

Johannes Paha

Die neuen Leitlinien für EU-Regionalbeihilfen 2014 bis 2020 aus ökonomischer Sicht

Ende Juni 2013 hat die Europäische Kommission Leitlinien für Regionalbeihilfen für den Zeitraum 2014 bis 2020 verabschiedet. Der Autor argumentiert, dass diese Leitlinien stellenweise weder mit der ökonomischen Theorie noch mit verwandten Leitlinien und Mitteilungen der Kommission in Einklang stehen. Die Anwendung der Leitlinien erfordert daher eine weitergehende Konkretisierung z.B. der Passagen zur Marktabgrenzung und der Abschottung.

In der Europäischen Union sind Beihilfen, die von Mitgliedstaaten selektiv an einzelne Unternehmen oder Produktionszweige vergeben werden, nach Artikel 107 I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verboten, sofern diese Beihilfen (potenziell) den Wettbewerb verfälschen oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Generaldirektion Wettbewerb darf solche Beihilfen jedoch gemäß Artikel 107 III (a) und (c) AEUV genehmigen, wenn diese der Förderung der regionalen Entwicklung, d.h. der Schaffung gleicher Rahmenbedingungen in der Europäischen Union dienen. Im Jahr 2011 lagen die sogenannten Regionalbeihilfen auf einem Niveau von 14 Mrd. Euro und machten damit rund 22% aller genehmigten staatlichen Beihilfen in Höhe von 64,3 Mrd. Euro aus.¹ Die Summe der Regionalbeihilfen entspricht damit in etwa dem Bruttoinlandsprodukt eines kleinen Mitgliedslandes wie z.B. Zypern oder Estland.²

Eine Freigabe von Beihilfen ist im Hinblick auf zwei Zielsetzungen möglich:

1. Nach Artikel 107 III (a) AEUV können Beihilfen zur Förderung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Die EU-Mitgliedstaaten dürfen in nationalen Fördergebietskarten solche Regionen als A-Fördergebiete ausweisen,³ deren Pro-Kopf-

Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards höchstens 75% des Durchschnitts der EU27 beträgt.⁴

2. Artikel 107 III (c) AEUV berechtigt die Mitgliedstaaten, Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären. So sollen sogenannte C-Gebiete gefördert werden, die im Vergleich zur durchschnittlichen Lage in einem Mitgliedstaat benachteiligt sind.⁵ 2011 wurden 15,2 Mrd. Euro Beihilfen für A-Fördergebiete und 2,9 Mrd. Euro für C-Fördergebiete gewährt.⁶

Ende Juni 2013 verabschiedete die Europäische Kommission neue Leitlinien zur Kontrolle von Regionalbeihilfen während der Jahre 2014 bis 2020.⁷ Die neuen Regionalbeihilfeleitlinien umfassen unter anderem die folgenden Kernpunkte:

- Erhöhung des Anteils der Gebiete, die für Regionalbeihilfen in Frage kommen auf 47,2% der EU-Bevölkerung;
- effizientere und transparentere Verfahrensdurchsetzung durch z.B. erweiterte Freistellungen von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung bei der Kommission und vereinfachte Verfahren bei Gebieten in äußerster Randlage und solchen mit geringer Bevölkerungsdichte;

1 Vgl. Europäische Kommission: Commission Staff Working Document – Facts and figures on State aid in the EU Member States, COM (2012) 778 final. Weitere 32,6 Mrd. Euro kamen dem Eisenbahnsektor zugute. Es handelt sich um Beihilfen, die nicht mit der Wirtschafts- und Finanzkrise zusammenhängen. In Deutschland wurden Beihilfen in Höhe von insgesamt 13,62 Mrd. Euro gewährt, von denen 3,57 Mrd. Euro auf Beihilfen mit regionaler Zielsetzung entfielen.

2 Vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database (22.7.2013).

3 Gemäß der Buchstaben (a) und (c) in Art. 107 III AEUV werden die entsprechenden Fördergebiete als A- und C-Regionen bezeichnet.

4 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, C2013/3769/final, Tz. 151.

5 Vgl. ebenda, Tz. 153.

6 Die Summe dieser beiden Zahlen entspricht nicht den zuvor genannten 14 Mrd. Euro, da Beihilfen gemäß Art. 107 III(a) und (c) AEUV auch anderen Zielen dienen können und nicht zwangsläufig als Regionalbeihilfen klassifiziert werden.

7 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O.

Dr. Johannes Paha lehrt und forscht zu wettbewerbsökonomischen Themen an der Professur für Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung der Justus-Liebig-Universität Gießen.

- eingehendere Prüfung von Beihilfen mit potenziell besonders starken Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel, insbesondere strengeres Vorgehen bei Beihilfen für Investitionen großer Unternehmen in C-Fördergebieten.

