

Musterknabe Osteuropa: Subventionskontrolle und staatliche Beihilfen¹

Jens Hölscher

Der Zusammenbruch der Wirtschaftssysteme in den europäischen Nachbarstaaten Mittel- und Osteuropas² und der sich auf den wirtschaftsliberalen Washingtoner Konsensus anschließende Transformationsprozess ließ dort zwar staatliche Einflussnahme dramatisch zurückgehen, doch die Intensität der Subventionierung maroder Unternehmen war doch wesentlich höher als im Westen. Der tiefgreifende Umstrukturierungsprozess im Osten wurde durch teils massive staatliche Finanzhilfen unterstützt. Im Rahmen der Vorbereitung der unmittelbaren Anrainerstaaten auf die Mitgliedschaft in der EU und der damit verbundenen Übernahme des rechtlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) musste das Ausmaß staatlicher Finanzhilfen auf europäisches Normniveau heruntergefahren werden. Nunmehr sollte die Durchsetzung der Brüsseler staatlichen Beihilferegulungen zwischen den alten Mitgliedern im Westen und den neuen im Osten angeglichen sein.

Ob dies tatsächlich der Fall ist, ob die staatliche Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedsländern in die 2005er Strategie der EU „weniger aber gezieltere Hilfe“ (*State Aid Action Plan: SAAP*) passt, wird in diesem Beitrag untersucht. Der Beitrag prüft, ob die gegenwärtige Wirtschafts- und Industriepolitik im Osten von Pfadabhängigkeiten geprägt ist und damit einen SAAP notwendig macht. Des Weiteren werden die Praktiken staatlicher Beihilfepolitiken zwischen Ost und West anhand von offiziellen Statistiken und Fallbeispielen verglichen.

Das Ergebnis der Analyse lässt darauf schließen, dass die staatliche Beihilfepolitik im Westen aber vor allem auch im Osten durchaus auf die Lissabon-Ziele ausgerichtet ist. Tatsächlich erscheinen die bedeutsamsten Unterschiede vielmehr zwischen Nord- und Südeuropa.

¹ Diese Ausführungen gehen auf eine ausführlichere Studie zurück (Hölscher, J., Nulsch, N., Stephan, J., Ten years after Accession: State Aid in Eastern Europe, *European State Aid Law*, 2014, i. E.

² In diesem Artikel bestehen die Mittel- und Osteuropäischen Länder aus den Ländern, die der Europäische Union in der ersten und zweiten Osterweiterungswelle beigetreten sind. Kroatien als letztes Beitrittsland wird gesondert betrachtet.

Bereits die Gründungsverträge von Rom enthielten Regelungen zur Ausgestaltung nationaler Industriepolitik und die Gewährung staatlicher Beihilfen. Heute ist dies in Art. 107 (1) AEUV geregelt. So „... sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

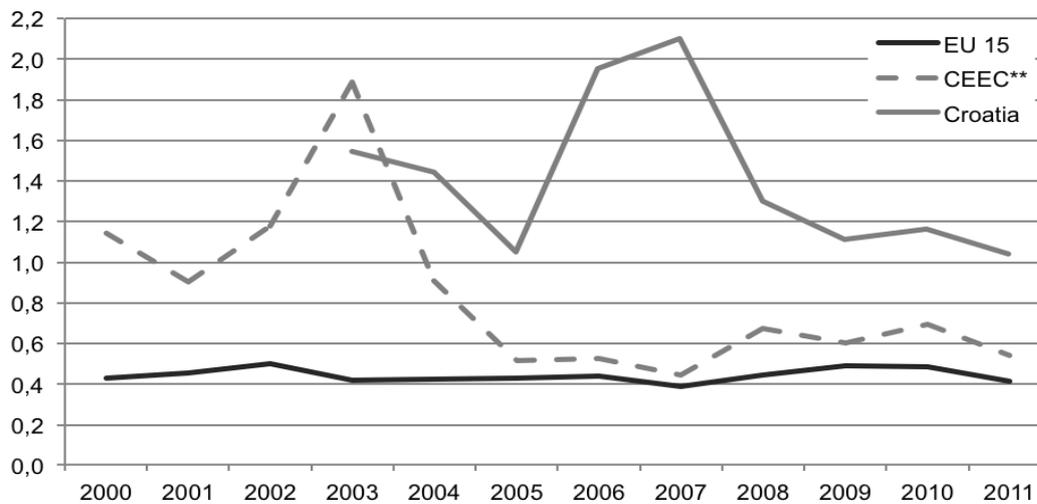
Demzufolge sind staatliche Beihilfen zunächst grundsätzlich verboten. Hierdurch soll ein gemeinsames *level playing field* garantiert werden, dem alle Mitgliedsländer verpflichtet sind. Absatz 2 und 3 des Artikels listen jedoch zahlreiche Ausnahmen von diesem grundsätzlichen Verbot auf. So können ökonomische und soziale Gründe die Wettbewerbsverfälschung rechtfertigen bzw. aufheben.

