

Alfredo Marques

## Regionalbeihilfen und Kohäsion\*

### Tragweite und Grenzen gemeinschaftlicher Maßnahmen

#### Kurzfassung

Die Finanzhilfen an Unternehmen, insbesondere für deren produktionswirksame Investitionen, sind eines der wichtigsten Instrumente der von der Europäischen Gemeinschaft in den Jahren 1989–1993 durchgeführten Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion). Sie ist, kurzgefaßt, ausgerichtet auf den Ausgleich der strukturellen Wettbewerbsnachteile der am wenigsten entwickelten Regionen der Union. Hierzu sind diese Regionen in den Genuß erheblicher finanzieller Transfers aus den Strukturfonds gekommen.

Der vorliegende Beitrag versucht indessen darzulegen, daß trotz der bedeutenden Auswirkungen dieser innergemeinschaftlichen Solidarität die Möglichkeiten der unterentwickelten Regionen im Bereich der Hilfen für Unternehmen im allgemeinen hinter denen der prosperierenden Regionen zurückbleiben. Der Verfasser schlägt für die nächste Programmperiode der Strukturfonds, beginnend 1994, drei Arten von Maßnahmen zur Vermeidung dieser Situation vor.

#### Einleitung

Finanzhilfen an Unternehmen, insbesondere für produktionswirksame Investitionen, sind eines der wichtigsten Instrumente der einzelstaatlichen Regionalpolitik. Regionalbeihilfen für produktionswirksame Investitionen machen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der staatlichen Industriebeihilfen (Beihilfen mit unterschiedlichen Zielen und Modalitäten) aus: gemeinschaftsweit durchschnittlich 37 % jährlich zwischen 1981 und 1986, 35 % von 1987 bis 1988 und 40 % in den Jahren 1989/1990 nach den von der EG-Kommission erfaßten Daten (1).

Auch bei den gemeinschaftlichen Interventionsmaßnahmen haben die direkten Produktionsbeihilfen inzwischen im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte und der Reform der Strukturfonds von 1988 gegenüber den traditionell vorherrschenden Infrastrukturfinanzierungsmaßnahmen des

EFRE im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Delors-I-Paket) an Bedeutung gewonnen.

Obwohl sie Teil eines vielseitigen Maßnahmenpakets sind, genießen diese Beihilfen eine gewisse Autonomie; von ihnen werden auch besondere Ergebnisse erwartet.

Im Gegensatz zur Förderung von Faktoren wie Infrastruktur, Technologie, Qualifizierung der Arbeitskräfte und Verfügbarkeit verschiedener Beratungsdienste für Unternehmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung dauerhaft stärken und daher "strukturelle" oder "dynamische" Faktoren genannt werden, andererseits aber nur langsam entwickelt werden können, senken die direkten Produktions- und insbesondere die Investitionsbeihilfen unmittelbar die Produktionskosten und wirken als protektionistische Hemmnisse in einem Markt, in dem die anderen Formen des Protektionismus verschwunden sind

bzw. abgeschafft werden. Mit ihnen sollen daher kurzfristig in den benachteiligten oder anderweitig mit sozio-ökonomischen Problemen befrachteten Regionen die dort von den Unternehmen vorgefundenen Wettbewerbsnachteile ausgeglichen werden, damit auch diese Regionen von Anfang an vollständig am Binnenmarkt teilhaben können.

Die Richtigkeit dieser Ausrichtung der Kohäsionspolitik zugunsten direkter Beihilfen wird durch die Ergebnisse einer eingehenden Studie über die Wettbewerbs- und Standortfaktoren belegt, die von der Kommission auf der Grundlage einer Umfrage bei den Unternehmen durchgeführt wurde (2). Diese Studie weist nach, daß in den Augen der Investoren direkte Produktionsbeihilfen eines der wichtigsten Kriterien bei der Standortwahl darstellen, insbesondere im Hinblick auf die unterentwickelten Regionen der Gemeinschaft.

Von den vorgenannten Gemeinschaftsinstrumenten genießen die drei Strukturfonds den größten Bekanntheitsgrad: der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und der Europäische Sozialfonds (ESF). Hinzu kommen die Europäische Investitionsbank (EIB) und andere Finanzinstrumente. Mit ihnen kann die Gemeinschaft nicht nur zur Finanzierung und Durchführung von Umstellungs- oder Regionalentwicklungsmaßnahmen (insbesondere in Form direkter Produktionsbeihilfen) beitragen, sondern auch die Konzeption und Planung dieser Maßnahmen selbst beeinflussen.

Nach Artikel 130 b EWGV ist die Verringerung des regionalen Gefälles und die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft jedoch auch Sache der übrigen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen sowie der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Zu den Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen, die für Beihilfen an Unternehmen von Bedeutung sind, gehört aus zwei wesentlichen Gründen vor allem die Wettbewerbspolitik (die im übrigen älter ist als die Strukturfonds):

- Zum einen können mit dieser Politik die staatlichen Beihilfen, die überall in der EG die gemeinschaftlichen Produktionsbeihilfen um ein Vielfaches übersteigen, direkt kontrolliert und gelenkt werden.
- Zum anderen ist eine konsequent und vernünftig geführte Wettbewerbspolitik wegen ihrer Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in allen Regionen der Gemeinschaft nicht nur ein zusätzliches Kohäsionsinstrument, sondern auch eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Strukturfonds.

Die gemeinschaftliche Politik zur Förderung des Zusammenhalts durch Regionalbeihilfen beruht auf der systematischen Verbindung von Strukturfonds und Beihilfenkontroll- und -koordinationspolitik. Mit diesen beiden Instrumenten nimmt die Gemeinschaft auf zweifache Weise Einfluß auf

die gebietsmäßige Verteilung der produktionswirksamen Ressourcen: zum einen durch den eigenen Beitrag zur Finanzierung von Anlageinvestitionen in den Regionen, in die diese Ressourcen kanalisiert werden sollen, und zum anderen durch die Ausrichtung der staatlichen Beihilfen auf dieselben Regionen.

In diesem Beitrag sollen Tragweite und Grenzen der hier beschriebenen Gemeinschaftspolitik dargelegt werden. Dabei geht es nicht um die tatsächlichen Auswirkungen der Gemeinschaftshilfe; diese können erst nach 1993 genau bemessen werden, wenn die einzelnen Maßnahmen abgeschlossen sind und ihre Ergebnisse vorliegen.

Die Gemeinschaftspolitik soll gemäß ihrem eigenen Anspruch vielmehr daran gemessen werden, ob sie die Bedingungen für die Wirksamkeit der Beihilfen und deren Kompensationseffekt verbessert hat.

Wir wollen nachweisen, daß sich die Voraussetzungen für Beihilfen in den Randgebieten dank der Strukturfonds und der Neuausrichtung der Wettbewerbspolitik im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte verbessert haben, auch wenn die notwendige Effizienz noch längst nicht erreicht ist.

Inwieweit Beihilfen in der geförderten Region komparative Vorteile schaffen (oder Nachteile ausgleichen) können, hängt nicht nur von ihrem Umfang ab, sondern auch von der Höhe der Beihilfen in konkurrierenden Regionen. Einerseits aber sind die Mittel für Beihilfen in den Randgebieten nicht besonders aufgestockt worden, und andererseits sind Strukturfondsmittel auch in konkurrierende Zentralgebiete geflossen. Schließlich hat die Wettbewerbspolitik trotz gewisser Fortschritte immer noch nicht zu jener Zurückhaltung bei der Förderung der Zentralgebiete geführt, die notwendig wäre, damit die Randgebiete in den Genuß komparativer Vorteile gelangen.

Trotz einer erneuten Stärkung der Randgebietsförderung vermehrt das Delors-II-Paket, wie wir sehen werden, die Zweifel am tatsächlichen Nutzen

dieser Beihilfen unabhängig von deren politischem Stellenwert, da mit der neuen Reform der Strukturfonds auch der Umfang der Gemeinschaftsbeihilfen für die zentral gelegenen Gebiete gesteigert wird. Der finanzielle Beitrag der Gemeinschaft zu den Kohäsionsanstrengungen droht im Zuge einer Regionalförderung nach dem Gießkannenprinzip zu verwässern.