Darüber hinaus werden die Beweisanforderungen zur Ermittlung der betroffenen Produktmärkte erhöht und eine kritische Haltung gegenüber der Gewährung von Beihilfen in schrumpfenden und durch Überkapazitäten geprägten Märkten formuliert.⁸

Im Folgenden wird das neue Verfahren zur Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfenmaßnahme mit den Grundsätzen des Artikels 107 III AEUV dargestellt und analysiert.

Grundlagen der Vereinbarkeitsprüfung

Die Leitlinien sehen vor, dass eine staatliche Regionalbeihilfe als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann, wenn die folgenden Kriterien kumulativ erfüllt werden: (a) Die Beihilfe muss einem genau definierten Ziel von gemeinsamen Interesse dienen, (b) für dessen Erreichung staatliche Maßnahmen zwingend erforderlich sind, da der Markt selbst keine Verbesserung herbeiführen kann. Ferner muss die Beihilfemaßnahme (c) grundsätzlich zur Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse geeignet sein und (d) einen Anreizeffekt bewirken, d.h. die Unternehmen müssen eine Investition an einem Standort durchführen, die ansonsten nicht oder nur in geringerem Umfang erfolgt wäre. (e) Dabei muss die Höhe der Beihilfe angemessen d.h. auf das erforderliche Minimum begrenzt sein. (f) Schließlich müssen die positiven Auswirkungen der Maßnahme deren negative Effekte auf Wettbewerb und Handel überwiegen. (g) Als

8 Europäischen Kommission: Staatliche Beihilfen: Kommission verabschiedet Regionalbeihilfeleitlinien 2014-2020, Pressemitteilung IP/13/359 vom 19.6.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-569_de.htm.

Nebenbedingung ist das Verfahren der Beihilfengewährung transparent zu gestalten.⁹

Diese Vereinbarkeitsprüfung entspricht grundsätzlich dem Abwägungstest, der auch als Drei-Stufen- oder Balancing-Test bezeichnet wird.¹⁰ Die Kriterien (a) und (b) korrespondieren mit der ersten Stufe des Abwägungstests. Die Kriterien (c) bis (e) stellen die zweite und das Kriterium (f) die dritte Stufe dar. Der Abwägungstest wurde mittels des Aktionsplans staatliche Beihilfen (2005 bis 2009) in die Beihilfenkontrolle eingeführt.¹¹ Solche ökonomischen Analyseverfahren (More Economic Approach) werden in den übrigen Bereichen der Wettbewerbspolitik (Kartellverbot, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und Zusammenschlusskontrolle) bereits seit mehr als zehn Jahren angewendet. Das 2012 veröffentlichte Programm zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts (State Aid Modernisation, SAM) führt hingegen die stärkere Anwendung ökonomischer Analysemethoden nicht mehr als explizites Ziel auf. Vielmehr fokussiert SAM auf eine Straffung der Beihilferegeln und einen schnelleren Erlass von Beschlüssen.¹² Diese Zielsetzung ist auch in den neuen Leitlinien für Regionalbeihilfen erkennbar. Statt einer Stärkung des Abwägungstests als einer Methode zur eingehenden Prüfung ökonomischer Sachverhalte, erwecken die Kriterien (a) bis (f) eher den Anschein abzuarbeitender Prüfkriterien.

Hier wird die Diskussion zum Verhältnis pragmatischer Vernunftregeln (Rule of Reason) und starrer Per-se-Regeln berührt. Eine stärkere Formalisierung des Prozesses der Beihilfenprüfung mag zwar die Effizienz der Verfahren steigern, erhöht aber die Gefahr von Fehlurteilen: So besteht die Gefahr, wohlfahrtsförderliche Beihilfen irrtümlich zu versagen (Fehler 1. Art, α -Fehler) oder wohlfahrtsschädliche Beihilfen fälschlicherweise freizugeben (Fehler 2. Art, β -Fehler). Die offenbar eher lockere Haltung gegenüber ökonomischen Analysen wirkt sich jedoch auch an anderen Stellen der Beihilfenkontrolle und insbesondere der neuen Leitlinien aus. So ist eine angemessene Berücksichtigung ökonomischer Erkenntnisse und Verfahren sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsauslegung sinnvoll.

9 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 26.

10 Vgl. D. Neven, V. Verouden: Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control, in: W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof (Hrsg.): EU Competition Law – Volume IV: State Aid, Deventer 2008.

11 Vgl. Europäische Kommission: Aktionsplan staatliche Beihilfen – Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilfenrechts 2005-2009, KOM (2005) 107 endgültig, Tz. 18.

12 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Modernisierung des EU-Beihilfenrechts, COM (2012) 209 final, Tz. 8.

