 2 beschriebene eigenartige Teilung der EU-Regionalpolitik zwischen den Generaldirektionen IV und XVI der Kommission zu vereinheitlichen.

Für die aktuellen Probleme Thüringens mag dieser Ausblick noch viel zu ferne Realisierungschancen bieten. Transformationsprobleme werden aber noch lange Gegenstand regionaler und gemeinschaftlicher Regional- und Wirtschaftspolitik sein. Die aktuellen Erfahrungen der Wirtschaftstransformation in den Neuen Bundesländern sollten deswegen genutzt werden, nicht nur aktuelle Anpassungen in diesen Politikbereichen vorzunehmen, sondern dabei auch prinzipiell neue Perspektiven aufzuzeigen.

## Anmerkungen

- (1) Funkschmidt (1994), S.43
- (2) Das Statistische Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland weist im Einkommensverteilungskonto aus, dass z.B. 1990 an die privaten Haushalte im früheren Bundesgebiet ca. 368 Mrd. DM an Sozialleistungen gezahlt wurden.
- (3) Zitat und Zusatz aus Nolte und Ziegler (1994), S.66
- (4) So ermittelt Biehl (1993), S.36, Tabelle 4 in regionalpolitischem Zusammenhang für 1992 einen Transfer von nur 199 DM (Ost-Berlin) bis 386 DM (Mecklenburg-Vorpommern) je Einwohner aus dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept der EG für 1991-1993 und dem Einundzwanzigsten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".
- (5) Siehe zu dieser Kontroverse den Artikel von Reicherzer (1994).
- (6) Siehe hierzu die Diskussion zwischen Klodt (1992) und Furstenberg (1992)
- (7) Siehe Luesby u. Jonquieres (1994)
- (8) (8) Anmerkung zu den verwendeten Bezeichnungen: Nach der "Drei-Säulen-Theorie" umfasst der durch den Maastrichter Vertrag geprägte Begriff "Europäische Union" (EU) die drei Komponenten: Europäische Gemeinschaften (EG), Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und Sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Die EG wiederum basiert auf den drei Verträgen EGKSV, EAGV und EWGV, die die drei Gemeinschaften "Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl", "Europäische Atomgemeinschaft" und "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" begründeten. Letztere ist durch den Maastrichter Vertrag in "Europäische Gemeinschaft" umbenannt worden und der entsprechende Vertrag wird nun als EGV abgekürzt. Oft wird in der Literatur "EG" und "EU" als austauschbares Kürzel für die europäische gemeinschaftliche Ebene verwendet. Entsprechend wird mit den Vertragsbezeichnungen "EWGV" und "EGV" verfahren.
- (9) Für die Einreihung der Beihilfenkontrolle in das wirtschaftspolitische Instrumentarium der EG siehe z.B. von Donat (1994a; S.35), wo die Beihilfenkontrolle bzw. die Genehmigung durch die Kommission von Beihilfen, die von Bund, Ländern oder Gemeinden gewährt werden, an erster Stelle der regionalpolitischen bzw. wettbewerbspolitischen Instrumente der EG genannt wird.
- (10) Siehe z.B. Hölscheidt (1993), S.478: "Diese Politik [i.e. EG-Regionalpolitik] ist äußerst kompliziert und intransparent, ein Befund, der durch die Ausdehnung auf die neuen Länder nicht verursacht, sondern nur verstärkt worden ist."
- (11) Für eine etwas ausführlichere Darstellung der bisher skizzierten "positiven" regionalpolitischen Orientierungen der Europäischen Gemeinschaften siehe z.B. Ries (1994).
- (12) Siehe z.B. Müller-Graff (1992), S.43
- (13) Vgl. Soltwedel (1987), S.138: "Wenn direkte Subventionszahlungen durch die höheren Gebietskörperschaften ausgeschlossen sind, wird sich eine Region nur dann dazu entschließen, Ansiedlungsprämien zu gewähren, wenn sie tatsächlich Vorteile aus der zusätzlichen Ansiedlung von Unternehmen erwarten kann. Ist das jedoch nicht der Fall - und darüber kann am besten vor Ort befunden werden -, besteht kein Anreiz für weitere Ansiedlungen."
- (14) Kommission (1992), S.20
- (15) Siehe z.B. Kommission (1988)
- (16) Siehe Niemeyer (1993), S.274
- (17) Siehe Van Miert (1993)
- (18) Kommission (1990), S.154
- (19) Für eine ausführliche Darstellung der Prüfschritte nach Art. 92 (3c) siehe Gräber und Spehl (1992), S.56
- (20) Siehe hierzu Kommission (1992a), Gliederungspunkt 3.1 und 3.2. Der ursprüngliche Text nennt auch gar nicht Subsidiaritätsüberlegungen in diesem Zusammenhang, sondern das "Interesse der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren zugunsten der KMU [kleinen und mittleren Unternehmen]".
- (21) Für eine ausführliche Diskussion des Subsidiaritätsprinzips in Zusammenhang mit der EG-Regionalpolitik siehe Döring (1993), und dort im Zusammenhang mit der vorliegenden Thematik auf S. 76-80 den Abschnitt "Die Beihilfenkontrolle als Einschränkung der regionalpolitischen Förderflexibilität auf nationaler Ebene".
- (22) Siehe von Donat (1994b), Abschnitt 4. Einen Fall der Anwendung des Art. 92 (2c) berichtete kürzlich die "Agence Europe" am 16/17. Mai 1994 (No. 6231 NS), S.13: Dem Land Bayern und dem Bezirk Kronach wurde unter Bezugnahme auf diesen Artikel gestattet, einigen Firmen bis Ende 1995 eine Beihilfe von 363.000 DM zu gewähren, um Infrastrukturschäden zu kompensieren, die dadurch auftraten, dass im Zuge der deutschen Teilung eine