Im folgenden soll auf diese Problematik näher eingegangen und untersucht werden, inwieweit die beiden oben genannten Politiken die drei Hauptfaktoren beeinflussen, auf die die Gemeinschaft mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Einfluß nehmen kann und die in hohem Maße ausschlaggebend sind für die Wirksamkeit der Regionalbeihilfen: der finanzielle Faktor (relative Bedeutung der bereitgestellten Mittel), die gebietsmäßige Verteilung (Größe der Fördergebiete) und der Beihilfensatz (Anteil an den beihilfefähigen Kosten).

Der Kompensationseffekt der Beihilfen entfaltet sich bei systematischer Betrachtung auf zwei Ebenen: Auf der mikroökonomischen Ebene hängt diese Wirkung vom Beihilfensatz ab und fällt bei jedem Projekt unterschiedlich aus; auf der makroökonomischen Ebene läßt sich die Wirkung an der Anzahl der Beihilfemaßnahmen ablesen, wobei zwei Faktoren ausschlaggebend sind: die Gesamtbeihilfemittel und die Größe der Fördergebiete.

Die drei obengenannten Faktoren werden im folgenden nacheinander beleuchtet. Unsere Analyse erstreckt sich nicht auf sämtliche Maßnahmen, die den Unternehmen in den Fördergebieten auf die eine oder andere Weise zugute kommen können, sondern beschränkt sich auf die staatlichen Beihilfen (oder mit ihnen im Rahmen eines EG-Beitrags gleichgestellte Beihilfen) im Sinne von Artikel 92 EWGV, die nach den Beurteilungskriterien der Kommission bei der Anwendung dieses Artikels eine regionale Zielsetzung verfolgen. Im übrigen soll den staatlichen Regionalbeihilfen, bei denen die Förderungswürdigkeit der Ausgaben auf der Grundlage der produktionswirksamen Investitionen berechnet

wird, aus statistischen Gründen besondere Beachtung geschenkt werden.

## 1 Der finanzielle Faktor

Die relative Gesamthöhe der für die Regionalbeihilfen in der EG aufgewendeten Mittel ist auf makroökonomischer Ebene ein Indikator für den Kompensationseffekt der Regionalbeihilfen. Im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Daten für die hier zu untersuchenden Regionen ist der einzige verlässliche, derzeit berechenbare einheitliche Indikator das Verhältnis der für die Beihilfen aufgewendeten öffentlichen Mittel zur Einwohnerzahl der Fördergebiete. Mit diesem Indikator wird im weiteren Verlauf gearbeitet.

### 1.1 Das Ungleichgewicht zwischen Beihilfen vor der Reform von 1988

Von 1986 bis zum Vorabend der ersten Reform der Strukturfonds 1988 machten die Finanzhilfen für Unternehmen aus dem EFRE im jährlichen Gemeinschaftsdurchschnitt nur 6 % aller Regionalbeihilfen an die Industrie aus (vgl. Tab. 1). Die anderen Fonds wurden überhaupt nicht für die Regionalförderung eingesetzt. Die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinschaft standen demnach weit hinter denen der Mitgliedstaaten zurück.

Die Koordinierung der staatlichen Beihilfen durch die Wettbewerbspolitik galt vor allem ihrer gebietsmäßigen Verteilung und dem Beihilfeelement, nicht aber der Gesamthöhe der Mittel. Diese Einschränkung und das oben erwähnte Ungleichgewicht zwischen staatlicher und gemeinschaftlicher Finanzierung zeigen, daß der finanzielle Faktor fast ausschließlich von den Mitgliedstaaten bestimmt wurde.

Daraus ergab sich wegen der Kumulierung einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Interventionen ein deutliches Mißverhältnis zwischen dem relativen Gewicht der Beihilfen für Randgebiete und für Zentralgebiete.

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, daß außer der schon damals ansehnlichen Position des Mezzogiorno die Unterstützung je Einwohner in Spanien (3,8 %), Portugal (13,1 %) und Griechenland (37,4 %) weit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag und dieser nur in Irland (86,9 %) annähernd erreicht wurde.

Die Beihilfen wurden demnach nicht nach dem relativen Bedarf, sondern nach den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten vergeben. Praktisch führte dies zu einer Umkehrung des ursprünglich beabsichtigten Kompensationseffekts, der diese Beihilfen rechtfertigen sollte. Diese Zahlen veranschaulichen überdeutlich Art und Ausmaß der Aufgabe, deren Bewältigung von den Strukturfonds und der Beihilfen-Kontrolle erwartet wurde.

### 1.2 Die Auswirkungen des Delors-I-Pakets

Infolge der Reform von 1988 werden die Strukturfondsmittel 1993 im Vergleich zu 1987 verdoppelt; zwischen 1989 und 1993 sind ungefähr 80 % der EFRE-Mittel und etwa 64 % der Gesamtmittel aus allen drei Fonds Ziel-1-Gebieten (Gebieten mit Entwicklungsrückstand) zugewiesen worden. Vergleicht man jedoch die Lage der Regionen anhand des relativen Gewichts insbesondere der direkten Produktionsbeihilfen, ist es schwierig, die Bilanz für die benachteiligten Gebiete eindeutig positiv zu werten.

Zwar ist der Beihilfesatz pro Einwohner, gemessen am Gemeinschaftsdurchschnitt (100), in den Zeiträumen 1986–1988 und 1989–1990 (vgl. Tab. 1) in Spanien von 3,8 auf 13,6 und in Portugal von 13,1 auf 22,6 gestiegen, in Griechenland jedoch von 37,4 auf 21,6 (sogar in absoluten Zahlen), in Irland von 86,9 auf 82,8 gefallen.

Der finanzielle Anteil der Gemeinschaft an den Beihilfen in Portugal (Erhöhung von 37,2 % auf 72 %), Spanien (von 37,4 % auf 52,3 %) und Irland (von 30,1 % auf 41,4 %) hat zwar

sichtbar zugenommen. Doch erweisen sich die Beihilfen trotz der Kumulierung gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Mittel angesichts der äußerst nachteiligen Ausgangslage in den beiden erstgenannten Ländern und auch in Griechenland als so unbedeutend, daß der erwartete Kompensationseffekt bisher nicht eingetreten ist. In allen drei Ländern bleibt die Pro-Kopf-Beihilfe weit hinter dem Niveau der meisten anderen Mitgliedstaaten zurück (3).

Diese Feststellung ist sicherlich überraschend, wenn man bedenkt, daß die Kommission bei der Durchführung der Reform die Direktbeihilfen an Unternehmen gegenüber der bis dahin vorherrschenden Infrastrukturfinanzierung in den Vordergrund rückte. In einem Vermerk von 1989 heißt es: "Die Kommission ist der Ansicht, daß angesichts der Bedeutung produktiver Investitionen für die Förderung der Konvergenz künftig ein größerer Teil der Mittel des EFRE für produktive Investitionen bereitgestellt werden sollte" (4).

Paradoxerweise ist diese Priorität zwar für die Zentralgebiete befolgt worden, nicht aber für die Randgebiete. Der Anteil der Unternehmensbeihilfen an den Gesamtausgaben des EFRE ist EG-weit von 1980 24 % bzw. durchschnittlich 22 % im Zeitraum 1986–1988 auf 42 % in der Zeit von 1989–1991 in den Ziel-2-Gebieten (Zentralgebieten mit rückläufiger industrieller Entwicklung) gestiegen, betrug in den Ziel-1-Gebieten (solchen mit Entwicklungsrückstand) jedoch zwischen 1989 und 1993 unverändert 21 % (5).

Die daraus erkennbaren Grenzen der Reform von 1988 scheinen auf zwei Gründen zu beruhen: zum einen auf der Streuung der Gemeinschaftsmittel auf zu unterschiedliche Gebiete, und zum anderen auf dem geringen Umfang der Gemeinschaftsmittel im Vergleich zu den Aufwendungen der Einzelstaaten. Auf die gebietsmäßige Verteilung der Strukturfondsmittel wird später unter Kapitel 2 eingegangen; zunächst müssen die budgetären Grenzen der Gemeinschaftspolitik aufgezeigt werden.

1.3 Budgetäre Grenzen  
der Gemeinschaftstätigkeit

Wie oben erwähnt, ist der Anteil der Gemeinschaft an der Beihilfefinanzierung infolge des Delors-I-Pakets in Portugal, Spanien und Irland beträchtlich gestiegen und hat in den Jahren 1989–1992 mit Werten zwischen 41,4 % und 72 % (vgl. Tab. 1) ein nahezu “föderales” Niveau erreicht. Im Gemeinschaftsdurchschnitt jedoch sind die EG-Beihilfen im Vergleich zu den einzelstaatlichen Aufwendungen gering geblieben: Ihr Anteil am Gesamtvolumen der Regionalbeihilfen ist im Vergleichszeitraum nur von 6 % auf 6,2 % gestiegen. Das “Zentrum” (die Gemeinschaft) verfügt also auf diesem Gebiet über weit geringere Befugnisse als ein Bundesstaat.