Staatsbeihilfen und die Osterweiterung der Europäischen Union

Zwar führten einige osteuropäische Staaten die Subventionen schon in den 1980er Jahren zurück, der große Schnitt fand jedoch erst mit dem Beginn der Transformation zur Marktwirtschaft in den 1990er Jahren statt. Neben diesem generellen Schnitt wurden aber auch neue Initiativen wie der Aufbau einer zuvor kaum vorhandenen mittelständischen Industrie in erster Linie mit steuerlichen Anreizen gefördert. Außerdem wurde der Versuch gemacht, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und den Export zu fördern (siehe OECD 1998). Diese Neuorientierung führte zu einem Anstieg der horizontalen Maßnahmen. Parallel zu dieser Entwicklung zogen die Schwierigkeiten der Transformation in der Anfangsphase allerdings auch einen Anstieg der staatlichen Beihilfen nach sich. Hier handelte es sich vornehmlich um Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, die *ad hoc* gewährt wurden um Arbeitsplätze und Unternehmen zu erhalten. Damit fehlte diesen Maßnahmen allerdings jegliche langfristige Entwicklungsperspektive. Es handelte sich im Wesentlichen um die Gewährung von Steuerrückständen, die einen graduellen Übergang zur Gewinnung der Wettbewerbsfähigkeit im neuen marktwirtschaftlichen Umfeld ermöglichen sollte. Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass das Niveau der staatlichen Beihilfen in Osteuropa trotz eines anfänglichen Rückgangs im Durchschnitt deutlich über dem Niveau in der Europäischen Union lag (Abbildung 1).

Abbildung 1:

Staatliche Beihilfen insgesamt*, 2000 - 2011



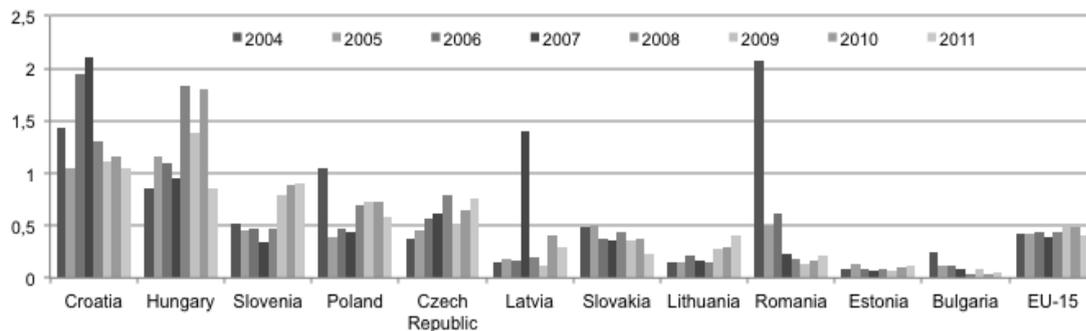
*Ohne Landwirtschaft, Fischerei Transport und Krisenmassnahmen, als % am BSP