Eisenbahnlinie, die die Orte Tettau und Pressing verbunden hatte, 1952 stillgelegt wurde. In diesem Zusammenhang äußerte die Kommission zwar Verständnis für die schwierige Lage in den neuen Bundesländern, die sich "mit besonderen Anpassungsproblemen auseinandersetzen müssen, aber diese Art von Schwierigkeiten gibt es auch in anderem Mitgliedsstaaten, insbesondere in Unternehmen der öffentlichen Hand in Italien und Spanien". Die Gleichsetzung der im Zitat genannten Länder Italien und Spanien mit den neuen Bundesländern als Begründung für die restriktive Handhabung des Art.92(2c) EGV ist wohl kaum allgemein nachvollziehbar.

## Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 187 Hannover; 1992

Biehl, Dieter: Die Rolle des EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern in: Hansmeyer, Hg. (1993)S.11-38; 1993

Donat, Marcell von: Die Einbindung Thüringens in die Europäischen Gemeinschaften, die Finanzierung des Strukturwandels aus europäischer Sicht in: Ries, (Hg.) (1994), S.34-42; 1994a

Donat, Marcell von: Überlegungen der Kommission, Transformationsländern finanzmäßig besser gerecht zu werden, in: 1. Thüringer Symposium "Transformationsprobleme – lösbar?!" am 6.7.1994 in Erfurt 1994b

Döring, Thomas (unter Leitung von Horst Zimmermann): Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik, Bonn: Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, 1993

Funkschmidt, Gerhard: Wertung der strukturaufbauenden EG- und Bundesprogramme am Beispiel der Regionalen Strukturpolitik; in: Ries, (Hg.) (1994)S.43-52, 1994

Furstenberg, George M.: Comment on: Government Support for Re-structuring the East German Economy: Capital or Labor Subsidies, in: Welfens (Ed.) (1992) S.286-296, 1992

Gornig, Martin: Ökonomische Perspektiven Ostdeutschlands und mögliche regionale Konsequenzen, in: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas ; Basel, Berlin u.a. : Birkhäuser, 1992