Betrachtet man im übrigen nicht nur die Beihilfen, sondern sämtliche Ausgaben, so gelangt die Gemeinschaft im Gegensatz zu einem Bundesstaat, in dem die Ausgaben des Zentralstaats in der Regel ein Drittel bis die Hälfte der Ausgaben des Gesamtstaats und 20–25 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) ausmachen (6), über einen Anteil von 2,11 % bzw. 0,99 % (Vorausschätzungen für 1990) nicht hinaus (7). Ursprüngliches Ziel des Delors-II-Pakets war die Anhebung der eigenen Mittel (und damit der Obergrenze der Gemeinschaftsausgaben) auf 1,37 % des Bruttosozialprodukts (BSP) bis 1997 (gegenüber 1,2 % 1992) (8). Nach dem Beschluß des Gipfels von Edinburgh im Dezember 1992 wird diese Obergrenze bis 1999 auf nur 1,32 % steigen.

Vergleicht man die Gesamthöhe der von der Gemeinschaft an die benachteiligten Regionen vergebenen Mittel, gemessen am BIP dieser Regionen, mit der Situation in Bundesstaaten oder Staaten mit drei Verwaltungsebenen (zentrale, regionale und lokale Ebene), so stellt man fest, daß die Strukturfondsmittel zwischen 0,8 % des regionalen BIP (Mezzogiorno, Italien) und 3,5 % (Portugal, gesamtes Staatsgebiet) ausmachen (9), der Anteil dieser Staaten in den kleineren benachteiligten Gebieten hingegen ungefähr 30 % erreicht (10). Der Unterschied wird noch deutlicher, wenn man sich das Beispiel der deutschen Wiedervereinigung vor Augen führt: Der Mitteltransfer der öffentlichen Hand von West- nach Ostdeutschland betrug 1990 38 % des ostdeutschen BIP (11).

|                           | Jahresdurchschnitt                                                   |         |                                                   |         |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------|---------|
|                           | Regionalbeihilfen<br>insges. je Einwohner<br>(EG-Durchschnitt = 100) |         | EFRE-Anteil an den<br>Regionalbeihilfen<br>(in %) |         |
|                           | 1986–88                                                              | 1989–90 | 1986–88                                           | 1989–90 |
| Belgien                   | 89,5                                                                 | 79,9    | 4,8                                               | 7,3     |
| Dänemark                  | 26,2                                                                 | 10,7    | 29,4                                              | 25,9    |
| Deutschland               | 224,4                                                                | 212,6   | 1,7                                               | 0,5     |
| Griechenland              | 37,4                                                                 | 26,1    | 30,7                                              | 29,3    |
| Spanien                   | 3,8                                                                  | 13,6    | 34,7                                              | 52,3    |
| Frankreich                | 26,2                                                                 | 21,7    | 14,6                                              | 8,2     |
| Irland                    | 86,9                                                                 | 82,8    | 30,1                                              | 41,4    |
| Italien insgesamt         | 252,1                                                                | 286,0   | 3,1                                               | 3,9     |
| Mezzogiorno               | 283,3                                                                | 337,0   | 3,1                                               | 3,8     |
| Zentrum / Norden          | 230,5                                                                | 159,4   | 3,1                                               | 4,0     |
| Luxemburg                 | 85,1                                                                 | 128,6   | 5,1                                               | 4,1     |
| Niederlande               | 72,0                                                                 | 48,2    | 3,0                                               | 2,1     |
| Portugal                  | 13,1                                                                 | 22,6    | 37,2                                              | 72,0    |
| Vereinigtes Königreich    | 76,4                                                                 | 50,5    | 13,4                                              | 4,1     |
| Gemeinschaftsdurchschnitt | 100,0                                                                | 100,0   | 6,0                                               | 6,2     |

Tabelle 1  
EFRE-Beihilfen und  
staatliche Regionalbeihilfen

Quellen: Dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft (. . .), K.E.G.1992; 12., 13. und 14. EFRE-Bericht; (Erster) Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds [KOM(90) 516 endg.]; Datenbanken der GD IV.E.3

Anmerkungen zur Methodik:

Regionalbeihilfen insgesamt = Staatliche Regionalbeihilfen + EFRE-Beihilfen

Staatliche Regionalbeihilfen: Staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag, die nach den Kriterien der Kommission eine regionalpolitische Zielsetzung aufweisen. Die Zahlen für Portugal für den Zeitraum 1989–1990 sind von der GD IV.E.3 geschätzt worden.

EFRE-Beihilfen: Beihilfen im obigen Sinne, soweit sie sich von den übrigen EFRE-Beihilfen trennen lassen. Die Zahlen für den Zeitraum 1989–1990 beziehen sich ausschließlich auf die Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete. Die Aufteilung der EFRE-Beihilfen für Italien zwischen dem Mezzogiorno und den übrigen Landesteilen für den Zeitraum 1986–1988 ist von der GD IV.E.3 geschätzt worden.

Bevölkerung: Anzahl der Einwohner in den Gebieten, die staatliche Regionalbeihilfen und/oder EFRE-Beihilfen erhalten.

Die Rechnungen der GD IV.E.3 stützen sich auf die obengenannten Quellen sowie auf die zusätzlich zur obengenannten Datenbank bei der GD IV.E.3 verfügbaren Daten.

Das Subsidiaritätsprinzip, wie wir es heute und wohl auch künftig verstehen und anwenden, läßt dem Gemeinschaftshaushalt nur wenig Spielraum für Interventionen, was die Höhe der Mittel betrifft. Hält man sich an die drei Phasen des MacDougall-Berichts (12) als Gradmesser für den haushaltspolitischen Entwicklungsstand der Gemeinschaft – präföderale Phase, Übergangsphase und föderale Phase mit einem BSP-Anteil der "Zentralstaat"-Ausgaben von jeweils 2–2,5 %, 5–7 % und 20–25 % –, so kann die Gemeinschaft zum heutigen Zeitpunkt noch nicht einmal den Eintritt in die präföderale Phase in Betracht ziehen.

Das Tätigkeitsfeld der Gemeinschaftsfinanzierung wird im europäischen Institutionengefüge im Gegensatz zum bundesstaatlichen Modell mit einer genau festgelegten Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den oberen und unteren Verwaltungsebenen nicht "verfassungsrechtlich" eingeschränkt. Nach Ansicht der Kommission haben sich jedoch die Interventionen aus dem Gemeinschaftshaushalt gemäß dem Vertrag über die Europäische Union auf die Zuteilung produktionswirksamer Ressourcen und die Verbesserung der Angebotsbedingungen zu konzentrieren; Einkommensumverteilung, regionaler Lastenausgleich oder makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen sind demnach ausgeschlossen (13).

Die zitierten niedrigen Zahlen spiegeln daher vor allem die beschränkten budgetären Möglichkeiten der Gemeinschaft wider, der gegenwärtig und wohl auch mittelfristig keine Befugnisse nach dem Muster eines Bundesstaates zustehen (14). Aus den Zahlen geht aber auch hervor, daß selbst im Bereich der Zuteilung produktionswirksamer Ressourcen der Interventionsspielraum der Gemeinschaft begrenzt ist.

Die Unzulänglichkeit der budgetären Interventionsbefugnisse der Gemeinschaft spiegelt sich aber nicht nur in der damit verbundenen Geldknappheit, sondern auch noch auf einem anderen Gebiet wider: Es fehlt jegliche Kontrolle über die Höhe der von den Ein-

zelstaaten aufgewendeten Mittel. Bis zum heutigen Tage ist die Gemeinschaft selbst in der Wettbewerbspolitik, in der der Kommission durch Artikel 92 und 93 EWGV weitreichende Befugnisse zur Kontrolle der staatlichen Beihilfen eingeräumt werden, diesbezüglich nicht tätig geworden. Die Kommission hat sich in der Wettbewerbspolitik darauf beschränkt, die Vereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt – Genehmigung oder Verbot – zu prüfen, ohne dabei das Gesamtvolumen der öffentlichen Aufwendungen zu berücksichtigen.