**Bulgarien und Rumänien ab 2002

Dies änderte sich mit den Verhandlungen der Osteuropäer zum Beitritt zur Europäischen Union. Nach der ersten Phase der Reduzierung von Subventionen, die durch die Transformation zur Marktwirtschaft und damit in Unabhängigkeit von externer Kontrolle weitgehend in nationaler Eigenregie angetrieben worden war, sind die neuen Beitrittsländer nun gezwungen, sich der Gesetzgebung und dem Institutionengefüge der europäischen Union anzupassen. Im Hinblick auf die Beihilfenkontrolle musste die bisherige Industriepolitik umorientiert und die Staatsausgabenpolitik transparent gemacht werden. Nahezu gleichzeitig zu den Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten veröffentlichte die Europäische Kommission in 2005 ihren ‚state aid action plan‘ (SAAP) mit dem Ziel der weiteren Konsolidierung und Umsetzung des Ziels ‚less and better targeted aid‘. Dieser Aktionsplan sollte die Vision des Vertrages von Lissabon, der Europa zur wettbewerbsstärksten Wirtschaftsmacht in der Welt machen sollte, unterstützen.

Abbildung 2

Staatliche Beihilfen insgesamt*, 2004 - 2011



*Ohne Landwirtschaft, Fischerei Transport und Krisenmassnahmen, als % am BSP

Abbildung 2 zeigt, dass die osteuropäischen Beitrittsländer ihren Anteil der Beihilfen drastisch reduziert haben. Allerdings übertraf dieser Anteil immer noch über das Doppelte dessen, was im Durchschnitt in der „alten“ Europäischen Union an Staatsbeihilfen gezahlt wurde. Dort hält sich der Anteil bei etwa 0,5 Prozent über die Jahre bis 2011. Kurz vor dem Beitritt stieg der Anteil in Osteuropa jedoch noch einmal stark an. Dies kann als „letzte Chance“ interpretiert werden, noch einmal Staatsbeihilfen zu vergeben, bevor es der endgültige Beitritt mit der Übernahme des *aquis communautaire* unmöglich machen würde. Der SAAP hatte sich hingegen nicht auf das Niveau der Beihilfen ausgewirkt, im Gegenteil, ab 2007 steigen die Staatsbeihilfen wieder an, im Osten etwas stärker als im Westen.

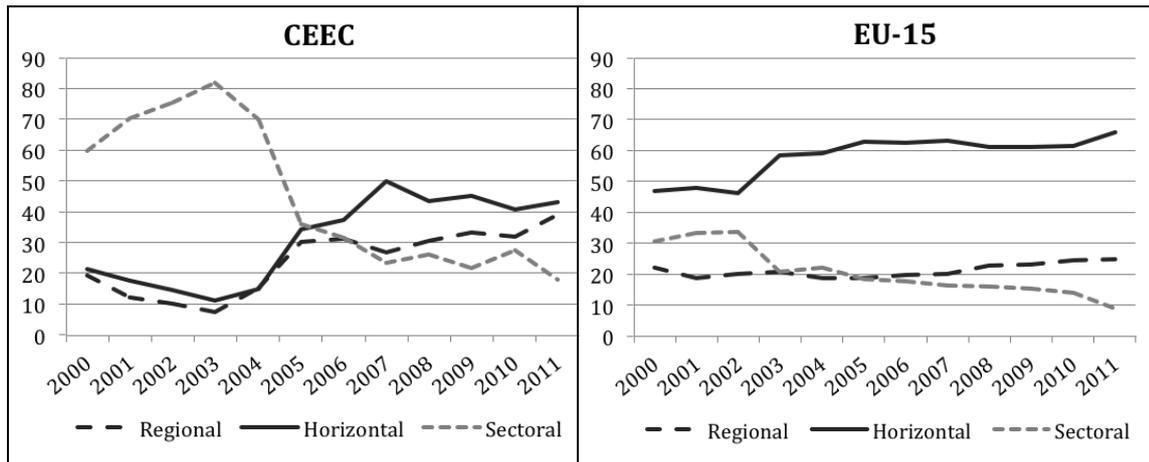
Allerdings dürfen die osteuropäischen Länder nicht als homogener Block angesehen werden. So hat Estland im gesamten Beobachtungszeitraum so gut wie keine Staatsbeihilfen vergeben, während der Anteil in Ungarn auch nach dem EU-Beitritt weiter ansteigt. Polen und die Tschechische Republik haben ihren Anteil auf EU-Durchschnittsniveau reduziert. Insgesamt können im Hinblick auf Osteuropa 2 Phasen der Rückführung staatlicher Subventionen unterschieden werden: 1. die Transformationsphase und 2. die Beitrittsphase. Allerdings muss beachtet werden, dass das Gesamtniveau staatlicher Ausgaben zugunsten nationaler Industrien in der erweiterten EU (EU-27) im Jahr 2010 immer noch bei 55 Milliarden Euro lag – trotz reformierter Förderungspolitik.