Ökonomie und Rechtsauslegung bzw. Rechtsetzung

Hinsichtlich der Auslegung der Leitlinien zu Regionalbeihilfen bleibt z.B. unklar, wie die Forderung der Kommission umzusetzen ist, dass die Mitgliedstaaten im Verfahren der Vereinbarkeitsprüfung Informationen bereitstellen sollen, anhand derer die von der Beihilfe betroffenen Produktmärkte abgegrenzt sowie betroffene Wettbewerber und Abnehmer der begünstigten Unternehmen identifiziert werden sollen.¹³ Rein auf Marktanteilsbetrachtungen basierende Analysen besitzen nur wenig Aussagekraft. Folglich sollen hier wohl ähnlich wie beim Verfahren in der Zusammenschlusskontrolle die Wettbewerbskräfte Nachfragesubstituierbarkeit, Angebotssubstituierbarkeit und potenzieller Wettbewerb identifiziert werden.¹⁴ Es bleibt jedoch unklar, wie die Nachweise zur Abgrenzung des relevanten Marktes konkret aussehen sollen. Aufgrund der methodischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Marktabgrenzung wird in der jüngeren wettbewerbsökonomischen Literatur auch verstärkt debattiert, ob die Marktabgrenzung durch direktere Verfahren zur Beurteilung der Entstehung oder Verstärkung von Marktmacht ersetzt werden sollte.¹⁵ Diese Diskussion scheint noch keinen Niederschlag in den neuen Leitlinien für Regionalbeihilfen gefunden zu haben. Eine deutliche Konkretisierung der Regeln zur Umsetzung der Marktabgrenzung ist hier sinnvoll.¹⁶

13 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 129-130.

14 Vgl. Europäische Kommission: Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Union, 1997/C 372/03.

15 Vgl. S. Bishop, M. Walker: *The Economics of EC Competition Law*, London 2010; P. J. Davies, E. Garcés: *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*, Princeton und Oxford 2010; J. Fingleton, F. Ruane, V. Vivienne: *Market Definition and State Aid Control*, in: *European Communities* (Hrsg.): *State aid and the single market*, 1999; L. Kaplow: *Why (Ever) Define Markets?*, in: *Harvard Law Review*, Ausgabe 124, S. 437-517; G. Werden: *Why (Ever) Define Markets? An Answer to Professor Kaplow*, in: *Antitrust Law Journal*, 78. Jg., H. 3, http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_law_journal/at_journal_v78i3_toc.authcheckdam.pdf.

16 Ferner ist zu fragen, wie gut das Konzept des relevanten Marktes generell auf die Beihilfenkontrolle übertragen werden kann. In den übrigen Bereichen der Wettbewerbspolitik (Kartellverbot, Fusionskontrolle, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) steht das Ziel der Vermeidung negativer Effizienzeffekte (in allokativer, produktiver und dynamischer Hinsicht) im Vordergrund. Solche Effizienzziele stehen im unmittelbaren Bezug zum abgegrenzten Markt. Mit der Gewährung von Beihilfen werden jedoch zusätzlich zu diesen Effizienzzielen auch Gleichheits- und Kohäsionsziele verfolgt. Vielmehr gehen die Wirkungen oft auch über den unmittelbar betroffenen Markt hinaus, da z.B. die Gegenfinanzierung einer Beihilfe Kosten der Besteuerung in anderen Märkten hervorruft. Hier ist generell ein erweiterter Forschungsbedarf gegeben. Ein weiteres Ziel dieser Forschung sollte auch in der Identifikation eines Wohlfahrtsstandards für die Beihilfenkontrolle liegen, da Gerechtigkeitsziele von einem Konsumenten- oder Gesamtwohlfahrtsstandard nicht erfasst werden.

Eine Einbeziehung von Erkenntnissen der Ökonomie ist nicht nur in der Rechtsauslegung, sondern auch bei der Rechtsetzung nötig. Dies wird am Beispiel der in den Leitlinien vorgeschlagenen negativen Auswirkungen von Regionalbeihilfen deutlich. Die Kommission befürchtet durch die Vergabe staatlicher Beihilfen sowohl negative Auswirkungen auf den Produktmarkt als auch auf die Standortwahl von Unternehmen. So könne z.B. durch die selektive Gewährung einer Beihilfe „die Expansion eines Wettbewerbers erschwert, ein Wettbewerber vom Markt verdrängt oder der Markteintritt eines potenziellen neuen Wettbewerbers blockiert“ werden.¹⁷ Insbesondere bei Beihilfen zur Stimulierung neuer Investitionen steht die Kommission dem Aufbau von neuen (Über-)Kapazitäten in schrumpfenden Wirtschaftszweigen kritisch gegenüber und erwartet kaum eine positive Auswirkung solcher Maßnahmen.¹⁸