Zwar sieht die Konvergenz der Wirtschaftspolitiken – eine Voraussetzung für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – bestimmte haushaltspolitische Pflichten und Beschränkungen für die Mitgliedstaaten vor, die zu einer Verringerung oder Verlangsamung der Ausgaben führen könnten; diese betreffen aber nur das Gesamtvolumen dieser Ausgaben und nicht ihre Struktur. Wieviele Mittel für Beihilfen verwendet werden, wird auch weiterhin nach einzelstaatlichen Kriterien entschieden. Überdies macht sich der Konvergenzdruck auf die Staatsausgaben gerade in den Randgebieten besonders bemerkbar, wo der Anpassungsbedarf im allgemeinen größer ist.

Solange die Gemeinschaft nicht unmittelbar Einfluß auf die Aufwendungen der Einzelstaaten für Beihilfen, insbesondere in den Zentralgebieten, ausübt und für diese eine Obergrenze festsetzt, bleiben die Möglichkeiten der Gemeinschaft zur Korrektur der Ungleichgewichte zwischen Beihilfen an Zentral- und an Randgebiete auf den Gemeinschaftshaushalt beschränkt.

Da sich dieses Instrument bisher als unzureichend erwiesen hat und auch keine Aussicht auf eine grundlegende Verbesserung in naher Zukunft besteht, erscheinen zwei Sofortmaßnahmen gleichermaßen erforderlich: im bestehenden Haushaltsrahmen Aufstockung der Mittel für Beihilfen an die vier Randstaaten der Gemeinschaft, die dieser Mittel am dringendsten bedürfen, und Einführung eines Budget-

kriteriums bei der Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt.

Die erste Maßnahme ließe sich durch die Verringerung oder Abschaffung der Beihilfen an Unternehmen in Zentralgebieten und durch die auf dem Edinburgher Gipfel vereinbarte Aufstockung der Mittel für die Strukturfonds verwirklichen. Die zweite Maßnahme, für die der Kommission grundsätzlich keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen, ließe sich mit der Feststellung begründen, daß die Strukturfonds für die Zielsetzungen der Gemeinschaft nicht ausreichen, und würde obendrein durch die derzeitige Haushaltslage in den von dieser Initiative am meisten betroffenen Ländern begünstigt. Der durch die Kriterien der nominalen Konvergenz erzeugte Druck sowie die übrigen in bestimmten Mitgliedstaaten – insbesondere in Deutschland nach der Wiedervereinigung – aufgetretenen Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand führen momentan zu einer Verlangsamung bzw. Verringerung der Beihilfen an bestimmte Zentralgebiete der Gemeinschaft (in Deutschland ohne Beitrittsgebiet). Die in diesen Regionen verantwortlichen Politiker könnten daher für eine solche Entwicklung der Subventionskontrollpolitik heute empfänglicher sein als früher.

Die sich aus einer solchen Umorientierung der Wettbewerbspolitik ergebende Stärkung der Befugnisse der Gemeinschaft – in diesem Fall der Kommission – stünde nicht im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip und würde auch nicht zu einer Erweiterung des Tätigkeitsfelds der Gemeinschaft führen. Vielmehr würde schlicht und einfach die Wirksamkeit gemeinschaftlicher Maßnahmen in einem ihr bereits bei der Gründung der EWG zugewiesenen Zuständigkeitsbereich dadurch gesteigert, daß die Gemeinschaftsorgane bereits vorhandene, bisher aber noch nicht in Anspruch genommene Kompetenzen tatsächlich ausüben.

2 Die gebietsmäßige Verteilung der Beihilfen

2.1 Das Konzentrationsprinzip

Die gebietsmäßige Verteilung der Gemeinschaftsinterventionen beruht auf dem (den Strukturfonds und der Wettbewerbspolitik gemeinsamen) Prinzip der Konzentration der Beihilfen auf eine beschränkte Anzahl von Regionen und entspricht damit dem in Artikel 92 EWGV verankerten Grundsatz, daß Beihilfen im Leben der Unternehmen eine Ausnahme und nicht ein bei Auftreten ungünstiger Wettbewerbsbedingungen jederzeit verfügbares Mittel darstellen sollen.

Die Beihilfefähigkeit einer Region ist unabhängig von den verfügbaren Mitteln und dem Beihilfesatz bereits ein Vorteil gegenüber den nichtbeihilfefähigen Regionen. Die gebietsmäßige Verteilung der Beihilfen ist daher auf makroökonomischer Ebene ein eigenständiger Faktor im Hinblick auf die Wirksamkeit der Beihilfen. Bis zu einem gewissen Punkt läßt sich die

These vertreten, daß Beihilfen um so mehr Wirkung entfalten, je kleiner die begünstigten Gebiete sind.

Der geläufigste Indikator der Beihilfekonzentration ist der Anteil der Bevölkerung in den begünstigten Gebieten an der Gesamtbevölkerung des Staates (bzw. der Gemeinschaft im Falle eines Makroindikators). Mit Hilfe dieses Indikators soll nachstehend die Einflußnahme der Gemeinschaft auf den Gebietsfaktor bewertet werden. Gleichzeitig sind auch die wichtigsten Kriterien aufzuzeigen, nach denen eine Region als förderungswürdig eingestuft wird.

2.2 Die beihilfefähigen Gebiete

Vor der Reform der Strukturfonds im Jahre 1988 wurden die EFRE-Mittel nicht nach fondsspezifischen Fördergebietskriterien vergeben; das EFRE-Fördergebiet beschränkte sich, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, auf die einzelstaatlichen Regionalfördergebiete, die ihrerseits nach

den wettbewerbspolitischen Kriterien der Gemeinschaft abgegrenzt wurden. Mit der Reform sind für die Strukturfonds eigenständige Kriterien entwickelt worden, die zum Teil mit den (unveränderten) wettbewerbspolitischen Maßstäben übereinstimmen, in einigen Punkten aber auch von ihnen abweichen. Die beihilfefähigen Regionen müssen daher nicht nur nach ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage, sondern auch nach der Herkunft der Beihilfen unterschieden werden.

Die EG-Karte der Regionalbeihilfen bietet zur Zeit (1993) folgendes Bild (vgl. Tab. 2):

- (I) Die NUTS-II-Regionen mit einem pro-Kopf-BIP (in KKS) von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts (im Falle von Punkt (b) bis zu 75 %), die
- (a) unter das Ziel Nr. 1 fallen und daher aus den Strukturfonds gefördert werden können (15);

Tabelle 2  
Flächenmäßige Aufteilung der Regionalbeihilfen in der Gemeinschaft  
(in % der Gesamtbevölkerung\*)