Die Reform der Beihilfepolitik ist dem zweiten Element des „action plan“ untergeordnet: „better targeted aid“. Um den Zielen der *Lissabon Agenda* und sukzessiv der *Europa 2020 Strategie* gerecht zu werden, sind die nationalen Regierungen aufgefordert, ihre Beihilfen in horizontale Maßnahmen umzustrukturieren. Subventionen sollen nicht mehr an bestimmte

Sektoren und einzelne Unternehmen vergeben werden, sondern sektorübergreifend ausgeschrieben werden. Dies entspricht dem ökonomischen Kalkül, nach dem sektorspezifische Industriepolitik den Wettbewerb verzerrt, unrentablen Unternehmen den Marktaustritt verwehrt und die effiziente Allokation von Ressourcen verhindert.

Abbildung 3

Anteile horizontaler, regionaler und sektoraler Beihilfen in EU-15 und MOL*, 2000-2011



*Bulgarien und Rumänien ab 2002

Hier zeigt sich in der Tat eine deutliche Verschiebung von sektorspezifischer Förderung hin zu horizontalen Maßnahmen in West- und Osteuropa. Die Anteile sind jedoch noch immer unterschiedlich..

Aus einer gesamteuropäischen (EU-27) Perspektive ist jedoch auffallend, dass anstatt eines Ost-West Vergleichs die Diskrepanz zwischen Nord- und Südeuropa gravierender ausfällt. So entsprechen die horizontalen Beihilfen in den baltischen Staaten eher dem Anteil in Skandinavien (nahezu 100 Prozent), während Polen, Ungarn, Rumänien, die Slowakei und Slowenien eher den südeuropäischen Proportionen ähneln. Generell haben sich die Ziele der Beihilfen an den Vorgaben der *Lissabon Agenda* bzw. der *Europa 2020 Strategie* ausgerichtet, wenngleich im Süden Europas nur in geringem Maß.

Im Hinblick auf eine unabhängige Beihilfenkontrolle durch die Wettbewerbsbehörde der Europäischen Union in Brüssel ist jedoch Niveau und Proportion weniger aussagefähig als die tatsächlichen Prüfverfahren und Entscheidungen (siehe Tabelle 1). Der Höchststand des

Anteils formaler Prüfverfahren lag im Beitrittsjahr 2004 und hat sich gegen null reduziert. Die Anzahl einfacher Verfahren hat sich allerdings verdreifacht, wobei in den meisten Fällen kein Einwand erhoben wurde. Wiederum ist auch hier eine differenzierte Betrachtung angebracht, da es in Estland und Litauen gar keine Verfahren gab, während Spitzenreiter Rumänien einen Anteil von 28 Prozent vorzuweisen hat und auch Polen und Ungarn mit 10 Prozent deutlich über dem Durchschnitt liegen.

Tabelle 1

Formale Prüfverfahren in MOL*, 2004 – 2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
State Aid Proceedings	46	113	124	80	95	103	88	41	632
No objections	9	72	115	55	72	112	92	64	591
Formal Investigations	14	06	13	7	10	9	5	1	65
Share of Formal Investigations	30%	5%	10%	9%	11%	9%	6%	2%	9%

* nur Verfahren der DG Competition. Ohne Landwirtschaft und Fisherei
 Quelle: State Aid Register (Online Database). Eigene Kalkulationen.

Am aussagefähigsten ist ein Vergleich der negativ entschiedenen Prüfverfahren, bei dem die neuen Mitgliedsländer „surprisingly good“ abschneiden, da „virtually all of the new member states outperformed all of the old members“ (Sedelmeier 2008, S. 806 f). Abbildung 5 zeigt, dass der Anteil der negativen Entscheidung in Osteuropa lediglich einem Drittel des westlichen Anteils entspricht und in der Tat fast immer positiv entschieden wird. Auch der Anteil aufgedeckter unangemeldeter Beihilfen ist in den neuen Mitgliedsstaaten lediglich halb so hoch wie in den alten Mitgliedsstaaten. Da die Verfahren recht langwierig sind, ist auch darauf hinzuweisen, dass von den 55 noch offenstehenden Verfahren lediglich 4 Fälle in Osteuropa angesiedelt sind und die Hälfte der Fälle Italien und Spanien betreffen. In den vorgestellten Statistiken erscheinen die neuen EU Mitgliedsstaaten im Vergleich zu den EU-15 Staaten als „Musterknaben“.