Das obige Verdrängungsargument ist grundsätzlich verwandt mit der Diskussion zum Tatbestand des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung in Form eines Behinderungsmissbrauchs oder mit der Abschottung (Foreclosure) im Zuge eines vertikalen Unternehmenszusammenschlusses. Erstaunlich ist, dass die neuen Leitlinien für Regionalbeihilfen weder einen stärkeren Bezug zur Kommissions-Mitteilung zur Anwendung des Artikels 82 EG-Vertrag (heute: Artikel 102 AEUV) auf Fälle von Behinderungsmissbrauch noch zu den Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse aufweisen, zumal diese ökonomisch gut fundiert sind und die Kommission an einer Einheitlichkeit ihrer wettbewerbspolitischen Grundsätze interessiert sein dürfte.¹⁹ Dies ist umso bedeutender, da in keinem dieser Dokumente das Thema der Überkapazitäten in schrumpfenden Wirtschaftszweigen Erwähnung findet, die jedoch bei der Prüfung von Investitionsbeihilfen besonders kritisch gesehen werden.

Die Schädlichkeit von Überkapazitäten in schrumpfenden Märkten findet auch nur wenig Unterstützung in der Fallevidenz. Eine für die Kommission durchgeführte Studie zur Ex-post-Evaluierung der von 2007 bis 2013 gültigen Leitlinien argumentiert, dass die zwischen 2002 und 2007 an spanische und portugiesische Unternehmen

17 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 113-117.

18 Vgl. ebenda, Tz. 120, 128.

19 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission – Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Union, 2009/C 45/02; Europäische Kommission: Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Amtsblatt der Europäischen Union, 2008/C 265/07.

der Papierindustrie vergebenen Beihilfen das deutlichste Beispiel für die negativen Auswirkungen der Beihilfen auf Wettbewerber darstellen, wenn sich eine durch Überkapazitäten gekennzeichnete Branche einer sinkenden Nachfrage gegenübersehe.²⁰ Bei genauerer Betrachtung stellt sich dieses Beispiel jedoch als nur mäßig überzeugend dar:

1. So habe sich die Papierproduktion bis 2007 in einem stetigen Aufschwung befunden. Einem durch die Wirtschaftskrise bedingten Einbruch der Nachfrage 2008 sei eine – wenngleich nicht vollständige – Erholung gefolgt. Eine sinkende Nachfrage zeige sich eher in einzelnen Marktsegmenten.²¹
2. Mangels belastbarer Evidenz ergebe sich lediglich aus Interviews mit europäischen Wettbewerbern, dass die Beihilfenvergabe potenziell negative Auswirkungen auf diese Unternehmen gehabt haben könnte.
3. Die Nettoeffekte der Beihilfen blieben ferner unklar, da die europäische Papierproduktion bereits seit den 1990er Jahren in einer Zeit wachsender Nachfrage durch Umstrukturierungen (z.B. Arbeitsplatzabbau und Produktivitätssteigerungen) und eine Erhöhung der Konzentration durch Marktaustritte gekennzeichnet gewesen sei. Der erfolgte Kapazitätsaufbau – unter anderem mit dem Ziel der Ausnutzung von Größenvorteilen – habe offenbar Überkapazitäten geschaffen. Diese Kapazitäten seien jedoch auch vor dem Hintergrund eines stärkeren Wettbewerbs durch z.B. subventionierte chinesische Unternehmen zu sehen, dem die EU durch Zollerhöhungen entgegengewirkt habe.²²

Es darf festgehalten werden, dass der obige Fall wenigstens kein Musterbeispiel für die negativen Wirkungen der Förderung des Kapazitätsaufbaus in schrumpfenden Märkten darstellt. Eine bessere Beurteilung der Wettbewerbs- und Handelswirkungen des Kapazitätsaufbaus in schrumpfenden und durch Überkapazitäten charakterisierten Märkten bedarf weiterer Forschung. Zwar dürfte ein solcher Kapazitätsaufbau gerade auch im Hinblick auf die durch die Gegenfinanzierung verursachten Kosten der Besteuerung oftmals wenig sinnvoll sein, sodass die getroffene Regelung nicht gänzlich als verfehlt anzusehen ist. Es bleibt jedoch festzustellen, dass der Leitlinienentwurf zu Regionalbeihilfen weder in erhöhtem Maße in der ökonomischen Theorie noch in der Praxis der Europäischen Kommission in verwandten Feldern verankert zu

20 Vgl. Rambøll: Final Report Ex-Post Evaluation of the Regional Aid Guidelines 2007-2013, Dezember 2012, www.uokik.gov.pl/download.php?id=986 (22.7.2013), S. 8.