|                                                           | Randgebiete                       |                                 | Zentralgebiete                    |                |                | Insgesamt          |                | Struktur-<br>fonds +<br>staatliche<br>Beihilfen | Nur<br>staatliche<br>Beihilfen | Nur<br>Struktur-<br>fonds | (6) + (7)<br>+ (8) |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------|
|                                                           | staatliche<br>Beihilfen<br>92.3.a | Struktur-<br>fonds<br>Ziel Nr.1 | Staatliche<br>Beihilfen<br>93.3.c | Ziel<br>Nr. 2  | Ziel<br>Nr. 5b | (1) + (3)<br>+ (5) | (2) + (4)      |                                                 |                                |                           |                    |
|                                                           | (1)                               | (2)                             | (3)                               | (4)            | (5)            |                    |                |                                                 |                                |                           |                    |
| Deutschland**<br>ohne neue Bundesl.<br>mit neuen Bundesl. | 0<br>20,86                        | 0<br>20,86                      | 30,43<br>24,09                    | 10,85<br>8,59  | 7,69<br>6,08   | 30,43<br>44,95     | 18,54<br>35,53 | 15,80<br>33,37                                  | 14,63<br>11,58                 | 2,74<br>2,16              | 33,17<br>47,11     |
| Belgien                                                   | 0                                 | 0                               | 33,13                             | 22,07          | 2,78           | 33,13              | 24,85          | 23,45                                           | 9,68                           | 1,4                       | 34,53              |
| Dänemark                                                  | 0                                 | 0                               | 20,02                             | 5,11           | 2,08           | 20,02              | 7,19           | 7,19                                            | 12,83                          | 0                         | 20,02              |
| Spanien                                                   | 50,81                             | 58,23                           | 13,31                             | 21,54          | 2,24           | 64,12              | 82,01          | 64,12                                           | 0                              | 17,89                     | 82,01              |
| Frankreich                                                | 2,25                              | 2,68                            | 41,92                             | 17,16          | 10,81          | 44,17              | 30,65          | 24,30                                           | 19,87                          | 6,35                      | 50,52              |
| Griechenland                                              | 100                               | 100                             | 0                                 | 0              | 0              | 100                | 100            | 100                                             | 0                              | 0                         | 100                |
| Irland                                                    | 100                               | 100                             | 0                                 | 0              | 0              | 100                | 100            | 100                                             | 0                              | 0                         | 100                |
| Italien                                                   | 36,56                             | 36,56                           | 5,6                               | 7,24           | 5,04           | 42,16              | 48,84          | 40,53                                           | 1,63                           | 8,31                      | 50,47              |
| Luxemburg                                                 | 0                                 | 0                               | 79,65                             | 38,64          | 0,72           | 79,65              | 39,36          | 39,36                                           | 40,29                          | 0                         | 79,65              |
| Niederlande                                               | 0                                 | 0                               | 19,7                              | 10,05          | 2,99           | 19,7               | 13,04          | 12,75                                           | 6,95                           | 0,29                      | 19,99              |
| Portugal                                                  | 100                               | 100                             | 0                                 | 0              | 0              | 100                | 100            | 100                                             | 0                              | 0                         | 100                |
| Ver. Königreich                                           | 2,7                               | 2,7                             | 35,4                              | 35,0           | 2,6            | 38,1               | 40,3           | 36,0                                            | 2,1                            | 4,3                       | 42,4               |
| EG insgesamt<br>ohne ehem. DDR<br>mit ehem. DDR           | 20,56<br>24,35                    | 21,51<br>25,26                  | 24,23<br>23,07                    | 16,27<br>15,49 | 5,23<br>4,98   | 44,79<br>47,43     | 43,01<br>45,73 | 36,99<br>40,00                                  | 7,80<br>7,43                   | 6,02<br>5,73              | 50,81<br>53,16     |

\*) Bevölkerung von 1990. Gebietsstand 1993. Frankreich einschließlich überseeischer Departments.

\*\*) Einschließlich West-Berlin (92.2.c), wo 3,35 % der Bevölkerung Westdeutschlands bzw. 2,61 % der Bevölkerung Gesamtdeutschlands wohnen. Ohne dieses Gebiet umfassen die 92.3.c-Regionen 27,08 % der Bevölkerung Westdeutschlands und 21,48 % der Bevölkerung Gesamtdeutschlands.

Quellen: Staatliche Beihilfen: GD VI/E/3; Strukturfonds: Datenbank LOC (EUROSTAT); Bevölkerung: EUROSTAT

(b)  
als Region mit außergewöhnlich niedrigem Lebensstandard staatliche Beihilfen in Abweichung vom generellen Unvereinbarkeitsprinzip (Artikel 92 (3) (a) EWGV) erhalten dürfen (16).

In diesen Regionen, die neuen Bundesländer ausgenommen, wohnen 21 % der Bevölkerung der Gemeinschaft.

(II)  
Die NUTS-III-Regionen

- mit einem Anteil an Industriearbeitsplätzen, der mindestens dem Gemeinschaftsdurchschnitt entspricht,
- mit einem Rückgang an Industriearbeitsplätzen ab einem bestimmten Bezugsjahr und
- mit einer Arbeitslosenquote über dem Gemeinschaftsdurchschnitt

können als Ziel-2-Gebiete aus den Strukturfonds gefördert werden (17) und umfassen etwa 16,5 % der EG-Bevölkerung.

(III)  
Die NUTS-III-Regionen

- mit einem hohen Anteil an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft,
- niedrigem Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und
- einem geringen pro-Kopf-BIP

können als Ziel-5b-Gebiete aus den Strukturfonds gefördert werden (18) und umfassen etwa 5 % der EG-Bevölkerung.

(IV)  
Die NUTS-III-Regionen,

- in denen das pro-Kopf-BIP den Landesdurchschnitt um einen bestimmten Prozentsatz unterschreitet oder
- in denen die Arbeitslosenquote den Landesdurchschnitt um einen bestimmten Prozentsatz überschreitet,

können als Regionen, die von anderen Problemen als einem Entwicklungsrückstand betroffen sind, in Abweichung vom generellen Beihilfenverbot staatliche Beihilfen empfangen (19).

In ihnen leben heute ungefähr 24 % der EG-Bevölkerung.

Ungefähr 45 % der EG-Bevölkerung leben demnach in Gebieten, die staatliche Regionalbeihilfen empfangen; 43 % in solchen, die Regionalbeihilfen aus den Strukturfonds erhalten dürfen. Die Gebiete überschneiden sich zum Teil (dies betrifft ungefähr 37 % der Gemeinschaftsbevölkerung); andere erhalten Beihilfen nur von den Einzelstaaten (ca. 8 %) oder nur aus den Strukturfonds (ca. 6 %).

Alle Fördergebiete kommen zusammen auf einen Anteil von 51 % an der Gesamtbevölkerung der EG.

Angeichts einer derartigen Ausdehnung und Vielfalt der Regionalbeihilfen und des von der Gemeinschaft angenommenen Konzentrationsprinzips, das die Wirksamkeit der fraglichen Beihilfen gewährleisten soll, sind Zweifel an eben jener Wirksamkeit und Kohärenz der einschlägigen Gemeinschaftspolitik angebracht. Genährt werden diese Zweifel in erster Linie von dem Mißverhältnis zwischen Förder- und Nichtfördergebieten. Erstere sind größer als letztere, womit schon im Ansatz die potentielle Wirkung der Beihilfen unabhängig von ihrem spezifischen Ziel verringert wird.

Überdies sind die geförderten Zentralgebiete viel größer als die Randgebiete (ca. 30 % gegenüber 21 %), was angesichts der Priorität der Kohäsionspolitik unlogisch ist und deren Erfolg zu beeinträchtigen droht. Diese gebietsmäßige Verteilung vermittelt ein paradoxes Bild von der Gemeinschaft: Angesichts des durchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstands in der EG und eines durch die Gesetze des Markts bestimmten Wirtschaftssystems überrascht ein derart ausgeprägter Bedarf an Beihilfen ausgerechnet in den reichsten Regionen.

Schließlich erweist sich der Bevölkerungsanteil der Strukturfonds-Beihilfen (43 %) im Vergleich zu dem der staatlichen Beihilfen (45 %) als übertrieben, vergleicht man die Höhe der aufgewendeten Mittel und stellt man den theoretisch selektiven Charakter der gemeinschaftlichen Förderung in Rechnung. Außerdem hat die Eigen-

ständigkeit der jeweiligen Förderkriterien für Beihilfen aus den Strukturfonds bzw. von Einzelstaaten in der Praxis zu einer Ausweitung der Förderung in den Zentralgebieten geführt (im Vergleich zur früheren Förderkarte), wovon etwa 6 % der EG-Bevölkerung betroffen sind. Eine solche Ausweitung ist insbesondere dann fragwürdig, wenn sie auf eine Reform zurückgeht, die vor allem die Kohäsion fördern sollte.

---

### 2.3 Die Notwendigkeit größerer Kohärenz der Gemeinschaftsmaßnahmen

---

Unsere Analyse zeigt, daß die gebietsmäßige Verteilung der Beihilfen, wie sie aus der Reform von 1988 erwachsen ist, weder mit den Grundsätzen dieser Reform übereinstimmt noch die theoretisch notwendigen Bedingungen für einen tatsächlichen Ausgleich schafft, für den Regionalbeihilfen sorgen sollen. Dies gilt gerade für unterentwickelte Gebiete. Betrachtet man die Auswirkungen der gemeinschaftlichen Einflußnahme auf die Faktoren Haushalt und räumlicher Anwendungsbereich der Beihilfen insgesamt, so stellt man fest, daß nicht nur die Beihilfen je Einwohner in den Zentralgebieten höher sind als in den Randgebieten, sondern auch die Gebiete im ersteren Fall größer sind. Dadurch verschlimmert sich die oben unter Kapitel 1 beschriebene finanzielle Lage der Randgebiete im Verhältnis zu den anderen Gebieten.