Tabelle 2

Anteile der positiven und negativen Entscheidungen, Anteil der nicht gemeldeter Beihilfen, 2000-2011

	Positive*	Negative	Un-notified aid
EU-15	94.5%	5.5%	13.6%
CEECs	97.4%	2.6%	9.1%

*Diese Zahlen beinhalten nicht nur "positive Entscheidungen", sondern auch Entscheidungen mit einem positiven Ausgang ("keine Einwände")

Quelle: State Aid Register, eigene Kalkulationen.

Staatliche Beihilfen in der Schiffbauindustrie

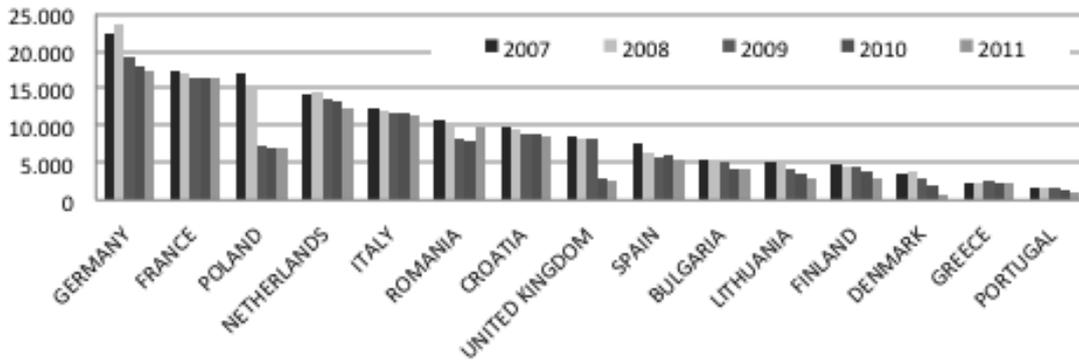
Durch die vielen Beschäftigten auf den Werften lassen sich somit durch eine Beihilfe viele Arbeitsplätze oftmals auch in strukturschwachen Regionen sichern, sodass hier häufig politische Interessen vermutet werden und sich somit gerade an dieser Stelle die Frage der Unabhängigkeit der Kontrollinstanz stellt. Schließlich spielte bei der Auswahl auch eine Rolle dass im Bereich der Schiffbau-Industrie bereits Fälle aus den MOEL-Ländern existieren, die ein Vergleich mit den alten Mitgliedsländern unterzogen werden sollen.

Seit den 70er Jahren versuchte die Europäische Kommission jedoch die Beihilfe-Regeln für die europäische Schiffbau-Industrie kontinuierlich zu verschärfen. Die Überkapazitäten stellten viele Werften in Europa vor massive wirtschaftliche Probleme, sodass nun auch zunehmend Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen gezahlt wurden (Europäische Kommission 1991). Hinzu kamen ab den 1990ern die Werften der sozialistischen Planwirtschaften, vor allem in Ostdeutschland und Polen, die im Zuge der Transformation grundsätzliche Umstrukturierungsmaßnahmen auch mithilfe staatlicher Beihilfen durchliefen.

Abbildung 4

Europäische Schiffbauindustrie

Employees in the European Shipbuilding Industry



Mit dem Beitritt zur Europäischen Union fielen schließlich auch die Beihilfen der MOEL unter die Regeln der EU-Kommission. Im Zuge der Transformation und der Privatisierung der zahlreichen Staatsunternehmen wurden in den MOEL sehr viele Beihilfen gezahlt (OECD 1998). Mit dem Beitritt übernahm jedoch wie für alle Mitgliedsländer die EU-Kommission die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Beihilfen. Und auch wenn sich die MOEL gut vorbereitet sahen, (Übergangsregelungen etc). dauerte es nicht lange, bis die erste negative Entscheidung über eine nicht rechtmäßige Beihilfe erging. Der Fall der drei polnischen Schiffswerften bekam auch nicht zuletzt aufgrund der politischen Implikationen sehr viel Aufmerksamkeit.