21 Vgl. ebenda, S. 126, 140.

22 Vgl. ebenda, S. 126-128.

sein scheint. Auch die Begründung der Regelungen aus der Fallevidenz steht auf eher schwachen Füßen.

Verschärfte Regeln für große Unternehmen

Im Vergleich zu den aktuellen bis zum 30.6.2014 geltenden Leitlinien für Regionalbeihilfen enthalten die neuen Leitlinien für die Jahre 2014 bis 2020 weitreichende Einschränkungen der Vergabe von Beihilfen an große Unternehmen. So dürfen in C-Gebieten, d.h. solchen mit geringerem Entwicklungsrückstand, Investitionsbeihilfen nur in den folgenden Fällen an große Unternehmen vergeben werden:²³

1. Ein großes Unternehmen tätigt eine Erstinvestition zugunsten einer neuen wirtschaftlichen Tätigkeit.²⁴
2. Ein großes Unternehmen tätigt eine Folgeinvestition entweder mit dem Ziel der Diversifizierung einer bestehenden Betriebsstätte durch die Hinzunahme neuer Produkte oder mit dem Ziel der Ermöglichung von Prozessinnovationen.²⁵

Ferner bestehen für große Unternehmen weitere Einschränkungen und strengere Nachweispflichten. Diese müssen z.B. die Anreizwirkung einer Beihilfe durch detaillierte Nachweise untermauern und unterliegen einem strengeren Verfahren bei der Ermittlung der Beihilfenhöchstgrenze.²⁶ Während kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) auf vorgegebene Beihilfeshöchstintensitäten zurückgreifen können, muss bei großen Unternehmen sichergestellt sein, dass die Beihilfe nicht die anfallenden Nettomehrkosten für die Durchführung der Investition in dem betreffenden Gebiet übersteigt.²⁷ Außerdem dürfen immaterielle Vermögenswerte bei großen Unternehmen nur zu 50% in den Investitionskosten berücksichtigt werden, während bei KMU ein Ansatz zu 100% möglich ist.

Die Einschränkung der Vergabe von Regionalbeihilfen an große Unternehmen wird dadurch begründet, dass in der Vergangenheit häufig keine Anreizwirkung erzielt worden sei. Die Unternehmen hätten Beihilfen oftmals für Investitionen erhalten, die auch ohne die Beihilfe durchgeführt worden wären.²⁸ Außerdem fielen bei großen Unternehmen regionale Nachteile sowohl bei Investitionen als auch

23 In A-Gebieten sind hingegen auch Beihilfen für andere Investitionen großer Unternehmen zulässig.

24 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 34, 93.

25 Vgl. ebenda, Tz. 24, 93.

26 Vgl. ebenda, Tz. 67.

27 Vgl. ebenda, Tz. 88.

28 Vgl. ebenda, Tz. 15.

bei der Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit in weniger entwickelter Regionen nicht so stark ins Gewicht.²⁹ Als Gründe hierfür werden genannt:

- leichter Zugang großer Unternehmen zu globalen Kapital- und Kreditmärkten,
- Verringerung standortspezifischer Startkosten durch Größenvorteile,
- stärkere Verhandlungsposition großer Unternehmen gegenüber den die Beihilfe gewährenden Behörden,
- große Unternehmen als wichtige Akteure auf den betreffenden Märkten, sodass eine Beihilfe geeignet ist, dort die Wettbewerbsbedingungen zu ändern.

Der Begriff großes Unternehmen wird in den Leitlinien nicht erläutert. Es handelt sich jedoch offenbar um ein Unternehmen, das die Definitionskriterien eines kleinen oder mittleren Unternehmens (KMU) überschreitet. Die Klasse der KMU „setzt sich aus Unternehmen zusammen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erzielen oder deren Bilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. Euro beläuft.“³⁰

Anreizwirkungen

Haben Beihilfen zur Förderung der Investitionen großer Unternehmen in der Regel keinen Anzeizeffekt? Eine Anreizwirkung wird als gegeben unterstellt, wenn eines von zwei Szenarien erfüllt wird:³¹

- *Szenario 1:* Investitionsentscheidung – Das begünstigte Unternehmen tätigt aufgrund der Beihilfe in dem betreffenden Gebiet eine Investition, die andernfalls nicht vorgenommen worden wäre.
- *Szenario 2:* Standortentscheidung – Das begünstigte Unternehmen tätigt aufgrund der Beihilfe in dem betreffenden Gebiet eine Investition, die andernfalls in einem anderen Gebiet vorgenommen worden wäre.

²⁹ Vgl. ebenda, Tz. 14.

³⁰ Vgl. Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission vom 6.5.2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Union, 2003/L 124/36, Artikel 2.

³¹ Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 15, 61.