Daher ist eine Umorientierung der Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich, die nicht nur in sich stimmig sein sollte, indem die gebietsmäßige Verteilung der Mittel zur Kohäsion beiträgt, sondern auch mit den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftspolitik in Einklang stehen sollte. Inzwischen sind durch die Kontrolle der staatlichen Beihilfen gewisse Fortschritte erzielt worden. 1990 hat die Kommission beschlossen, die staatlichen Fördergebiete in zwei Mitgliedstaaten zu verringern: In der Bundesrepublik Deutschland (ohne Beitrittsgebiet) ist die Förderung von 41,4 % der Bevölkerung (einschließlich West-

Berlin) auf 30,4 % und in den Niederlanden von 20,2 % auf 19,3 % zurückgeschraubt worden. Ein ähnlicher Beschluß wurde 1991 mit Blick auf Dänemark gefaßt. Dort sind die Fördergebiete von 21,7 % auf 19,9 % der Landesbevölkerung zurückgegangen.

Die Überprüfung der übrigen staatlichen Regionalbeihilferegelungen mit dem Ziel, auch dort die Förderung der Zentralgebiete zu vermindern, ist bisher noch nicht abgeschlossen oder hat noch nicht begonnen. Die Wettbewerbspolitik hat die Kohäsion in diesem Bereich insgesamt gesehen eher begünstigt, aber nicht entscheidend zur Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen zur Beeinflussung der gebietsmäßigen Verteilung der Beihilfen beitragen können (die Zahlen der Tabelle 2 berücksichtigen bereits die obengenannten Verminderungen der begünstigten Gebiete).

Die der 1994 in Kraft tretenden neuerlichen Reform der Strukturfonds bislang gegebene Ausrichtung enthält indessen nicht nur kein Anzeichen für eine Korrektur der durch die vorausgegangene Reform geschaffenen Situation, sondern scheint diese im Gegenteil noch zu verschärfen. Man scheint vielmehr auf dem Weg zu einem generellen regionalpolitischen Interventionismus, der die Kohäsionspolitik zu verwässern und sie immer mehr ihrer Wirksamkeit zu berauben droht, zu sein.

Diese Tendenz scheint eine Umverteilung der aus den Strukturfonds finanzierten Unternehmensbeihilfen in dem unter Kapitel 1 beschriebenen Sinne – also teilweiser oder vollständiger Ausschluß der Zentralgebiete – um so mehr zu rechtfertigen. Diese Regionen würden ohnehin von der Ausweitung ihrer beihilfefähigen Gebiete profitieren. Sie könnten zum einen mit dem über die Strukturfonds erworbenen Anrecht auf Beihilfen und mit den ihnen zur Verfügung stehenden beträchtlichen eigenen Haushaltsmitteln eine nationale Beihilfepolitik betreiben und zum anderen für die neuen Gebiete Finanzierungsfazilitäten der Gemeinschaft in Anspruch nehmen, wobei

eben nur Produktionsbeihilfen ausgeschlossen wären.

Ein solcher Ausschluß würde zumindest die kumulative Wirkung der Vorteile abschwächen, die diese Regionen sowohl in finanzieller Hinsicht als auch mit Blick auf die Größe der Fördergebiete zur Zeit genießen.

Auf alle Fälle – und unabhängig von dem letztendlichen Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen über die Förderregionen der Strukturfonds – sollte der Globalumfang der regionalbeihilfeberechtigten Gebiete in der Gemeinschaft durch die nachstehenden allgemeinen Grundsätze bestimmt werden (die einschlägigen statistischen Eligibilitätskriterien wären entsprechend anzupassen):

- Um die Wirkung der Regionalbeihilfen unabhängig von der Art des Gebiets generell zu gewährleisten, müssen die Fördergebiete insgesamt kleiner sein als die Nichtfördergebiete.
- Sollen in unterentwickelten Regionen besonders günstige Voraussetzungen geschaffen werden, müßten die geförderten Zentralgebiete weniger umfangreich als diese Regionen sein.
- Um dem Grundkonzept der Gemeinschaftsinterventionen (Selektivität und Subsidiarität) treu zu bleiben und deren Wirksamkeit trotz der knappen Mittel zu gewährleisten, sollten die Strukturfonds auf einige wenige Probleme und Regionen beschränkt werden. Der Gesamtumfang der von der Gemeinschaft geförderten Gebiete müßte demnach deutlich unter dem der von den Einzelstaaten geförderten Gebiete (einschließlich der unterentwickelten Gebiete) liegen.

Die Kriterien zur geographischen Abgrenzung der wegen ihres Entwicklungsrückstands beihilfefähigen Gebiete (Ziel 1) sind mit den oben erwähnten allgemeinen Prinzipien vereinbar. Legt man für ihre Anwendung die neuesten statistischen Daten zugrunde, werden etwa 25 % der EG-Bevölkerung (einschließlich der neuen

Bundesländer) davon erfaßt. Damit bliebe rechnerisch genügend Spielraum für eine kohärente Anwendung der obigen Grundsätze.

Die Zentralgebiete müßten demzufolge insgesamt – auf Ebene der EG wie der Einzelstaaten – zu weniger als 25 % gefördert werden; realistisch erscheinen etwa 20 %.

Da alle unterentwickelten Regionen zu 25 % gefördert werden und dies die Hauptaufgabe der Strukturfonds ist, müßte die Gemeinschaftsintervention in den Zentralgebieten (für alle Beihilfen) zwischen 10 und 15 % betragen (20). Die Aufteilung dieses Prozentsatzes zwischen den Zielen 2 und 5b sollte der spezifischen Verantwortung der Gemeinschaft für die unter diese beiden Zielgruppen fallenden Regionen Rechnung tragen. Ziel Nr. 5b sollte Vorrang haben, um den Folgen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), für die es in der Industrie keine Entsprechung gibt, in den landwirtschaftlichen Gebieten zu begegnen. Das Anwendungsfeld des Ziels Nr. 5b müßte den obengenannten Obergrenzen und Prioritäten angepaßt werden, was einer Verringerung der gegenwärtigen Förderung um etwa die Hälfte gleichkäme.

### 3 Der Beihilfesatz

#### 3.1 Der Grundsatz der Anpassung der Beihilfesätze

Auf mikroökonomischer Ebene wird der Kompensationseffekt einer Beihilfe durch ihre Intensität, d.h. durch ihre relative Höhe im Verhältnis zu den Kosten, die das Unternehmen zu tragen hat, bestimmt. In der Theorie werden dabei die Wettbewerbsnachteile einer Region in Kosten ausgedrückt; genau diese Kosten darf eine Beihilfe ausgleichen (wir lassen die Frage beiseite, ob die Beihilfeintensität strikt auf den Ausgleich der Nachteile begrenzt sein oder darüber hinausgehen sollte).

In der Praxis berechnet die Kommission den Beihilfesatz nicht für jedes einzelne Unternehmen (auch nicht, wenn eine Kofinanzierung über die Strukturfonds erfolgt), außer in einigen

ganz bestimmten Fällen; sie beschränkt sich in der Regel auf die Prüfung der Beihilferegulungen und die Festlegung eines zulässigen Höchstsatzes je Region. Die Wettbewerbsnachteile werden demnach mittels makroökonomischer und nicht mikroökonomischer Methoden berechnet, und zwar indirekt anhand allgemeiner Indikatoren für die wirtschaftliche und soziale Lage der jeweiligen Region und nicht direkt anhand spezifischer Indikatoren für deren Wettbewerbsfähigkeit.

Im Gegensatz zur Intervention bei der gebietsmäßigen Verteilung der Beihilfen wird die Gemeinschaft hier ausschließlich wettbewerbspolitisch tätig. Bei der Festlegung der Beihilfesätze wird die durch die gemeinschaftlichen oder staatlichen Beihilfen hervorgerufene Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Höchstsätze gelten also auch für Beihilfen aus den Strukturfonds, wenn diese in Ergänzung zu den staatlichen Beihilfen gewährt werden. Bisher ist ausschließlich die Kommission für Regionalbeihilfen zuständig.

Bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln unterscheidet die Kommission grundsätzlich zwei Arten von Regionen mit jeweils einem eigenen Beihilfehöchstsatz: die unterentwickelten Regionen laut Definition unter Punkt 2.2 (I) – dabei handelt es sich meistens um Randgebiete –, für die der Höchstsatz 75 % NSÄ (Nettosubventionsäquivalent, s.u.) der Investition beträgt, und die Regionen mit anderen Problemen, für die die oben unter Punkt 2.2 (IV) dargelegten Kriterien gelten (vor allem Zentralgebiete) und der Höchstsatz 30 % NSÄ der Investition beträgt.