Bereits ein Jahr nach dem EU-Beitritt, am 1. Juni 2005, veröffentlichte die EU-Kommission ihre Entscheidung bezüglich der staatlichen Beihilfen zugunsten der Werften in Danzig, Stettin und Gdingen das förmliche Prüfverfahren einzuleiten (Europäische Kommission 2005). Bereits seit dem Jahr 2002 hatten die drei Werften von zahlreichen Beihilfen profitiert, u.a. Bürgschaften, Kredite, Steuerabschreibungen und Kapitalzuführungen, insgesamt summierten sich die Beihilfen auf mehrere Milliarden Euro. Im Gegensatz zu anderen Industriezweigen bzw. anderen Mitgliedsländern hatte Polen trotz der Größe und Bedeutung der polnischen Schiffbauindustrie keine Übergangsregelungen für diesen Sektor ausgehandelt.

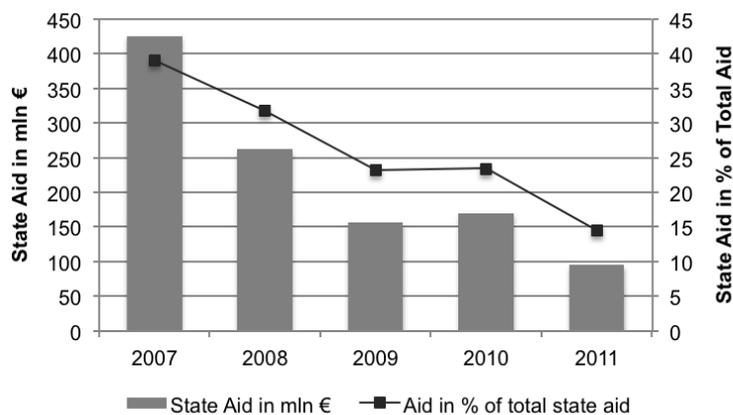
Die Untersuchungen dauerten schließlich mehr als drei Jahre bis die Kommission im November 2008 ihre Entscheidung veröffentlichte: Die Beihilfen für die Werften in Stettin und Gdingen stellten rechtswidrige Beihilfen dar und mussten zurückgezahlt werden.

Auch Kroatien hat eine bedeutende Schiffbauindustrie mit 8500 Beschäftigten (siehe Abbildung 4). In der Tat war sie der kritische Sektor bei den Beitritts und

uebergangsverhandlungen. Die EU Kommission verlangte die Restrukturierung und Privatisierung der Schiffbauindustrie und ein Ende der statlichen Beihilfen zum Beitrittstermin. Zur allgemienen Ueberraschung gelang dies pünklich: Im Fall der 3.Maj Werft exakt am 1. Juli 2013, dem offiziellen Beitrittstermin. Die Subentionen wurde bereits zuvor reduziert (Abbildung 5).

Abbildung 5

Staatliche Beihilfen an die Kroatische Schiffbauindustrie



Schluß

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union von staatlicher Einflußnahme weitgehend unabhängig ist. Dies trifft vor allem im Hinblick auf die neuen Mitgliedsstaaten in Mittel-und Osteuropa zu. Allerdings konnte eine Asymmetrie zwischen Nord und Süd festgestellt werden, die ebenfalls der monetären Nord-Süd Asymmetrie entspricht. Das Europäische Parlament scheint keine nennenswerte Kontrollfunktion auszuüben und die fortlaufende Modernisierungs der Beihilfenkontrolle läuft eher auf eine weitere Konzentrierung in der Hand der Kommission hinaus. Auf diese Weise wird zwar ein EU-weites ‚level playing field‘ geschaffen, diese entzieht sich jedoch weitgehend demokratischer Kontrolle. Die neuen Mitgliedsstaaten in Mittel-und Osteuropa stehen im Hinblick auf die Abstinenz von staatlichen Beihilfen als Musterknaben da.