Die Darstellung des Anzeizeffekts soll im Vergleich mit einer plausiblen kontrafaktischen Situation ohne Gewährung der Beihilfe erfolgen. Große Unternehmen müssen diese Ausführungen hinsichtlich der Szenarien 1 oder 2 durch gesonderte Nachweise untermauern, z.B. durch Risikobewertungen, Finanzberichte, interne Geschäftspläne, Sachverständigengutachten, Studien etc.³²

Grundsätzlich kann eine Anreizwirkung auch bei großen Unternehmen gegeben sein. Eine für die Kommission durchgeführte Studie zu den Wirkungen von Regionalbeihilfen greift dabei auf drei Fälle aus dem Automobilsektor zurück, in denen seit 2005 Regionalbeihilfen für den Aufbau und Ausbau von Werken in Ungarn und der Slowakei gewährt wurden. So erhielten Getrag Ford und Mercedes-Benz 53,6 Mio. Euro bzw. 170 Mio. Euro in Form von Steuerergünstigungen und direkten Finanzhilfen, während Volkswagen Steuerergünstigungen in Höhe von 14,3 Mio. Euro gewährt wurden. Die Unternehmen Getrag Ford Transmissions Slovakia³³, Mercedes-Benz Manufacturing Hungary³⁴ und Volkswagen Bratislava³⁵ überschreiten bereits aufgrund ihrer Mitarbeiterzahl die Definitionsgrenzen eines KMU und gelten daher als große Unternehmen.

Bei Mercedes-Benz und Getrag Ford wurde jeweils der Aufbau eines neuen Werks unterstützt, sodass die Anreizwirkungen einer Beihilfe für die Standortwahl (Szenario 2) zu untersuchen sind. Basierend auf einer Fallanalyse sowie Interviews mit z.B. den begünstigten Unternehmen, Behörden, Branchenexperten und Wettbewerbern identifiziert die Studie vor allem die Höhe des Lohnniveaus, die Verfügbarkeit von Fachkräften sowie die (Transport-)Infrastruktur und die Energiekosten als Determinanten der Standortentscheidung.³⁶ Die Interviews mit den später begünstigten Unternehmen zeigen, dass diese zunächst mögliche Standorte entsprechend der genannten Kriterien identifiziert hatten, um letztlich die endgültige Standortentscheidung auch von der jeweiligen Höhe einer Beihilfe an diesen Orten abhängig zu machen. Eine Anreizwirkung kann also grundsätzlich auch bei großen Unternehmen gegeben sein, was auch durch die Freigabe der Beihilfe in beiden Fällen belegt wird.

Die Volkswagen gewährte Beihilfe diente der Erweiterung eines bestehenden Werks. Hier stellt sich die Frage nach den Anreizwirkungen einer Beihilfe auf die Entscheidung,

³² Vgl. ebenda, Tz. 66-68, 72.

³³ Vgl. http://www.getrag.com/de/company/corporate_strategy/global_praesenz/kechneec.html (22.7.2012).

³⁴ Vgl. <http://www.daimler.com/dccom/0-5-1205662-49-1345159-1-0-0-0-0-8-0-0-0-0-0-0-0-0.html> (22.7.2012).

³⁵ Vgl. http://de.volkswagen.sk/de/unternehmen/zahlen_und_fakten.html (22.7.2012).

³⁶ Vgl. Rambøll, a.a.O., S. 85.

ob eine Investition überhaupt vorgenommen werden soll (Szenario 1). Die Studie zur Ex-post-Evaluierung der alten Leitlinien legt nahe, dass Regionalbeihilfen nicht nur in diesem, sondern auch in den beiden anderen Fällen eher einen marginalen Einfluss auf die ursprüngliche Investitionsentscheidung gehabt hätten.³⁷ Dabei ist die Beantwortung der Frage nach der Investitionsentscheidung wegen der Unschärfe des kontrafaktischen Szenarios unabhängig von der Größe des Unternehmens mit einer erheblichen Unsicherheit behaftet. So hätten die befragten Mitarbeiter der begünstigten Unternehmen oftmals selbst nicht angeben können, wie ihre Entscheidung ohne die Beihilfe ausgesehen hätte.³⁸

Die Studie belegt somit, dass eine Anreizwirkung grundsätzlich auch bei Beihilfen für große Unternehmen gegeben sein kann.³⁹ Zu beachten ist, dass die Evidenz aus einzelnen Fällen keinen Schluss darüber erlaubt, in wie viel Prozent der Fälle eine Anreizwirkung bei der Gewährung von Beihilfen an große Unternehmen zu erwarten ist. Somit stellt sich auch die Frage, auf Basis welcher Erkenntnisse die Kommission zu dem Schluss kommt, dass Investitionsbeihilfen für große Unternehmen *in der Regel* keinen Anzeizeffekt haben, da diese Formulierung einen eher hohen Prozentsatz implizieren dürfte.⁴⁰