Die Höchstsätze für Regionalbeihilfen in der Gemeinschaft werden somit in zweifacher Hinsicht angepaßt: zum einen an den Charakter der Region und zum anderen in einem zweiten Schritt an die relative Schwere der wirtschaftlichen und sozialen Probleme. Bei dieser zweiten Anpassung werden keine strengen Kriterien angewandt; sie lehnt sich grobenteils an die Verfahren der Mitgliedstaaten an, die die Kommission aufeinander abzustimmen versucht.

Der hier zur Bewertung der potentiellen Auswirkungen der Kohäsionspolitik verwendete Indikator ist daher die Höchstbeihilfenintensität je Region, ausgedrückt in "Nettosubventionsäquivalent" (NSÄ). Diese Maßeinheit bietet die Möglichkeit, die verschiedenen Beihilfearten wie direkte Investitionszuschüsse, Steuerbefreiungen, Zinsvergünstigungen usw. in einen Subventionsanteil an den Investitionen umzurechnen und durch die Berechnung der Beihilfe nach Steuern die Beihilfesätze der verschiedenen Staaten vergleichbar zu machen. Wegen dieses Verfahrens sind die hier verglichenen Beihilfesätze niedriger als die in den Beihilferegulungen der Mitgliedstaaten angegebenen Bruttosätze.

3.2 Genehmigte und tatsächliche Beihilfesätze

Um die Beihilfenintensität mit Blick auf die Kohäsion zu bewerten, brauchen nicht alle rund 50 derzeit in der Gemeinschaft gültigen Beihilfehöchstsätze in den Vergleich einbezogen zu werden. Es reicht, wenn man sie nach Ländern in die beiden oben definierten großen Gruppen einordnet: unterentwickelte (Rand-)Gebiete und Zentralgebiete. Tabelle 3 gibt die nach diesem Verfahren errechneten Beihilfesätze im Verhältnis zur Einwohnerzahl, aufgeschlüsselt nach Ländern und Gebietskategorien, wieder.

Diese Zahlen zeigen eindeutig die Unterschiede zwischen den Beihilfesätzen in den Randgebieten und in den Zentralgebieten: Für erstere – abgesehen von den neuen Bundesländern und Nordirland, das die Förderkriterien einer unterentwickelten Region eigentlich nicht erfüllt – schwankt der durchschnittliche Beihilfehöchstsatz zwischen 40 % in Griechenland und 67 % im Mezzogiorno (Italien), für letztere zwischen 9,5 % in Deutschland und 26,5 % im Vereinigten Königreich. Auf den ersten Blick scheinen die Beihilfesätze für die Unternehmen demnach in den unterentwickelten Gebieten die Annäherung an den wirtschaftlichen Standard der übrigen EG zu begünstigen.

| <b>Tabelle 3</b><br><b>Zulässige Höchstintensität der Regionalbeihilfen in der Gemeinschaft</b><br>Durchschnitt (gewichtet mit der Einwohnerzahl)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Land                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | % NSÄ |
| Deutschland *                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 12,4  |
| neue Bundesländer**                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 15,4  |
| andere Gebiete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 9,5   |
| Belgien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 18,3  |
| Dänemark                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 19    |
| Spanien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 41,2  |
| unterentwickelte Gebiete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 48,4  |
| andere Gebiete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 20,1  |
| Frankreich                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 21,3  |
| Griechenland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 40,2  |
| Irland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 47,2  |
| Italien                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 62,4  |
| Mezzogiorno                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 66,7  |
| andere Gebiete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 18,5  |
| Luxemburg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 18,6  |
| Niederlande                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 12,6  |
| Portugal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 48,3  |
| Vereinigtes Königreich                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 24,9  |
| Nordirland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 29,3  |
| andere Gebiete                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 24,5  |
| *) außer Westberlin                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |
| **) ohne Kumulierung mit steuerlichen Beihilfen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |
| Quelle: GD IV/E/3, K.E.G.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       |
| Anmerkungen zur Methodik:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       |
| <i>Höchstintensität:</i><br>prozentualer Höchstanteil an der beihilfefähigen Investition.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       |
| <i>Durchschnitt im Verhältnis zur Einwohnerzahl:</i><br>Durchschnitt der verschiedenen im jeweiligen im Land gültigen Beihilfehöchstsätze im Verhältnis zu dem von der jeweiligen Höchstgrenze betroffenen Bevölkerungsanteil.                                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| NSÄ:<br>Nettosubventionsäquivalent: Berechnungsmethode der EG-Kommission zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Beihilfen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Dabei werden zum einen alle Beihilfearten in Subventionen umgerechnet und zum anderen durch die Berechnung der Netto-beihilfe alle Steuereffekte ausgeschaltet. Durch dieses Verfahren sind die Beihilfesätze in dieser Tabelle niedriger als die in den Beihilferegulungen der Mitgliedstaaten angegebenen Bruttosätze. |       |

Offen bleibt dabei allerdings, inwieweit die tatsächlichen Beihilfesätze in diesen Regionen mit den von der Kommission genehmigten Höchstsätzen übereinstimmen. In der Realität haben die Beihilfesätze für die verschiedenen Vorhaben wegen fehlender Mittel und der großen Anzahl förderungswürdiger Projekte in den letzten Jahren (1989–1991) im Verhältnis zu den jeweils gültigen Höchstsätzen durchschnittlich folgende Höhe nicht überschritten: 40 % des Höchstsatzes in Spanien und Irland sowie 50 % in Portugal und Griechenland; nur im Mezzogiorno haben die tatsächlichen Beihilfesätze mit 75 % die Höchstgrenzen nahezu erreicht (21).

Auch wenn uns keine vollständigen Angaben über die Zentralgebiete zur Verfügung stehen, zeigen die verfügbaren Daten dort doch vergleichbare Unterschiede: Die Höchstsätze sind in Frankreich, Spanien und Dänemark zu 40–50 % und in Belgien und Deutschland zu 60–70 % ausgeschöpft worden (22).

Auf den ersten Blick lassen diese beiden Zahlengruppen darauf schließen, daß die den Randgebieten im Vergleich zu den Zentralgebieten durch die genehmigten Höchstsätze *vorab* gewährten Vorteile sich generell tatsächlich in den ausgezahlten Beihilfesätzen niederschlagen. Im Vergleich zu den Nichtfördergebieten scheinen die Randgebiete aber letzten Endes viel weniger Anziehungskraft auszuüben, als man erwarten konnte.

Zieht man andere – in der Regel zusätzlich zu der Regionalbeihilfe mögliche – Beihilfen für produktionswirksame Investitionen in Betracht, die auch den Fördergebieten zur Verfügung stehen, aber keine spezifisch regionale Zielsetzung verfolgen, und, da sie auch in Nichtfördergebieten eingesetzt werden, niedrigeren Höchstsätzen unterliegen, zeichnen sich für die Zentralgebiete deutliche Vorteile ab. Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen z.B. betrugen in den Jahren 1988 bis 1990 zwischen 0 % und 10 % aller an das verarbeitende Gewerbe vergebenen Beihilfen in Portugal, Spanien, Griechenland und Irland;

in den meisten anderen Ländern lag ihr Anteil höher und erreichte teilweise sogar bis 30 % (23).

Aus diesen Zahlen geht also hervor, daß die in den meisten Randgebieten weit unter den Höchstsätzen liegenden tatsächlichen Beihilfesätze die Vorteile für diese Regionen nicht nur gegenüber den Nichtfördergebieten, sondern auch gegenüber den zentralen Fördergebieten in Wirklichkeit verringern. Unter Berücksichtigung der für diesen Unterschied zwischen Theorie und Praxis oben angeführten Gründe – fehlende Ressourcen in den Randgebieten zur Finanzierung von Regionalbeihilfen, auf dem relativen Reichtum beruhende größere Vielfalt der Beihilfen in den Zentralgebieten – bieten sich zweierlei ergänzende Maßnahmen an, um diese Diskrepanz zu verringern: die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Regionalbeihilfen in den Randgebieten und eine restriktivere Handhabung der übrigen Arten von Beihilfen für produktionswirksame Investitionen in der Gemeinschaft.