Gräber, Heinrich ; Spehl, Harald: Die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission und ihre Bedeutung für die nationale Fördergebietsabgrenzung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (1992) S.51-69, 1992

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Hg. : Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I : Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 229/I Berlin: Duncker & Humblot, 1993

Hölscheidt, S.: Regionalpolitik der EG in den neuen Ländern und Ost-Berlin, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 15/1993, S. 474, 1993

Klodt, Henning: Government Support for Restructuring the East German Economy, in: Welfens (Ed.) (1992) S.261 -285, 1992

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a) und c) auf Regionalbeihilfen (88/C 212/02), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.C 212/2, 12.8.88, 1988

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Gemeinschaft und die deutsche Einigung KOM(90) 400 endg.-Volume I, 21. August, Brüssel, 1990

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hg.: XX. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg 1991

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992a): Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 213/02 v. 19.8.1992, S.2-12, 1992

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992b): Entscheidung der Kommission vom 14. April 1992 über die Beihilfe des Landes Berlin an die Daimler-Benz AG Deutschland (C 3/91 ec NN 5/91) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 263/15 v. 9.9.1992, S. 15-25, 1992

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994a): Genehmigung der britischen Beihilfe für die Hualon Corporation, in: Agence Europe, Freitag, 6.5.1994 S.13, 1994

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b): Genehmigung einer Beihilfe nach Art.92(2) EGV in: Agence Europe, Montag/Dienstag, 16./17.5.1994, 1994

Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) Hrsg.: Investitionen prägen den Strukturwandel - Regionale und sektorale Entwicklungen in Deutschland Symposium zur Strukturforschung am 28. Oktober in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main: KfW, 60046 Ffm, 1994

Luesby, Jenny; Jonquieres, Guy de: Why Brussels bent its on rules on aid, in: Financial Times, May 31 S.8, 1994

Müller-Graff, Peter-Christian: Regionalförderung im vereinigten Deutschland vor dem Hintergrund des Beihilfenrechts der EG in: Zippel, Wulfdieter, (Hg.) : Deutsch-deutsche Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft; Baden-Baden, S.37-65, 1992

Niemeyer, Hans-Jörg: Recent Developments in EC State Aid Law, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft9 S.273-9, 1993

Nolte, Dirk ; Ziegler, Astrid : Regionen in der Krise-Regionale Aspekte des Strukturwandels in den neuen Bundesländern, in: WSI-Mitteilungen 1/1994, S.58-67, 1994

Reicherzer, Judith: Subventionen: Brüssel, Bonn und die neuen Bundesländer streiten um Milliarden, in: Die Zeit, Nr. 20, 13. Mai 1994, S.28, 1994

Ries, Hartmut O. (Hg.): Thüringer Regionen im Wettbewerb des Europäischen Binnenmarktes- Partnerschaft in Regionaler Entwicklung in: Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten, Band 2 [Erfurt] 1994

Ries, Hartmut O. : Zur "Förderphilosophie" der Europäischen Gemeinschaften in: Ries (Hg.) (1994) S.104-116, 1994

Schütterle, Peter: EG-Beihilfenkontrolle und kommunale Grundstücksverkäufe – Schutz des Wettbewerbs oder vermeidbares Investitionshemmnis? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 20/1993 S.625-628, 1993

Soltwedel, Rüdiger: Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, S.129-145, 1987

Stille, Frank: Sektoraler und regionaler Strukturwandel als Herausforderung der Wirtschaftspolitik im vereinten Deutschland, in: KfW, Hrsg. (1994) S.81-89, 1994

Van Miert, Karel: Beihilfepraxis und Subventionskontrolle in der Europäischen Gemeinschaft. Vortrag vor Wirtschaftsfachleuten am 5. Juli 1993 in Bonn, in: Agence Europe, Reihe Dokumente, Nr. 1848, 9. Juli 1993, 1993

Welfens, Paul J.J. (Ed.): Economic Aspects of German Unification, Berlin u.a.: Springer, 1992