Verhandlungsposition gegenüber den Behörden

Die Kommission befürchtet, dass große Unternehmen gegenüber Behörden eine starke Verhandlungsposition besitzen. Diese könne zur Gewährung von Beihilfen führen, die nicht erforderlich oder gerechtfertigt seien.⁴¹ Eine solche Verhandlungsposition kann einerseits gegenüber den die Beihilfe gewährenden nationalen Behörden aber auch gegenüber EU-Institutionen bestehen. Die Studie zur Evaluierung der Regionalbeihilfeleitlinien 2006 bis 2013 gibt als Beispiel an, dass sich Mercedes-Benz im obengenannten Fall nicht nur überzeugt gezeigt habe, wegen der hohen Zahl der durch die Investition zu schaffenden Arbeitsplätze überhaupt Beihilfen zu erhalten. In der Studie wird vielmehr (wenngleich ohne Beleg) vermutet, dass die Beihilfe ohne die europäischen Regelungen zu Beihilfemaximalintensitäten noch höher ausgefallen wäre.⁴² Gleichzeitig zeigen wissenschaftliche Studien, dass große Unternehmen nicht nur starken Einfluss auf nationale,

sondern auch auf EU-Institutionen ausüben.⁴³ Nach eigenen Angaben stehen große Unternehmen dabei in noch engerem bzw. häufigerem Kontakt zu Organen der EU als dies für Verbände der Fall ist.⁴⁴

In der Summe dürfte die in den Leitlinien geäußerte Skepsis hinsichtlich der Verhandlungsmacht großer Unternehmen also gerechtfertigt sein. Zu beachten ist, dass ein durch diese Macht beeinflusstes Verhandlungsergebnis unter Effizienz- oder Gerechtigkeitsgesichtspunkten nicht zwangsläufig als wohlfahrtsschädlich einzustufen ist.

Weitere Vorteile großer Unternehmen und Ziele der Beihilfenkontrolle

Die neuen Leitlinien bleiben verhältnismäßig unkonkret hinsichtlich der Ziele und der Zielhierarchie innerhalb der EU-Beihilfenkontrolle. So sieht das Programm zur Modernisierung der Beihilfenkontrolle eine Konzentration der Ex-ante-Prüfung der Kommission auf Fälle mit mutmaßlich besonders großen Auswirkungen auf den Binnenmarkt (Ziel der Risikobegrenzung) und die Straffung der Beihilferegeln zum schnelleren Erlass von Beschlüssen (Ziel der effizienten Verfahrensdurchsetzung) vor.⁴⁵ Diese Ziele sind gut geeignet, die Konzentration der Beihilfenkontrolle auf große Unternehmen zu erklären. Schließlich erhalten große Unternehmen tendenziell höhere Beihilfen als KMU, die aufgrund ihrer Höhe auch geeignet sind, stärkere Wettbewerbsverzerrungen zu bewirken.

Die Verschärfung der Regeln für große Unternehmen wird jedoch nicht unter Verweis auf diese Ziele, sondern mit einer mutmaßlich geringeren Effizienz und Effektivität der Vergabe von Beihilfen an große Unternehmen begründet. Diesen wird unter anderem ein leichter Zugang zu den globalen Märkten für Eigen- und Fremdkapital unterstellt, sodass das geringere Angebot von Finanzdienstleistungen in einem benachteiligten Gebiet ihre Möglichkeiten weniger einschränke. Ferner seien große Unternehmen allein aufgrund ihrer Größe im Vorteil und könnten Standortnachteile besser ausgleichen.⁴⁶

37 Vgl. ebenda, S. 5.

38 Vgl. ebenda, S. 19.

39 Vgl. ebenda, S. 86.

40 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 15.

41 Vgl. ebenda, Tz. 14.

42 Vgl. Rambøll, a.a.O., S. 97.

43 Vgl. D. Coen: The evolution of the large firm as a political actor in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg. (1997), H. 1, S. 91-108; D. Coen: Empirical and theoretical studies in EU lobbying, in: Journal of European Public Policy, 14. Jg. (2007), H. 3, S. 333-345.

44 Vgl. R. Eising: The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism?, in: Journal of European Public Policy, 14. Jg. (2007), H. 3, S. 394.

45 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, ..., a.a.O., Tz. 8.