Die erste dieser beiden Maßnahmen würde nur auf mikroökonomischer Ebene umsetzen, was bereits in der Analyse unter Kapitel 1 als notwendig hervorgehoben wurde. Was die zweite Maßnahme betrifft, so ist auf wettbewerbspolitischem Gebiet mit der Annahme eines Gemeinschaftsrahmens für KMU-Beihilfen (24) durch die Kommission unlängst bereits ein wichtiger Schritt erfolgt. Innerhalb dieses für die Kohäsion potentiell günstigeren Regelwerks verdienen vor allem folgende Elemente Erwähnung:

- die starke Verringerung der Größe der förderwürdigen Unternehmen (im Gegensatz zur vorherigen Praxis);
- die ebenso bedeutende Verringerung der Beihilfeshöchstsätze für produktionswirksame Investitionen in Gebieten, die keine Regionalbeihilfen empfangen dürfen;
- die je nach Art der Region unterschiedliche Kumulierung von KMU- und Regionalbeihilfen in den Fördergebieten.

Im Hinblick auf den vom Delors-II-Paket anvisierten Zeitraum ist es wichtig, diese wettbewerbspolitischen Maßnahmen weiterzuführen und die oben vorgeschlagene Mittelerhöhung zu verwirklichen.

## Schlußbemerkung

Obige Analyse hat gezeigt, daß für die Zentralgebiete der Gemeinschaft a priori günstigere Bedingungen für Produktionsbeihilfen bestehen als für die meisten Randgebiete, und zwar bei zwei der drei untersuchten Faktoren: die relative Menge der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf makroökonomischer Ebene und der Umfang der Fördergebiete. Mit dem Delors-I-Paket ist der ursprüngliche relative Nachteil der unterentwickelten Regionen in finanzieller Hinsicht abgeschwächt, aber nicht beseitigt worden. Was den zweiten Faktor betrifft, so beruht der derzeitige Nachteil weitgehend auf der Reform der Strukturfonds von 1988 und droht mit dem Delors-II-Paket noch zuzunehmen.

Der erwartete Kompensationseffekt der Beihilfen in den unterentwickelten Regionen wird zunächst nur beim dritten untersuchten Faktor, dem Beihilfesatz, deutlich. Aber selbst in dieser Hinsicht ist wegen der Geldknappheit in den betroffenen Regionen der tatsächliche Vorteil weniger bedeutsam als angenommen. Dies geht aus dem großen Unterschied zwischen den tatsächlichen durchschnittlichen Beihilfesätzen und den zulässigen Höchstsätzen hervor.

Die Lage der Randgebiete stellt sich in den ersten beiden Fällen als das Gegenteil dessen dar, was für eine wirksame Kohäsionspolitik erforderlich wäre, und im dritten Fall weniger günstig, als man vermuten könnte. Drei Maßnahmenbündel sind erforderlich:

- eine Aufstockung der Strukturfondsmittel für die Randgebiete in ausreichender Höhe, um den gewollten Kompensationseffekt sowohl auf makroökonomischer (d.h. mangels eines besseren Indikators im Quotienten Beihilfe/Einwohner) als auch auf mikroökonomischer Ebene (u.a. durch die Annäherung der tat-

- sächlichen durchschnittlichen Beihilfesätze an die zulässigen Höchstsätze) statistisch sichtbar zu machen;
- die Einführung einer Haushaltsvariablen bei der Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen mit den EG-Wettbewerbsregeln, damit das Finanzvolumen der Beihilfen in den Zentralgebieten die Aufstockung der Mittel für die Randgebiete nicht zunichte macht, und zwar sowohl für die eigentlichen Regionalbeihilfen als auch für die kumulierbaren übrigen Produktionsbeihilfen;
  - die Umkehr der tendenziellen Entwicklung zur Ausweitung der über die Strukturfonds geförderten Gebiete in den Zentralregionen und die Verringerung ihres Umfangs auf ein Maß, das die Wirksamkeit der Beihilfen in den Randgebieten gewährleistet.

## Anmerkungen

\*) Dieser Beitrag stellt die persönliche Auffassung des Autors dar und bindet nicht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

(1)  
Vgl.: Erster, zweiter und dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft (. . .). Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (K.E.G.) 1988, 1990 und 1992. Die erwähnten Angaben beziehen sich auf das verarbeitende Gewerbe.

(2)  
ifo Institut für Wirtschaftsforschung: An empirical assessment of factors shaping competitiveness in problem regions. – München 1989, K.E.G. 1990

(3)  
Die Angaben zur Finanzierung durch die Gemeinschaft beziehen sich auf die veranschlagten, nicht auf die tatsächlichen Ausgaben. Spätere Veränderungen gegenüber den hier angegebenen Zahlen sind daher möglich, dürften aber keinen großen Einfluß auf die relative Lage der Randgebiete, wie sie in diesem Artikel beschrieben ist, während des Berichtszeitraums oder der Jahre danach bis 1993 haben (letzter Zeitraum einschl. Portugal, wo die – ursprünglich nicht vorgesehene – FORD/VW-Investition eine besonders hohe Beihilfe erhalten wird).

(4)  
Dok. C (89) 287 v. 15. Februar 1988. Siehe auch: Die Regionen in den neunziger Jahren (Vierter periodischer Bericht), K.E.G. 1991

(5)  
Die Angaben entstammen folgenden Quellen:

- Für 1980: Die Regionen in den 90er Jahren, op. cit. [vgl. Anm. (4)], S. 60.
- Für 1986 bis 1988: EFRE-Jahresberichte.
- Für 1989–1991 und 1989–1993: (Erster) Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds, K.E.G. 1989 [KOM(90)516 endg. v. 20. Oktober 1990].

(6)  
Vgl.: Rapport du Groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne (MacDougall-Bericht), K.E.G. 1977, Bd. 1, S. 31 und 39. Diese sowie die weiteren demselben Band entnommenen und später angeführten Angaben beziehen sich auf den Beginn der 70er Jahre. Das hieraus resultierende Bild dürfte sich seither nicht sonderlich geändert haben.

(7)  
Vgl.: EG-Haushaltswademekum, K.E.G., 3. Aufl. 1991. Die zitierten prozentualen Angaben beziehen sich auf die Auszahlungen.

(8)  
Vgl.: Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht – Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, K.E.G. 1992 [KOM(92)2000 endg. v. 11. Februar 1992]

(9)  
Vgl.: Die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken – Bilanz und Perspektiven, K.E.G. 1992 [KOM(92)84 endg. v. 24 März 1992]

(10)  
MacDougall-Bericht, op. cit. [vgl. Anm. (6)], Bd. I, S. 33

(11)  
Europäische Wirtschaft, Nr. 50 v. Dezember 1991, K.E.G., S. 188

(12)  
MacDougall-Bericht, op. cit. [vgl. Anm. (6)], Bd. I, S. 14 und 68–72

(13)  
Vgl.: Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1977, K.E.G. 1992 [KOM(92)2001 endg. v. 10. März 1992]

(14)  
Zu den geringen Folgen des Vertrags von Maastricht im Haushaltsbereich und zu den fehlenden bundesstaatlichen Merkmalen vgl. BACHÉ, P.; JOURET, PH.: Le budget dans la Communauté après Maastricht. In: Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, Nr. 359 v. Juni 1992

(15)  
Vgl.: Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates v. 25. Juni 1988 (ABl. Nr. L 158 v. 15. Juli 1988)

(16)  
Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3 a) und c) auf Regionalbeihilfen (ABl. Nr. C 212 v. 12. August 1988)

(17)  
Ebenda

(18)  
Vgl.: Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates

v. 19. Dezember 1988 (ABl. Nr. L 374 v. 31. Dezember 1988)

(19)  
Siehe Anm. (16)

(20)  
Die der Reform von 1988 vorausgehende und unter dem Titel "Padoa-Schioppa-Bericht" bekannte Studie sah angesichts eines Gebietsanteils von 20 % für das Ziel Nr. 1 einen Anteil von 10 % für Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel Nr. 2) vor. Siehe PADOA-SCHIOPPA, T.: Efficacité, stabilité, équité (mit einem Vorwort von Jacques Delors). = Economica, Paris 1987, S. 124. Wie oben dargestellt, beträgt die (derzeitige) tatsächliche Aufteilung jeweils um 21 % bzw. 16,5 %.

(21)  
Quelle: K.E.G., GD IV.E.3

(22)  
Ebenda

(23)  
Vgl.: Dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft (. . .), op. cit. [vgl. Anm. (1)]

(24)  
Gemeinschaftsrahmen für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. Nr. C 213 v. 19. August 1992)

Dr. Alfredo Marques  
Kommission der  
Europäischen Gemeinschaften  
Generaldirektion für Wettbewerb  
Rue de la Loi 200  
B-1049 Brüssel  
Belgien