46 Vgl. Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, a.a.O., Tz. 14.

Diese Argumentation ist verhältnismäßig nah am oben genannten Prüfschritt (f) zur Abwägung der positiven und negativen Auswirkungen einer Maßnahme (Ziel einer effektiven und effizienten Mittelvergabe). Damit wird die Verschärfung der Regeln für große Unternehmen aber auch angreifbar. Zwar lassen sich in der wissenschaftlichen Literatur durchaus Belege für derartige Vorteile großer Unternehmen finden.⁴⁷ Es ist jedoch keineswegs klar, dass die Beihilfenvergabe an KMU der Vergabe an große Unternehmen stets vorzuziehen ist. Hier sind eingehendere Untersuchungen nötig, ob die Vergabe hoher Beihilfen an wenige große Unternehmen generell die Gefahr größerer Verzerrungen von Wettbewerb und Handel birgt als im Fall der Vergabe niedrigerer Beihilfen an viele KMU. Alternativ wäre denkbar, dass große Beihilfen allein aufgrund ihrer Höhe auch größere positive Effekte bewirken und aufgrund der niedrigeren Fallzahlen in der Vergabe effizienter sind.

Eine transparentere Darstellung der Ziele der Kommission wäre daher wünschenswert. Die Begründung der Regelverschärfung für große Unternehmen mit den Zielen der Risikobegrenzung und/oder dem Ziel einer effizienten Verfahrensdurchsetzung dürfte wenig Diskussionspotenzial aufwerfen. Die neuen Regelungen lassen sich jedoch nur eingeschränkt durch das Ziel der Wahrung einer effektiven und effizienten Mittelvergabe begründen. Sollte dieses Ziel tatsächlich im Zentrum der neuen Leitlinie stehen, sollte noch umfassender als bislang untersucht werden, ob der Nettoeffekt (pro verausgabtem Euro) bei der Vergabe einer großen Beihilfe an ein großes Unternehmen typischerweise größer oder kleiner ist als der Nettoeffekt der Aufteilung dieser Beihilfensumme auf mehrere KMU. In diesem Kontext wäre es sinnvoll, die in den Leitlinien vorgesehene Evaluierung einzelner Beihilfemaßnahmen nicht nur bei großen Unternehmen, sondern auch bei KMU durchzuführen, um bessere Kenntnisse über deren relative Vorteilhaftigkeit zu erlangen. Hierzu wäre eine wissenschaftliche Begleitstudie denkbar.

47 Vgl. z.B. C. Criscuolo, R. Martin, H. Overman, J. Van Reenen: The Causal Effect of an Industrial Policy, NBER Working Paper Series, Nr. 17842, Cambridge 2012.

Fazit

Es lassen sich zwei zentrale Schlussfolgerungen ziehen.

1. Die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 bis 2020 sind aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zielführend, weisen jedoch in einigen Aspekten Verbesserungspotenzial auf. Diese Aspekte verlangen nicht notwendigerweise eine Überarbeitung jedoch eine angemessene Umsetzung der Leitlinien.
2. Die Wirkungen von Beihilfemaßnahmen bedürfen einer eingehenderen wissenschaftlichen Untersuchung.

Daraus ergeben sich die folgenden Möglichkeiten für die weitere Arbeit in Wissenschaft und Praxis:

1. Die Umsetzung der Marktabgrenzung in der Beihilfenkontrolle sollte konkretisiert werden. Dies erfordert weitere Studien zur Klärung der Frage, welche Modifikationen am Konzept und den Methoden der Marktabgrenzung vorgenommen werden müssen, damit diese sinnvoll von der Zusammenschluss- auf die Beihilfenkontrolle übertragen werden können. Dabei sind insbesondere auch die neuen, gegenüber der Marktabgrenzung eher kritischen Ansätze zu beachten.
2. Die Haltung der Leitlinien im Hinblick auf das Thema der Abschottung (Foreclosure) sollte sowohl durch die Fallevidenz als auch durch die Erkenntnisse der Ökonomie besser fundiert werden. Ferner scheint in diesem Kontext eine Harmonisierung der Beihilfenkontrolle mit Verfahren zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sowie mit der Zusammenschlusskontrolle sinnvoll zu sein.
3. Die verschärften Regeln für die Vergabe von Beihilfen an große Unternehmen sollten wissenschaftlich besser untermauert werden. Insbesondere ist dabei die relative Vorteilhaftigkeit der Beihilfenvergabe an große oder an kleine Unternehmen näher zu untersuchen und mit den Zielen der Kommission abzugleichen.

Title: *An Economic Perspective on New Guidelines on Regional Aid for 2014-2020*

Abstract: *This article analyses the European Commission's Guidelines on Regional State Aid for 2014-2020 that were passed in late June 2013. The author argues that some elements of these guidelines are neither in line with economic theory nor with related guidelines and communications of the Commission. Before applying the guidelines, some rules, e.g. on market delineation and foreclosure, should be defined more clearly.*

JEL Classification: H50, K21, L49